

Luciano Hazan

Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
luhazan@gmail.com

En la investigación que fue base de este trabajo participó Mariano Gaitán.

La investigación y persecución de delitos de alta connotación social en Argentina

I. Introducción

Este trabajo es una versión resumida del “Estudio sobre la investigación y persecución penal de delitos de alta connotación social en Argentina”¹ que forma parte de un proyecto más amplio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) junto a otros informes similares de Chile, Perú, Colombia y Venezuela. El objetivo fue describir y evaluar las capacidades y debilidades del sistema de justicia penal de Argentina para investigar, perseguir y sancionar aquellos delitos que generan más impacto en la opinión pública por su gravedad o connotación social, así como por la impunidad que genera su no resolución o las respuestas tardías. En esta versión resumida, se hace hincapié en las conclusiones de aquel estudio, divididas en dos partes: los principales factores que limitan o condicionan las capacidades del sistema y las buenas prácticas que se han podido detectar.

El estudio se basó en la recolección de información a través de fuentes secundarias, en la búsqueda de información estadística producida por el mismo sistema de justicia penal y por organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre la temática, en una serie de entrevistas realizadas a expertos y a

actores relevantes del sistema, en la revisión de un grupo de casos paradigmáticos y en la visita de oficinas judiciales y policiales entre los meses de abril y septiembre de 2009.

Para llevar adelante el trabajo, se indagó sobre la investigación y persecución penal de un grupo determinado de delitos: homicidios, secuestros extorsivos, corrupción y desapariciones de personas cometidas en el marco del terrorismo de Estado. Aun tratándose de un recorte limitado del universo de trabajo del sistema de investigación y persecución penal, las complejidades y variantes presentes en cada una de las problemáticas criminales seleccionadas hicieron que el estudio tuviera un carácter necesariamente preliminar, ya que cada uno de ellos merecería una mayor profundización.

La selección de los delitos llevó a orientar el trabajo hacia el funcionamiento del sistema de justicia penal federal, que tiene la competencia para la persecución penal y el juzgamiento de los secuestros extorsivos, los delitos asociados a la corrupción y las desapariciones forzadas de personas cometidas durante el terrorismo de Estado. La única excepción son los homicidios, cuya jurisdicción es “ordinaria”². Se optó por estudiar la investigación

¹ El estudio será publicado por el CEJA y se encuentra en prensa, por lo que para una mayor profundización de los temas se sugiere recurrir a la versión completa.

² En contraposición a la justicia “de excepción”, nombre que se ha utilizado históricamente para señalar a la justicia con competencia federal.

y persecución de aquellos ocurridos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, por lo que la competencia corresponde a la denominada justicia nacional. Esta decisión metodológica obedeció a la conveniencia de trabajar sobre casos regidos por un mismo régimen de procedimientos³.

Por ello, el presente trabajo analiza la investigación, persecución y sanción de delitos en el marco de un sistema de justicia penal no reformado, o limitado en la reforma a la introducción de juicios orales a partir de 1992. Es decir, de un sistema en el que -en principio- la carga de llevar adelante las investigaciones está en manos de jueces de instrucción y no de fiscales, que cumplen en esta instancia un rol limitado a dictaminar sobre el trabajo del juez o a sugerir medidas de investigación, aunque entre sus responsabilidades formales aparecen las más rimbombantes de instar la persecución penal y velar por la legalidad.

Sin embargo, desde que se sancionó el Código Procesal Penal⁴, una serie de reformas legales parciales les otorgaron a los fiscales la investigación de los casos en determinadas circunstancias especiales: cuando el presunto autor del delito no haya sido individualizado al iniciarse el caso⁵, en los casos de delitos en flagrancia en los que no proceda la prisión preventiva y, más recientemente, el Congreso puso en cabeza de los fiscales la obligación de investigar los delitos de secuestros extorsivos y privaciones de la libertad agravada⁶. Estas instancias se sumaron a la más genérica atribución del juez de instrucción de delegar la investigación al fiscal y retomarla de manera discrecional, prevista ya al sancionarse el CPPN⁷.

Por otro lado, la Procuración General de la Nación ha ido creando a lo largo de los años unidades fiscales especializadas para apoyar la persecución penal de determinados tipos de delitos, en general con atribuciones limitadas, aunque con mayor amplitud en algunos casos. En la creación de estas

unidades ha tenido relevancia habitualmente el Poder Ejecutivo, aun en distintas administraciones, a través de apoyo político o económico.

En este contexto en el que las investigaciones y la persecución penal para llevar un caso a juicio se encuentran repartidas entre jueces de instrucción y fiscales, y ante la carencia de una policía de investigaciones judiciales, el apoyo en la producción de la evidencia está en manos de las fuerzas federales de seguridad que dependen del Poder Ejecutivo (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria), en cuerpos periciales que dependen de la Corte Suprema de Justicia (Cuerpo Médico Forense y Cuerpo de Contadores) y otras instituciones públicas.

Una vez que las investigaciones se encuentran completas y en las que se logra identificar a los presuntos autores de las conductas delictivas, los casos son enviados a la etapa de juicio, donde un tribunal colegiado decide luego de recibir la evidencia y escuchar a las partes. En esta etapa los fiscales cumplen el rol acusador de manera más clara, en algunos casos compartido con la querrela que representa a las víctimas, mientras que la defensa (pública o privada) termina de delimitar el cuadro procesal.

II. Información particularizada sobre los delitos estudiados

En este apartado se pretende exponer información cuantitativa sobre el funcionamiento del sistema en los delitos estudiados, para que pueda ser complementaria a la información cualitativa que se presenta en los apartados siguientes. Las características especiales de los delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado hacen que sea difícil sacar conclusiones generales del tipo de las que se muestran en este apartado, ya que los resultados que obtiene el sistema responden en general a causas iniciadas hace tres décadas, aunque sí se muestran algunas estadísticas de los avances generados en los últimos años.

