

| | |
|---|----|
| El sistema acusatorio en la estructura federal | 2 |
| Estudio sobre la reforma procesal penal en Argentina | 2 |
| 1. Introducción | 2 |
| 2. Las tensiones de la estructura federal | 3 |
| 3. La reforma judicial y la reforma procesal penal en Argentina | 7 |
| 3.1 Vigencia del paradigma adversarial..... | 13 |
| 4. Gestión y acceso a la información en el nuevo paradigma | 17 |
| 4.1. Necesidades que impone para el Ministerio Público | 18 |
| 4.2. Análisis comparativo de la oferta jurisdiccional actual | 23 |
| 5. Conclusiones | 29 |

El sistema acusatorio en la estructura federal.

Estudio sobre la reforma procesal penal en Argentina

1. Introducción

El propósito de este trabajo está orientado a evaluar el avance de la reforma procesal penal en la República Argentina desde la perspectiva de una incipiente implementación en toda la región de sistemas de juzgamiento adversarial acordes al diseño constitucional del juicio penal¹; a revisar algunas variables de acomodamiento que los principales actores del sistema judicial deben asumir frente al nuevo paradigma y anticipar algunos mecanismos de cooperación necesarios frente a ese nuevo modelo que surgen como consecuencia de la organización federal del Estado.

También podemos decir que está pensado desde una visión de política judicial y orientado, en este sentido, al análisis de componentes relativos a la gestión que necesariamente requieren la implementación de reformas como la que aquí se describe; la experiencia indica que, los cambios a nivel normativo como puntapié inicial para el desarrollo de políticas públicas son necesarios pero no suficientes y los sujetos involucrados, en este caso los operadores del sistema de justicia, no están en condiciones por sí solos de dimensionar y poner en funcionamiento los mecanismos que implican la realización de un salto cualitativo como el que se pretende. Antes bien, en forma intencionada o inconsciente, la mayor parte de las personas prefieren mantener y preservar las prácticas tradicionales en las cuales su comportamiento es previsible y normalizado.

En cuanto a su alcance, y a riesgo de atentar contra las virtudes y la riqueza que el análisis de cuestiones específicas y puntuales puede aportar al conocimiento agregado sobre los procesos de reforma, se basa en la necesidad de aportar una visión de conjunto, superadora de las realidades locales y abarcadora de la realidad nacional –aunque por ello muy probablemente incompleta- que permita posteriormente, a futuro, comprender los procesos individuales, incorporando esta perspectiva.

¹ Juicios orales, públicos y por jurados y Ministerio Público Fiscal a cargo de la investigación y acusación.

Este ejercicio permite también incursionar con mayor comodidad en el análisis de algunas variables que condicionan la armonía del conjunto e impiden otorgar un adecuado marco de expansión y desarrollo de potencialidades legítimas a cada uno de los Estados provinciales en forma individual. En la vereda opuesta, son muchas las enseñanzas que surgen de la experiencia ya transitada por nuestros conciudadanos, son pocos los estudios que encaran este tipo de abordaje y además considero que son necesarios. Muchas voces se alzan en estos tiempos reivindicando la necesidad de establecer políticas de Estado para la justicia y en ese contexto se multiplican las propuestas, planes y proyectos. El diseño e implementación de políticas judiciales requiere necesariamente del estudio de la experiencia comparada y de una visión abarcadora del conjunto; el conocimiento compartido y transmitido otorga muchas veces el impulso necesario para romper esa inercia en el nivel de conductas que las normas por sí solas no logran imponer.

2. Las tensiones de la estructura federal

Pasaron ya mas de 150 años desde que los constituyentes argentinos, representantes del pueblo reunidos en convención nacional, siguiendo el modelo que habían adoptado los Estados Unidos de Norteamérica en 1789 –orientados quizá en la similitud de procesos históricos que se había dado en ambos casos al otro lado del Océano Atlántico- acordaron un modo de organización política basado en la cooperación que representa la unión en un Estado federal en el cual cada provincia conservaría todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal².