3 La ciudad de Buenos Aires, capital de Argentina, fue un territorio federal hasta su autonomización en 1994, cuando pasó a ser un Estado más dentro de la federación. Si bien se estableció que tendría su propio sistema de justicia, la creación y el traspaso de competencias fueron limitados hasta el momento. En materia penal, a través de una serie de convenios firmados entre los gobiernos federal y de la ciudad, se traspasaron algunos delitos de menor entidad. Por eso, aún, los delitos graves que ocurren en la ciudad de Buenos Aires son atendidos por la jurisdicción "nacional", que se rige a través de las normas federales, tanto en relación a la organización, selección y remoción (de jueces, fiscales y defensores públicos) como a las cuestiones de procedimientos.

4 Ley 23.984, Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), publicada en el Boletín Oficial el 9 de septiembre de 1991.

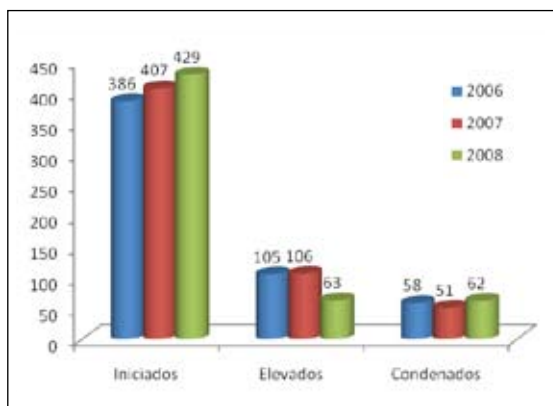
5 Artículo 196 bis del CPPN, de acuerdo a la Ley 25.409.

6 Artículo 196 bis CPPN, de acuerdo a la Ley 25.760.

7 Artículo 196 CPPN.

II.A. Homicidios dolosos

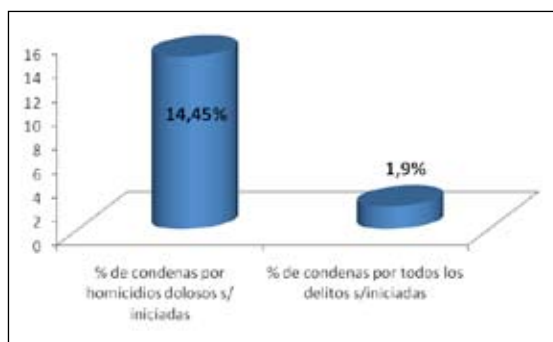
Variación anual de ingresos, casos elevados y condenas de homicidios dolosos



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

En materia de homicidios dolosos⁸ se puede observar un crecimiento durante 2008 tanto de los casos que se iniciaron como de las condenas respecto de los períodos anteriores.

Tasa de condenas sobre causas iniciadas en homicidios dolosos. Comparativo con tasa de todos los delitos. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Aquí se puede observar una importante diferencia en la eficacia en la condena de homicidios dolosos, si se la compara con la tasa general de condenas. La diferencia es mayor al 700% y se debería explicar por la cantidad de recursos que se dedican a la investigación

⁸ Se limitó el universo de homicidios estudiados a los homicidios dolosos (simples, agravados, atenuados) teniendo en cuenta los criterios de gravedad o connotación social que dirigen este trabajo, así como de complejidad en cuanto a la investigación.

y persecución de los homicidios dolosos en comparación con la generalidad de los delitos. Sin embargo, se trata de una tasa baja en comparación con las tasas de condenas por homicidios en otros países⁹.

Homicidios dolosos por tipo de autor. 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

La relevancia de los datos que se muestran en el gráfico precedente sobre conocimiento o ignorancia del autor al inicio de los casos de homicidio radica no solamente en las dificultades diferenciales para su investigación, sino especialmente en que aquellos en los cuales el presunto autor no es conocido, la investigación queda automáticamente en cabeza de los fiscales. Esto significa que los homicidios genéricamente más complejos son investigados por los fiscales y no por los jueces de instrucción.

Pero además, el hecho de que en el 55% de los casos de homicidios el presunto autor sea conocido al comienzo de la investigación, realza la falta de eficacia en la investigación de este tipo de delitos. El 14% de condenas es muy bajo si se lo entrelaza con este indicador, a pesar de que supera arduamente el promedio general de los casos.

II.B. Secuestros extorsivos

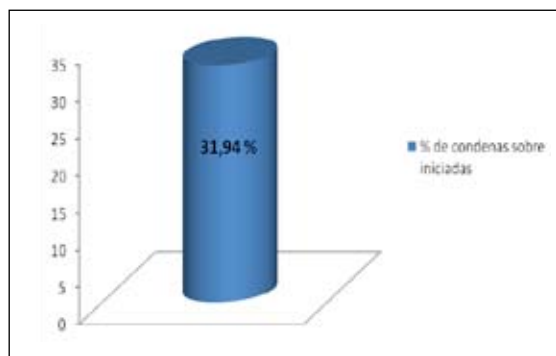
Secuestro extorsivo y privación ilegal de la libertad agravada. Iniciados, elevados y condenados. Fuero federal de todo el país. 2008.



⁹ Ver en este sentido el resto de los informes que forman parte de este proyecto del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Tasa de condenas sobre causas iniciadas. Secuestros extorsivos. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Los secuestros extorsivos y las privaciones de la libertad agravadas son los dos únicos delitos que el sistema procesal federal distingue y cuya investigación queda automáticamente en manos de los fiscales, sin que medie delegación del juez de instrucción.

La privación de la libertad agravada (art. 142 bis del Código Penal) fue incluida en la reforma que puso la investigación en manos de los fiscales porque es el tipo penal en el que encuadran los denominados secuestros exprés. Especialmente luego de la profunda crisis económica que sufrió Argentina a comienzos de la década, esta metodología delictiva se multiplicó. La práctica más común consiste en la privación de la libertad de la víctima de manera momentánea hasta que se logra hacerle sacar el dinero disponible en sus cuentas bancarias a través de los cajeros automáticos.

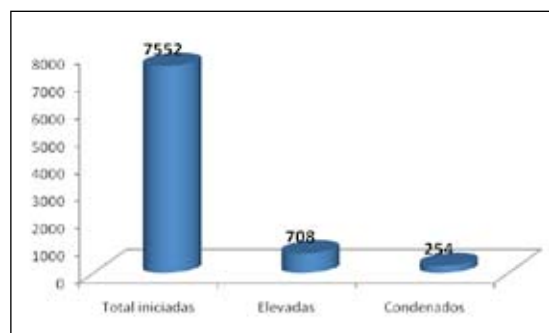
Resultan curiosos los bajos guarismos de elevación a juicio y condenas en este tipo de casos, ya que es bastante común que la víctima se encuentre en condiciones de identificar al autor luego de ser liberada. Sin embargo, este tipo delictivo, los secuestros exprés, no fueron abordados con detalle en el estudio, por considerarse que no cumplen con los requisitos de alta connotación social que guían este trabajo. En particular, porque se trató de una forma delictual típica en un momento particular y cuya repetición ha disminuido. Los secuestros extorsivos, en cambio, aunque relativamente esporádicos, siguen generando fuerte alarma social.

El 32% de condenas en materia de secuestros extorsivos duplica la tasa de los homicidios resueltos. Sin embargo, resulta sorprendente que las condenas

superen en esa magnitud las elevaciones a juicio. La explicación podría ser que dentro de un universo pequeño de casos se acumularon varios a lo largo de los años cuyos juicios orales se realizaron durante 2008, año de la muestra. Paralelamente, ha bajado notoriamente la intensidad en la ocurrencia de esta metodología delictiva si se la compara con el primer lustro de la presente década.

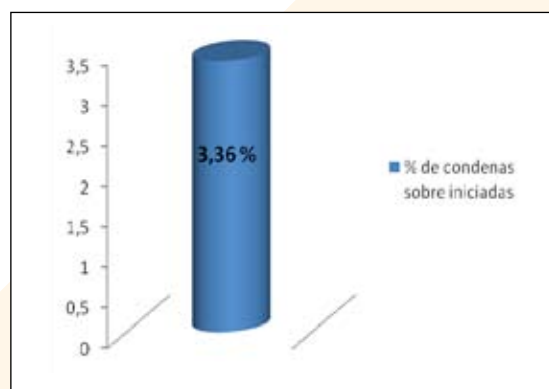
II.C. Corrupción

Delitos contra la administración pública. Iniciados, elevados y condenados. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Tasa de condenas en delitos contra la administración pública sobre iniciadas. 2008

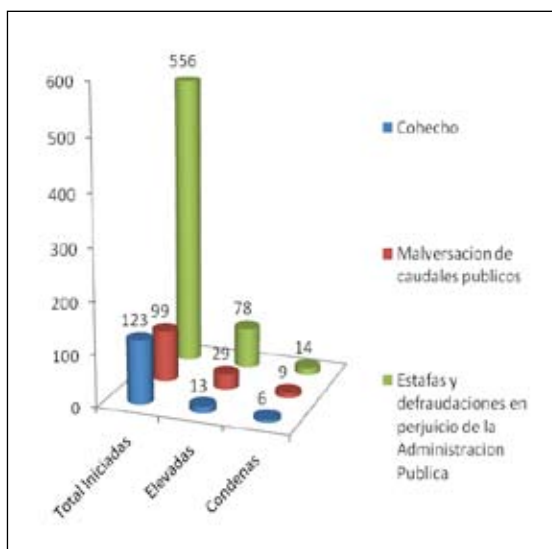


Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

Como se observa en los dos gráficos previos, la tasa de condenas en delitos contra la administración pública es mucho menor que aquellas de los homicidios dolosos y los secuestros extorsivos. Estos indicadores de eficacia son bajos a pesar de los importantes recursos que el Estado pone a disposición de la investigación y persecución de estos delitos: los Juzgados y Fiscalías federales, la FIA, la Oficina

Anticorrupción, la UIF y ahora una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración General. Algo mejores son los resultados que se pueden observar curiosamente respecto de algunos delitos típicos de la corrupción como el cohecho, con una tasa de condenas del 4,87%, y especialmente la malversación de caudales públicos, con el 9,09%. Mientras que las estafas y otras defraudaciones contra la administración pública, considerado como un delito contra la propiedad, aparecen con una tasa menor al promedio de 3,36%, con el 2,51%.

Delitos representativos de corrupción. Iniciados, elevados y condenados. 2008



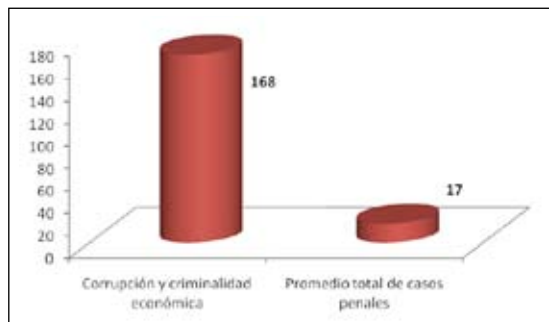
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

El funcionamiento de la justicia penal en los casos de corrupción seguramente influye en la percepción de la opinión pública que ubica a este problema como uno de los principales del país. Visto en términos comparativos, Argentina se encuentra en la posición 109 en el ranking de 180 países que elabora anualmente Transparency International, con una calificación de 2,9 (sobre 10) en 2008¹⁰.