Visto en perspectiva, si bien el federalismo haría pensar en la existencia de un marco necesario y contenedor dentro del cual, diversos grupos con características distintivas pero con historias comunes se asocian a fin de poder desarrollar sus propias fortalezas en un marco de seguridad frente a terceros, lo que podríamos llamar afecto societatis, también puede verse desde su lado negativo, en el sentido de pensar que la imposibilidad de desarrollarse, expandirse y crecer se ve amparada por una estructura superior de la que se nutren sin poder aportar nada –o muy poco- al crecimiento del conjunto³.

² Constitución Nacional Art. 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

³ “Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas necesidades generales. Los deberes y derechos del gobierno de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social”. Alexis de Tocqueville “La democracia en América” Ed. Fondo de Cultura Económica, México (2005), pág. 119.

Las condiciones del pacto establecieron para cada Estado provincial la obligación de darse su propia organización político institucional en el marco del sistema representativo y republicano de gobierno, asegurando a todos los habitantes la vigencia de los principios, declaraciones y garantías que se fijaran en la Constitución del Estado Federal.

Sin embargo existen algunos matices respecto del modelo americano que en la práctica se han ido profundizando y han desnaturalizado en parte ese equilibrio de poderes que supone la existencia de un orden federal y Estados autónomos.

El examen de estos matices podría constituir una investigación aparte, pero a los efectos del presente trabajo me parece importante puntualizar dos circunstancias en particular. La primera tiene que ver con la atribución del Congreso Nacional de sancionar las leyes de derecho común⁴, o sea las que afectan la rutina diaria de los habitantes de la Nación, cuya aplicación se reserva a los tribunales federales o provinciales según las cosas o personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones⁵. En tanto que la facultad para dictar los procedimientos a través de los cuales esas leyes son aplicadas e interpretadas permanece en la órbita de las provincias. De este modo los estados provinciales son autónomos respecto de la aplicación de las leyes y conservan la potestad para darse sus propios ordenamientos procesales, pero no pueden definir el alcance de los derechos y obligaciones de los habitantes de esa región⁶.

Al igual que en el modelo americano, esto determina la existencia de dos niveles jurisdiccionales: el federal, que estará definido según la materia o las personas que involucre, el cual es acotado y de excepción, y el nivel local o provincial. Podríamos sumar a esta división un tercer orden, el municipal,

⁴ Corresponde al Congreso: Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados. Art. 75, inc. 12 CN.

⁵ El Congreso de la Unión en América del Norte tiene potestad respecto de los ciudadanos para establecer y hacer pagar impuestos, pagar las deudas públicas y proveer la defensa común y al bien general de los Estados Unidos, siendo estos los mismos en todo ellos; en tanto que las leyes de derecho común, como las que conocemos en nuestro país, no existen y cada Estado está facultado para darse su marco normativo individual. Constitución Federal de América del Norte, sección octava.

⁶ Sí pueden reglamentar el ejercicio de esos derechos a través de normas de alcance provincial que no pueden modificar las leyes generales de derecho común ni oponerse a la Constitución Nacional.

que es el lugar donde deberían ubicarse las mayores fortalezas en un paralelismo congruente con el país del norte.

En opinión de Binder, la distribución de los asuntos judiciales en estos dos órdenes o sistemas no es una simple división de tareas; al contrario, es uno de los reflejos mas importantes de la estructura federal del Estado y en el caso específico de la justicia criminal forma parte de un mecanismo garantizador de distribución del ejercicio de la coerción penal.

El otro matiz que quisiera resaltar se relaciona con la dimensión de lo que podríamos llamar una tercera jurisdicción, jurisdicción Nacional u ordinaria de la Capital Federal que comprende el conjunto de normas, instituciones y organismos con sede en dicho territorio, convertido en autónomo desde la reforma constitucional operada en 1994. Jurisdicción que se ha expandido a consecuencia de la convivencia directa con instituciones del gobierno federal y destinada desde entonces a desaparecer como tal a causa del traspaso de competencias a la jurisdicción local. Este proceso, que se había planteado en términos de progresividad o de inmediatez está demostrando ser mucho más lento de lo esperado.

La Justicia Ordinaria de la Capital Federal comparte con la jurisdicción federal el mismo ordenamiento procesal y diversos órganos de gobierno y administración, como son el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También la Policía Federal Argentina, el Ministerio de Justicia de la Nación y el Servicio Penitenciario Federal, entre otros, se vinculan y nutren de servicios directamente a ambas jurisdicciones.

Así, mientras en el sistema americano la fuerza real reside en los gobiernos provinciales, mas que en el federal, en nuestro país la relación parecería invertirse; paralelamente los actores institucionales que participan del juego republicano se han ido consolidando en roles y perfiles que a primera vista no parecen muy auspiciosos para la salud de la República y menos aún para el sistema federal de

gobierno⁷. Es en parte debido a estas cuestiones que hoy los argentinos podríamos válidamente preguntarnos si estamos atrapados o amparados bajo el paraguas del sistema federal⁸.

Ahora bien, en relación específica con la estructura del sistema de justicia criminal, podríamos identificar una serie de circunstancias no menores vinculadas al análisis efectuado en esta sección que sirven de marco analítico para comprender mejor las tensiones que plantea el equilibrio entre ambos órdenes y brindan un contexto dentro del cual interpretar los desarrollados subsecuentes:

- Existencia de tantas políticas criminales como jurisdicciones existen. Esto no es algo negativo - en principio- sobre todo respecto de las estrategias concretas de persecución penal que necesariamente deberían estar orientadas a atender la problemática concreta de las realidades locales, partiendo del municipio hasta el conjunto del estado. Una cuestión problemática en este sentido apunta al hecho de que esa política se desentienda del contexto dentro del cual está inmerso el sistema y no contemple, en ese caso, los mecanismos de coordinación necesarios.
- Un matiz del punto anterior nos remite a pensar en la posibilidad de desarrollos de política criminal locales contrarios a la política criminal del conjunto.
- Existencia de sistemas de registración e información que utilicen criterios y metodologías diversas en cada jurisdicción, lo cual haga incompatible la generación de información agregada.
- Difusión de la responsabilidad -que corresponde, en principio al gobierno federal- en cuanto a la implementación de mecanismos de coordinación que abarquen la totalidad del conjunto.
- Existencia de múltiples intereses contrapuestos que dificulten la implementación de estos mecanismos de acuerdo a un plan consensuado.
- Multiplicación de funciones que desaprovechan economías de escala.
- Necesidad de adecuación normativa en las diversas jurisdicciones respecto de determinadas variables.

⁷ Predominancia del sistema presidencialista y uso indiscriminado de facultades excepcionales, como son los decretos de necesidad y urgencia; delegación de facultades legislativas al poder ejecutivo; régimen de coparticipación federal de impuestos; distribución arbitraria entre provincias de Aportes del Tesoro Nacional; reiteración de intervenciones federales a las provincias, etc.

⁸ “El sistema federativo descansa, cualquier cosa que se haga, sobre una teoría complicada, cuya aplicación exige, en los gobernados, un uso diario de las luces de la razón. En general, solamente las concepciones simples se apoderan del espíritu del pueblo. Una idea falsa, pero clara y precisa, tendrá siempre mayor poder en el mundo que una idea verdadera, pero compleja. (...) La Unión es una nación ideal que no existe, por decirlo así, sino en los espíritus y cuya extensión y límites sólo los descubre la inteligencia. (...) La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos. Alexis de Tocqueville. Op. Cit. Págs 158 y 159.

- Creación de organismos de control eficientes que atiendan las particularidades de cada región sin perder de vista las particularidades del conjunto.

En respuesta a aquellas voces que, en el otro extremo, se alzan promoviendo la unificación del derecho procesal penal Binder plantea que en un sentido literal esto no resultaría relevante, desde que los principios que guían la elaboración de esos ordenamientos son comunes a todo el sistema; al contrario, la verdadera unificación procesal penal está dada por el hecho de asegurar un tratamiento igualmente digno y respetuoso para todos los habitantes del país sin que las competencias de los tribunales puedan alterar esa base intangible de respeto.