De hecho, de acuerdo a un relevamiento realizado por el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) sobre 50 causas de este tipo del fuero federal en la ciudad de Buenos Aires, el promedio de duración de los procesos penales en casos de corrupción o criminalidad económica es de 14 años¹¹, con causas que llegaron

a demorar hasta 21. Paralelamente, el promedio de duración de los casos penales es de un año y cinco meses según un estudio de la Procuración General de la Nación¹².

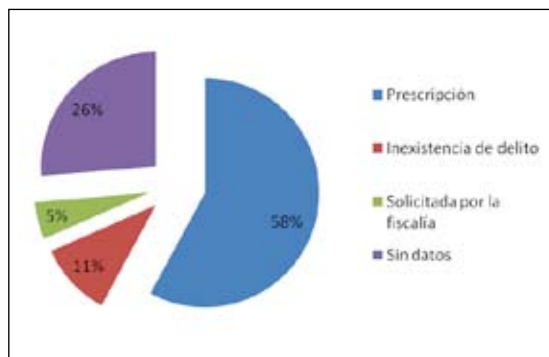
Comparativo promedio de plazos en casos de corrupción y de delitos en general - meses



Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados por el CIPCE y por la Procuración General de la Nación.

Sobre esta base no resulta sorprendente entonces que el 41% de los casos examinados por el CIPCE haya terminado con un sobreseimiento del imputado aun sin llegar a juicio; y que de esos sobreseimientos, el 58% tenga a la prescripción como causa.

Causales de sobreseimientos en casos de corrupción – en porcentaje.



Fuente: CIPCE. "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica...", Op. Cit.

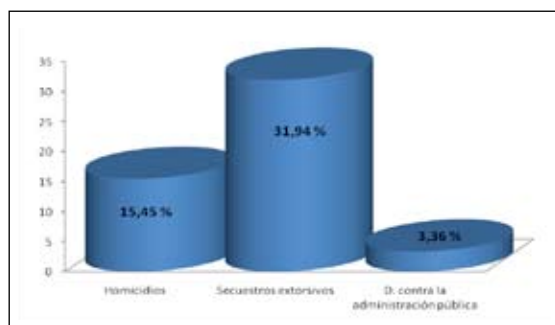
¹⁰ Ver http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table

¹¹ CIPCE, "Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos

institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado. UBACYT D007. Segundo informe de avance" - Estado actual de la investigación; publicado en www.acij.org.ar/boletin/informe%20CIPCE.pdf

¹² Procuración General de la Nación, "La duración del proceso penal en la República Argentina", investigación dirigida por Adrián Marchisio, www.mpf.gov.ar/Institucional/CoordinacionI/Documentos/Plazos%20de%20duracion%20del%20proceso%20penal.pdf.

Tasa de condenas sobre causas iniciadas. Comparativo homicidios, secuestros extorsivos y delitos contra la administración pública. 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político-Criminales de la Procuración General de la Nación. Datos actualizados al 22 de junio de 2009.

II.D. Delitos cometidos en el marco del terrorismo de Estado

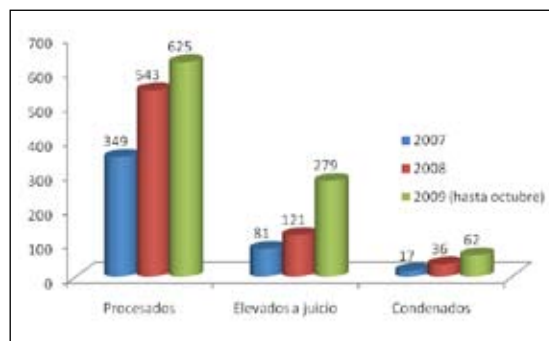
De acuerdo al informe 2009 de gestión de la Unidad de Coordinación y Seguimiento¹³, “se ha logrado una aceleración en la elevación de casos a juicio a partir del dictado de los procesamientos”. De un universo total de 625 procesados, 279 imputados ya cuentan con al menos una causa transitando la etapa de juicio y, por otro, un grupo de 161 imputados que alcanzarían en lo inmediato ese estadio procesal, dado que los fiscales ya han formulado los correspondientes requerimientos de elevación a juicio. Además, se advierte que de las 161 personas que transitan la etapa intermedia del proceso y que ingresarán próximamente a la fase de juicio oral, 96 lo harán por primera vez (y se sumarán a los 279 ya mencionados).

Según el mismo informe, durante 2008 se realizaron 7 debates orales en los que se juzgó a 29 personas (se condenó a 27 y se absolvió a 2). Por su parte, hasta octubre de 2009 se realizaron 7 debates orales en el marco de los cuales se juzgó a 23 personas (se condenó a 19 imputados y se absolvió a 4).

En total, luego de la anulación de las normas de amnistía y hasta la fecha del Informe 2009 han sido condenado 53 imputados (el número se eleva a 62 si se suman las condenas impuestas en el juicio a la Junta de Comandantes y en la causa “Camps”, ambas durante el primer gobierno democrático) y a ellos se les debe sumar los 110 condenados durante

2010. Por otro lado, hasta diciembre de 2008 se había condenado a 36 personas, 28 de ellas en juicios que se desarrollaron ese mismo año.