En este sentido, tanto la ley 24.059 de Seguridad Interior, como la ley 25.550 de Inteligencia Nacional establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el diseño un sistema que integre los diferentes niveles.

3. La reforma judicial y la reforma procesal penal en Argentina

Tradicionalmente, la reforma judicial en nuestro país ha estado fuertemente relacionada a las sucesivas modificaciones del marco normativo; también desde hace ya mas de diez años que este concepto se ha extendido a otros aspectos del sistema judicial, especialmente aquellos vinculados con la gestión⁹. Este último aspecto ha sido ampliamente explorado, especialmente en el ámbito de la justicia civil. Sin embargo, merece destacarse -en lo referido a reformas legales- la introducción de sistemas alternativos de resolución de conflictos demostró como un elemento de alto impacto en aquellas cuestiones que en definitiva afectan la demanda hacia dentro de los tribunales y modifican las reglas y cultura de trabajo de los operadores.

⁹ Por segundo año consecutivo jueces de todo el país reunidos en la Conferencia Anual de Jueces han coincidido en la necesidad de asumir políticas de Estado para el Poder Judicial, resaltando aquellas cuestiones vinculadas a la autarquía presupuestaria, el acceso a la justicia, la disminución de la litigiosidad y la introducción de políticas de gestión en todos los niveles del Poder Judicial. El informe final del encuentro llevado a cabo en la ciudad de Salta se puede acceder a través de la página de la Ju.Fe.Jus www.jufejus.org

Durante la última década se han multiplicado los diagnósticos de desempeño del sistema judicial¹⁰ y los programas y proyectos orientados a: la incorporación de mejores prácticas, gestión judicial de calidad (incluida la certificación normas ISO), diseño y difusión de indicadores de gestión jurisdiccional¹¹, implementación de mesas de entradas virtuales, rediseño de la oficina judicial, utilización de firma digital, firmas de carta compromiso con el ciudadano, programas de desarrollo de juzgados modelo¹², incorporación de tecnologías de la información, entre otros mecanismos¹³. Inclusive a nivel académico se observa últimamente un incremento de los cursos y seminarios orientados a la gestión y el gobierno judicial, concursos que hacen de su tema central al gobierno judicial y proliferación de artículos sobre este tópico.

En los casos en los que se implementaron reformas de acuerdo a alguna de las modalidades expuestas, muchas de ellas se hicieron en forma aislada o parcial a un grupo de juzgados o a un fuero a iniciativa de los propios magistrados y no a resultas de un plan diseñado desde la máxima autoridad del Poder Judicial¹⁴.

¹⁰ En este sentido cabe resaltar la actividad de diversas organizaciones de la sociedad civil orientadas al estudio y mejoramiento del sistema judicial y especialmente focalizadas en aspectos de gestión. Muchas de estas asociaciones se han agrupado a través de ARGENJUS, constituyendo un consorcio de ONGs orientadas a afianzar la independencia de la Justicia como Poder del Estado; una mayor eficacia y eficiencia del sistema; experimentar y analizar sistemas de formación de los recursos humanos que busquen una mayor profesionalización y preparación integral, incluido solucionar efectivamente los conflictos que se suscitan en la comunidad.

¹¹ Convenio de Información sobre la Justicia Argentina. Ver estadísticas comparadas a nivel provincial en www.jufejus.org.