Evolución de las causas por delitos del terrorismo de Estado. 2007 a 2009.



Fuente: Informe de gestión 2009 de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, 2009.

III. Principales factores que limitan o condicionan las capacidades del sistema

El objetivo de este apartado es resumir los distintos hallazgos de la investigación realizada, en tanto se relacionan con las deficiencias del sistema de persecución penal en los particulares delitos estudiados. El espíritu es el de destacar los principales problemas encontrados y sugerir algunas líneas de acción para resolverlos.

III.A. Factores de ineficacia estructurales

La primera de las conclusiones es sin ninguna duda la existencia de factores de ineficacia e ineficiencia estructurales propios de un sistema de justicia penal de diseño inquisitivo. Varios de los entrevistados durante la investigación coincidieron en que con un diseño acusatorio muchos de los problemas en la persecución de este tipo de delitos complejos o de alta connotación social podrían ser resueltos con mejores herramientas.

Uno de los obstáculos más evidentes se halla en la imposibilidad de tomar decisiones en políticas de persecución penal cuando el director de la investigación es un juez de instrucción, por definición independiente y que no responde a ningún tipo de lineamiento estratégico institucional. Este contexto genera al mismo tiempo obstáculos para llevar adelante investigaciones eficaces. Un juez investiga el delito que le tocó de acuerdo al sistema de turnos, y es muy probable que ni siquiera se entere de que un

¹³ Un nuevo informe de gestión de la Unidad, correspondiente al año 2010, da cuenta de los avances en el juzgamiento de los acusados por cometer crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar, habiéndose condenado a 110 personas por estos delitos. Ver http://www.mpf.gov.ar/ics-wpd/DocumentsWeb/LinksNoticias/Estado_Causas_Diciembre_2010.pdf

delito similar o con identidad en los autores se esté investigando en el juzgado de enfrente. Los jueces conocen un recorte muy pequeño de la realidad delictual, contexto altamente problemático cuando se trata de delitos complejos.

Parece claro que si una institución de las características y con las herramientas que tiene el Ministerio Público Fiscal tuviera las investigaciones penales a su cargo, muchos de estos problemas serían más sencillos de resolver.

Un factor en el que coincidieron todos los entrevistados y que se pudo también observar en los estudios de casos realizados en el marco de la investigación es el inagotable sistema recursivo presente en la etapa de instrucción. Casi todas las decisiones de los jueces en esta etapa, aun preliminares, pueden ser revisadas por las Cámaras de Apelaciones, e inclusive la práctica ha demostrado que hay decisiones que también se pueden recurrir ante la Cámara Nacional de Casación Penal y en ocasiones aun a la Corte Suprema. La multiplicidad de recursos genera grandes demoras que se agravan por la existencia del expediente como método de comunicación y de toma de decisiones, porque en muchas ocasiones las cámaras de apelaciones requieren de todo ese expediente para resolver, y los jueces sin el expediente aseguran que no pueden continuar las investigaciones. Las mayores demoras se encuentran en los procesamientos y en sus apelaciones, que en general manejan estándares más parecidos a las sentencias definitivas y su posterior revisión.

Como conclusión de esta debilidad del sistema, los expertos y aun los jueces coinciden en que cuando los imputados tienen abogados “medianamente buenos”, es bastante probable que logren que las causas prescriban sin que lleguen a juicio. La estrategia es entonces evitar el juicio y buscar la prescripción, en especial en casos de corrupción o criminalidad económica en los que los imputados no suelen estar en prisión preventiva; y el sistema es funcional a esa estrategia, o al menos jueces y fiscales se suelen mostrar impotentes. No es extraño entonces que el plazo promedio de duración de los procesos en este tipo de casos sea de 14 años.

Precisamente, las cámaras tienen demoras inusitadas para resolver las apelaciones (como ejemplo, el estudio del caso “Coimas en el Senado” demostró que la causa estuvo tres años en la Cámara de Apelaciones para resolver distintos recursos, un tercio de lo que demoró la instrucción de la causa). La explicación más simple se relaciona con la carga de trabajo que genera la innecesaria revisión de cada decisión que toman los jueces de instrucción. Ante esta realidad, y frente a la impotencia por las demoras en los juicios contra los responsables de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el

terrorismo de Estado, el Poder Ejecutivo impulsó y el Congreso Nacional sancionó una reforma del régimen recursivo, previendo un proceso de decisión totalmente oralizado para las Cámaras de Apelaciones y de Casación Penal en todos los recursos que no fueran contra la sentencia definitiva de los tribunales orales.

Sin embargo, la ley fracasó en el ámbito federal por la resistencia de los jueces de llevarla a la práctica. A través de una serie de acordadas, cada una de las Cámaras de Apelaciones escapó al mandato legal (no así la Cámara de Casación). El Consejo de la Magistratura, por su parte, incumplió también el mandato legal que le imponía organizar oficinas para gestionar esas audiencias e implementar el sistema, lo que aportó un argumento más para que los jueces le escaparan a las audiencias.

De todas formas la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, con competencia sobre los delitos no federales que se cometen en la ciudad de Buenos Aires, sí aplicó la normativa con muy buenos resultados, a pesar de la carencia de implementación. Cada una de las decisiones se toman a través del sistema oral y los jueces deciden en el día, lo que generó que varias de las salas del tribunal no tengan casos pendientes y hayan desaparecido las demoras. Lo notorio es que esta Cámara tiene un volumen de casos mucho más amplio que las Cámaras federales, aunque es cierto que la Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires lidia con algunos casos más complejos.

Actualmente en el ámbito federal solo se hacen las audiencias cuando las partes las solicitan, práctica que en general se limita a los casos por delitos de lesa humanidad en los que participan querrelas. Los fiscales no solo no solicitan las audiencias, sino que tampoco suelen participar cuando estas se realizan.