¹² El Proyecto PROJUM, iniciado en el año 1999 y finalizado en el año 2005 con un costo de 6 millones de dólares (GOB – BIRF –Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento) tuvo como objetivo general diseñar y poner en operación un nuevo modelo de gestión y organización de los juzgados que pueda mejorar sus niveles de efectividad de acuerdo con indicadores de control previamente definidos, así como estimular un proceso de modernización judicial que sirva como modelo para promover nuevas experiencias en el ámbito del Poder Judicial en su conjunto. El impacto del proyecto finalmente no se replicó mas allá de las 12 unidades jurisdiccionales seleccionadas en forma original. El proyecto se inserta dentro del marco de cooperación del PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a través del cual se llevaron a cabo importantes proyectos para contribuir a dotar al Estado de la capacidad gerencial de la que carecía luego del advenimiento de la democracia, en el marco de un concepto amplio de cooperación para el desarrollo. Específicamente, se contribuyó al aumento de la eficiencia, eficacia y transparencia del sector público introduciendo modernos instrumentos de gestión, fortaleciendo los sistemas de planificación y coordinación de políticas públicas y la formulación y gestión de proyectos. Todo ello a través de la modalidad de ejecución nacional y la administración de recursos de diversas fuentes de financiamiento (presupuestos nacionales, provinciales, municipales; fondos de organismos multilaterales de crédito -Banco Mundial, BID- bilaterales, etc.).

¹³ Un completo relevamiento de indicadores de gestión jurisdiccional por jurisdicción, como así también un resumen de incorporación de procesos y programas de mejora vinculados a este tema puede obtenerse en la publicación Información & Justicia II – Datos sobre la Justicia Argentina, publicado por Unidos por la Justicia Asociación Civil y la Fundación Konrad Adenauer bajo la dirección del Dr. Germán C. Garavano (Buenos Aires, agosto de 2006), también accesible en la página web www.unidosjusticia.org.ar. Del mismo modo en la publicación “Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y CABA”, editado por la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Editorial La Ley(2007).

¹⁴ Jurisdicciones como Córdoba, Río Negro, Salta y CABA encararon programas y proyectos que incorporan elementos de control de gestión en todo el Poder Judicial. Ver Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jufejus – La Ley (2007).

No obstante este esfuerzo e inversión de tiempo y medios los índices de confianza en la justicia se mantienen en niveles alarmantes¹⁵. Siguiendo el análisis de los aspectos vinculados a la gestión esto podría explicarse en el hecho de la persistencia de diversas variables que todavía son moneda corriente en cualquiera de nuestros tribunales a pesar de las numerosas reformas encaradas:

- La delegación de tareas de parte del juez a sus empleados es la regla;
- La mayor parte de las sentencias que se dictan se comunican en forma escrita;
- Los mecanismos de asesoramiento jurídico y patrocinio gratuito son escasos y las condiciones de acceso a los mismos, difíciles de cumplir;
- Los expedientes se reproducen y acumulan a ritmo vertiginoso siendo su propia existencia y preservación mas importante que el conflicto mismo que contienen;
- La participación ciudadana en los mecanismos de descubrimiento del derecho sigue siendo prácticamente nula;
- Los procesos siguen siendo excesivamente largos;
- La función de prevención que debe cumplir el sistema judicial es muy baja;
- La especialización no ha logrado un nivel de respuesta mas eficaz para determinados tipos de conflictos;
- La administración de los tribunales sigue estando en manos de los propios jueces;
- La incorporación de las modernas tecnologías ha sido incipiente pero no ha logrado dar el salto cualitativo que las potencialidades que provén los sistemas permitirían darle¹⁶;
- Los horarios de atención de los tribunales parecen privilegiar las necesidades de los abogados y los propios actores internos antes que los de la gente;
- El lenguaje, los ritos y solemnidades que acompañan los procesos judiciales resultan incomprensibles para los propios administrados;

¹⁵ Conforme los resultados que arroja el Índice de Confianza en la Justicia elaborado por Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, forma conjunta con la universidad Torcuato Di Tella, para el mes de julio de 2007, respecto de la imparcialidad el 87% de los encuestados considera que la justicia es nada o poco confiable, en el mismo sentido opina el 82% de los encuestados respecto de su capacidad y eficiencia; en tanto que consultados sobre la honestidad del sistema sólo el 13% afirma que la justicia es confiable o muy confiable.