III.B. La falta de posicionamiento institucional del Ministerio Público

A pesar de que el sistema de justicia penal federal en Argentina mantiene un diseño inquisitivo durante la etapa investigativa, se puede observar un interesante crecimiento de la incidencia del Ministerio Público Fiscal como director de las investigaciones como consecuencia de algunas reformas legislativas. Sin embargo, ese crecimiento no se evidenció en un incremento de su imagen institucional y social.

La sociedad, salvo en raras excepciones, no ha encontrado al MPF como una institución a la que reclamarle por la impunidad de los delitos, aun cuando se trate de un importante factor generador de inseguridad, al menos en el denominado plano

subjetivo. A pesar de la fortaleza a nivel institucional que tiene desde que la reforma constitucional le asignó un lugar extra poder, no se ha hecho cargo de ese espacio.

Si bien el diseño del proceso penal resulta un factor determinante, es notable que desde el Ministerio Público no se ha impulsado ningún intento de cambio, sino que más bien se ha defendido la estructura tradicional cuando surgieron conflictos. Desde los sectores políticos tampoco se pretendió que el Ministerio Público saliera de ese bajo perfil institucional, aun a pesar de que ello implica asumir como propios costos de malos resultados en este tipo particular de investigaciones penales.

III.C. La rigidez organizacional del Ministerio Público y la consiguiente creación de unidades con poco poder operativo

La creación masiva de unidades temáticas en la órbita del MPF ha sido probablemente el proceso más interesante a nivel institucional. Sin embargo, no logró quebrar su rigidez organizacional. La creación y el funcionamiento posterior de las unidades fiscales parece atado fuertemente a dos factores: políticos por un lado y de capacidad de sus funcionarios por el otro. Es posible identificar una dinámica común:

La presión social y mediática sobre algún tipo de delitos se transforma en voluntad política en la órbita del Poder Ejecutivo de generar alguna forma de solución.

La voluntad política provoca la creación de las unidades fiscales, en algunos casos además con ayuda económica o edilicia de distintas agencias del Poder Ejecutivo.

Cuando la voluntad política sobre ese determinado tipo de delitos se sostiene y los funcionarios de esa unidad logran eludir los escollos de la estructura institucional, las unidades han mostrado buenos resultados. Lo contrario sucede cuando la emergencia política desaparece o merma.

Una conclusión incuestionable que surge de este tipo de funcionamiento es que la creación de las unidades fiscales es aceptada como la mejor estrategia institucional para ganar en eficacia en la investigación y persecución de este tipo de delitos que implican cierta complejidad.

Sin perjuicio de ello, el modelo de los “fiscales naturales” mantiene fuerza en sus resistencias. Por eso persisten los escollos institucionales, que deben ser sorteados por los funcionarios de las unidades a través de distintos mecanismos para manejar las investigaciones de manera informal, mientras que en lo formal sigue intacta la estructura tradicional del modelo inquisitivo.

Sin embargo, la estructura tradicional prevalece cuando no aparecen los incentivos necesarios y entonces se multiplican unidades especiales dentro de la Procuración General con poco poder operativo.

El conflicto entre los fiscales federales y el procurador general con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) mostró este conflicto -entre la rígida estructura tradicional y la conciencia de la mayor eficacia que implica la especialización- en su máxima expresión y se definió a favor de la estructura tradicional de organización inquisitiva del Ministerio Público. La resolución del Procurador que definió el conflicto dejó al descubierto una mirada conservadora sobre la organización y funciones del Ministerio Público, y dejó poco espacio para una flexibilización de la estructura organizacional mientras no haya un cambio legislativo.

III.D. La carencia de información sobre el funcionamiento del sistema

El sistema, en general, no produce información de calidad sobre su funcionamiento. La Procuración General de la Nación produce datos más confiables que los del Poder Judicial y releva datos generales sobre los ingresos de denuncias al sistema penal, pero genera información incompleta sobre las salidas. Ninguna institución del sistema produce datos generales sobre los plazos de las causas ni indicadores algo más sofisticados.

El Poder Ejecutivo, por su parte, dejó de publicar las encuestas de victimización que realizaba desde hace años la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, en lo que puede señalarse como una regresión en la materia.

Como se destaca en el próximo apartado, la información de mayor calidad la producen las unidades fiscales especializadas.

III.E. Factores que obstaculizan la investigación y persecución de la corrupción y otros delitos del poder

Los factores de ineficacia estructurales se explotan al máximo en la investigación de delitos relacionados con la corrupción o con grandes factores de poder, en los que no solo no suelen existir incentivos políticos para la eficacia (con algunas excepciones en las que hay involucrados conflictos de poderes), sino que inclusive en algunos casos existen incentivos para la ineficacia, que no son más que prácticas corruptas hacia adentro del sistema de justicia penal. Un ejemplo de ello son las denuncias relacionadas con las irregularidades en el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema, o en el Cuerpo Médico Forense.

Precisamente, el funcionamiento de los organismos de persecución y control de la corrupción y la criminalidad económica, así como los organismos periciales que deberían sustentar la persecución penal, dista de ser bueno. Tanto la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como la Oficina Anticorrupción, la Unidad de Información Financiera y el Cuerpo de Contadores Oficiales de la Corte Suprema han estado bajo crítica por su falta de voluntad o capacidad para investigar, llegando a situaciones escandalosas como la desatada en la disputa por las facultades de la FIA entre el entonces fiscal nacional de Investigaciones Administrativas y el procurador general de la Nación, o la que llevó a la Corte a auditar a su Cuerpo de Contadores.

En términos generales la conclusión es la alarmante ineficiencia de un sistema que no muestra resultados positivos mientras que una gran cantidad de recursos del Estado se dedican a la investigación y persecución de la corrupción y la criminalidad económica: Fiscalías y Juzgados federales, la FIA, la Oficina Anticorrupción, la Unidad de Información Financiera, el Cuerpo de Contadores Oficiales y recientemente se suma una nueva Oficina de Coordinación en la Procuración General. Mientras que los resultados son una muy baja tasa de condenas sobre el total de casos ingresados (3,36 para los delitos contra la administración pública), ninguna denuncia de la FIA en cinco años logró llegar a juicio y poca mejor suerte tuvo la OA.

El mejor ejemplo de la impotencia de todo este sistema fue la resolución en noviembre de 2009 del proceso en el caso “IBM-Banco Nación”, que terminó luego de más de una década de proceso y en las puertas del juicio oral en un juicio abreviado con sentencias de condena en suspenso, y en un acuerdo para la restitución al Estado de parte del dinero que se había destinado a los sobornos, aunque estaba embargado y bajo control judicial. El caso “IBM-Banco Nación” muestra por un lado cómo el paso del tiempo opera como desincentivo para la persecución penal, ya que genera desinterés y olvido en la prensa y en la opinión pública; y al mismo tiempo la limita, ya que la posibilidad de prescripción funciona como un arma para las defensas. Por otra parte, muestra la incapacidad del sistema para organizar un juicio oral de cierta magnitud; parece poco probable que los 240 testigos citados antes de que se frustrara el debate fueran todos imprescindibles.

Los magistrados entrevistados señalaron como un problema adicional la falta de capacitación de los operadores del sistema penal federal para delimitar las investigaciones y para instruir con precisión el trabajo que deben hacer los peritos contadores.

Por otra parte, los entrevistados señalaron como un obstáculo la inexistencia de un cuerpo pericial completo y capacitado, y que sean las fuerzas de seguridad quienes continúan siendo los principales auxiliares de la justicia en las investigaciones. Por supuesto, mientras no haya una reforma integral del sistema de justicia penal federal resulta más compleja la organización de una institución de esas características, así como una decisión sobre su dependencia orgánica.

La ausencia de mecanismos eficientes de control y sancionadores en el ámbito administrativo es otro de los obstáculos estructurales que aparecen para el éxito de la persecución penal de la corrupción. Así, la fuente de las denuncias suelen ser arrepentidos o la prensa, y no un sistema administrativo que haya trabajado mejor la denuncia, lo que en parte condiciona sus resultados.

III.F. La falta de coordinación de las fuerzas de seguridad en su función investigativa

Los relatos de los entrevistados demostraron que cada juez de instrucción o fiscal tiene que encontrar sus propios investigadores auxiliares, que tienen libertad para hacerlo, y que las fuerzas de seguridad operan con una interesante flexibilidad difícil de encontrar en las agencias jurídicas. Sin embargo, al mismo tiempo es la muestra de la falta de institucionalidad, que es consecuencia de la descentralización de la política de persecución penal en un número igual a la cantidad de jueces. Sin dudas, implica una distribución ineficiente de la carga de trabajo para las fuerzas de seguridad, que deben responder a decenas de jefes.

Fuerzas de seguridad que dependen de un mismo Ministerio cuentan con unidades con idéntico propósito por lo que de alguna manera compiten entre sí. Este tipo de competencia se pudo observar también entre las fuerzas de seguridad federal y las de las provinciales.

IV. Buenas prácticas

Similar al anterior en el que se destacaban los distintos obstáculos hallados, el objetivo de este apartado está orientado a sacar algunas conclusiones de esta investigación con la intención de identificar buenas prácticas que, eventualmente, puedan ser replicadas o que, en el mejor de los casos, sirvan de guía para un proceso de reforma de mayor magnitud.

IV.A. Las unidades temáticas del Ministerio Público y la generación de información de calidad

Algunas de las unidades temáticas dentro del Ministerio Público Fiscal han fortalecido al sistema al generar información de calidad sobre los delitos bajo su órbita. Esa información ha sido en general recolectada con miras a dos fines: como insumo para las propias investigaciones, es decir para estudiar patrones delictivos y unir casos particulares en maniobras más globales (UFASE); o como forma de dar cuenta de la eficacia (o ineficacia) en la persecución, un mecanismo de control que aparece en la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los derechos humanos.

IV.B. Las prácticas investigativas desarrolladas por la UFASE

La Unidad Fiscal que investiga secuestros extorsivos y trata de personas logró a través de convenios con distintos organismos públicos y privados obtener bases de datos que pueden ser consultadas en línea y cuyos datos pueden ser entrecruzados. De esta manera, se puede identificar personas (domicilio, teléfono, otros datos de interés); establecer vínculos familiares y comerciales; actividades laborales; situación financiera; participaciones en sociedades e información vehicular. También se puede contar con información sobre antecedentes penales, fichas dactilares, fotos e información filiatoria de los registros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, introducción de tarjetas en cajeros automáticos, existencia o no de cámaras de seguridad en determinado lugar de la ciudad de Buenos Aires.

Es un cambio drástico si se lo compara con el procedimiento que aún siguen utilizando el resto de los Juzgados y Fiscalías federales, que solicitan esta información a través de oficios. Buena parte de las demoras de las investigaciones judiciales obedecen a estos obstáculos. Los oficios suelen demorar en ser contestados, o las respuestas no coinciden con la información requerida y deben ser reiterados con aclaraciones. Es común en los juzgados enviar los oficios sin siquiera realizar llamadas telefónicas previas para corroborar la existencia de la información. Se trata ni más ni menos que una investigación a través de trámites, en contraposición a una investigación estratégica. La importancia de las metodologías investigativas de la UFASE cobran aún mayor relevancia en casos como los de los secuestros o la trata de personas, en los que la vida de las víctimas corre peligro y el tiempo es esencial. Se trata, sin ningún lugar a dudas, de un sistema que

merecería ser replicado hacia adentro del Ministerio Público Fiscal, e inclusive en los juzgados¹⁴.

Otra herramienta interesante para la investigación que desarrolló la UFASE ha sido la elaboración de un instructivo para la detección de las huellas que dejan las llamadas telefónicas, que suelen ser útiles tanto para el esclarecimiento de los hechos como para la identificación de los autores, no solo en los casos de secuestros y trata de personas. La Procuración General distribuyó el instructivo a todos los fiscales federales del país.

IV.C. La flexibilidad en las investigaciones policiales por homicidios

De las investigaciones sobre los homicidios, resulta interesante destacar la flexibilidad en la organización de División Homicidios de la Policía Federal. En este sentido, la División está organizada en equipos (brigadas) y los casos se asignan de acuerdo a la carga de trabajo y de aptitudes personales. Inclusive, en algunos casos los miembros de otras brigadas colaboran o acompañan en procedimientos a otra siguiendo como guía las capacidades para alguna investigación específica.

Por otro lado, es posible diferenciar la investigación policial en este tipo de delitos de la típica investigación judicial basada en el libramiento de oficios y en el trámite. La División realiza investigación de campo y parece estar orientada estratégicamente.

También aparece como interesante la coordinación de tareas con otras divisiones de la policía en la investigación de los homicidios. En lo técnico con la División Criminalística y en lo operativo con unidades como el GEOF o el GE1.

En aquellos casos en los que se investigan homicidios con autor desconocido, y que por lo tanto la dirección de la investigación se encuentra en manos de las Fiscalías, se pudo comprobar la división del trabajo en la investigación entre la Policía y la Fiscalía, y al mismo tiempo cómo el juez adquiere un exclusivo rol de garantía de los derechos del imputado al poner límites a la investigación policial.

IV.D. La clara definición de una política de persecución penal a través de la Unidad de Coordinación de causas por violaciones a los derechos humanos

A pesar de los inicios anárquicos con la reapertura de los juicios por los delitos cometidos en el

¹⁴ Donde los abogados que llevan adelante las investigaciones ni siquiera tienen acceso a Internet, y deben pedir prestados los accesos de los jueces o secretarios.

marco del terrorismo de Estado, es notable cómo en la persecución penal de este tipo de delitos se logró delinear una estrategia en algo más de dos años. A partir de un estudio diagnóstico la Unidad fiscal pudo elaborar un plan de trabajo que fue sostenido por el procurador y que respondió a una ya larga voluntad política del Poder Ejecutivo. A pesar de las dificultades que impone el sistema procesal, el trabajo de la Unidad fue ingenioso para encontrar respuestas en distintas jurisdicciones con realidades también muy distintas. De hecho, el modelo fue tomado por la Procuración durante 2009 para otras Unidades ya existentes como una manera de conseguir algunos resultados sin tener que modificar su rígido sistema organizacional.

IV.E. El control de las víctimas y de la sociedad civil como motor de la persecución penal en casos de alta connotación social

Todos los delitos estudiados en el marco de este trabajo, además de su alta connotación social, tienen en común la trascendencia que ha tenido la sociedad civil organizada en el impulso de las investigaciones y de la persecución penal.

El caso más notable es el de los organismos de derechos humanos (muchos de ellos organizados por familiares de las víctimas) en los casos por delitos cometidos durante el terrorismo de Estado, que impulsaron los procesos aún cuando estaban cerrados por las leyes de obediencia debida y punto final. Pero al mismo tiempo cumplieron un rol fundamental en la obtención, organización y sistematización de diversas pruebas. Su trabajo fue central ya al recuperarse la democracia para nutrir a la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep), cuya recopilación es central en los juicios que se están llevando adelante. Y la presión política y a través del litigio durante años fue esencial para la derogación y anulación de aquellas leyes de amnistía. Los organismos de derechos humanos inclusive han aportado a la justicia pruebas para la localización de prófugos y para la identificación de imputados que se conocían solo a través de nombres falsos.

En los casos de corrupción y criminalidad económica, dos organizaciones de la sociedad civil han logrado mantener en la agenda pública casos de corrupción que de otra manera habían quedado en el olvido. Además, a través de la elaboración de bases de datos y de estadísticas, pudieron mostrar la alarmante ineficacia del sistema en la investigación de este tipo de delitos que el sistema se esmera en ocultar. Ambas organizaciones han dado desde hace algunos años una importante batalla contra muchos jueces para acceder a los expedientes de los casos, como una manera de control de la sociedad, indispensable además para la recopilación de información.

La ola de secuestros extorsivos que coincidió con la crisis económica y social que estalló a comienzos de la década generó por sí sola una alarma social que movilizó al poder político, a las fuerzas de seguridad y a las instituciones judiciales. Sin embargo, aún polémico, esa alarma social fue canalizada durante varios años por Juan Carlos Blumberg, quien convocó a una multitudinaria movilización en reclamo de justicia por el secuestro y asesinato de su hijo y propuso y provocó una serie de reformas legislativas. Inclusive, su presión pública a favor del juicio por jurados tuvo éxito en la provincia de Córdoba.

La organización y movilización de las Madres del Dolor y de las Madres del Paco también generaron presión a favor de una persecución penal más eficaz de los homicidios, en especial de aquellos en los que las víctimas pertenecen a los sectores más humildes. ■