¹⁶ Es llamativo que en muchos casos la lógica de funcionamiento de los sistemas informáticos de gestión que se incorporan responde a la del expediente escrito en lugar de plantearse objetivos concretos de digitalización de los procesos, con el resultado de que terminan conviviendo ambos sistemas (expediente escrito y soporte digital) y se multiplica el mal humor de los agentes que deben realizar doble trabajo. Ello podría explicarse también en el hecho de que una reforma del marco normativo orientada en este sentido aún no ha sido encarada seriamente y en muchos casos se siguen regulando cuestiones que inexorablemente apelan al uso del papel como soporte del trámite judicial asfixiando cualquier margen para operar en otro sentido a riesgo de revocación o nulidad de las resoluciones adoptadas.

- La información disponible para los ciudadanos es prácticamente nula y los pasillos de tribunales siguen cubiertos de afiches relativos a cursos para profesionales, noticias sobre concursos y reclamos de la unión de empleados.

En cuanto a la materia penal, hoy en día el proceso de reforma, al menos en el plano discursivo, parece coincidir en la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma que no agota sus expectativas en la modificación del marco normativo -aunque en muchos casos incluye este aspecto como un punto de partida- sino que involucra profundos cambios en la cultura de trabajo de los operadores, en la dinámica de las instituciones que afecta y en la forma de comunicación con la sociedad. En este sentido podríamos puntualizar las siguientes cuestiones:

- Oralización de los procedimientos, inclusive en aquellas etapas previas y posteriores a la realización del juicio;
- Dirección de la investigación en cabeza del Ministerio Público Fiscal
- Reemplazo de metodologías de trabajo basadas en apropiación del expediente por modelos orientados a intervención por etapas o flujo de procesos.
- Eliminación del expediente como fuente de información para la toma de decisiones por parte de los jueces.
- Reforma de la oficina judicial y eliminación de delegación de tareas jurisdiccionales.
- Reforma de las fiscalías, especializando y concentrando algunas funciones en equipos orientados al logro de diversos objetivos.
- Desformalización de la investigación.
- Separación de las actividades de neto corte administrativo de las propias jurisdiccionales¹⁷, otorgando estas últimas a profesionales de la gestión que no dependan de los jueces.
- Otorgar un rol preponderante al Ministerio Público Fiscal como titular de la acción penal pública y asumir en este sentido la responsabilidad que le compete ante el conjunto de la sociedad.

¹⁷ Esta separación genera gran resistencia entre los magistrados que se niegan a perder el control de su agenda, sus tiempos y sus empleados. Una experiencia interesante en este sentido es la que se está dando en la provincia del Chubut donde a partir de la implementación del procedimiento acusatorio se creó la Oficina Judicial (OFIJU), única que asiste a todos los jueces sin que exista para éstos delegación posible. Informe del STJ Chubut, “Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jufejus), 2007, pág. 38.

- Otorgar un rol preponderante a las víctimas del delito y al impulso de los procedimientos en su rol de querellante.
- Mejorar las relaciones con la comunidad.
- Incorporación de mecanismos de simplificación procesal, facultades discrecionales y salidas alternativas.
- Incorporación de sistemas alternativos de resolución de conflictos en materia penal.
- Relativización del principio de legalidad en el sentido de obligación de persecución y juzgamiento de todos los ilícitos.
- Restricción en el uso de la prisión preventiva a casos donde sea estrictamente necesario para poder llevar a cabo el juicio oral.
- Reducción de los tiempos de duración de los procesos

Esta rápida enumeración permite apreciar a simple vista que el desafío no resulta para nada sencillo. Una de las instituciones que mayores cambios deberá experimentar en el este proceso de transición es el Ministerio Público, que pasa a cumplir un rol decisivo en el conjunto de nuevas instituciones y a asumir nuevas responsabilidades frente al conjunto de la sociedad.

A nivel nacional y con la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994, se le otorgó el status de órgano autónomo, autárquico e independiente del resto de los poderes, pudiendo organizarse hacia el interior y administrar su presupuesto en forma autónoma.

En el caso de los Estados provinciales, si bien en muchos casos el Ministerio Público goza de autonomía y autarquía, el status adquirido a nivel nacional no encuentra aún puntos de equivalencia y su regulación continúa siendo bastante disímil.

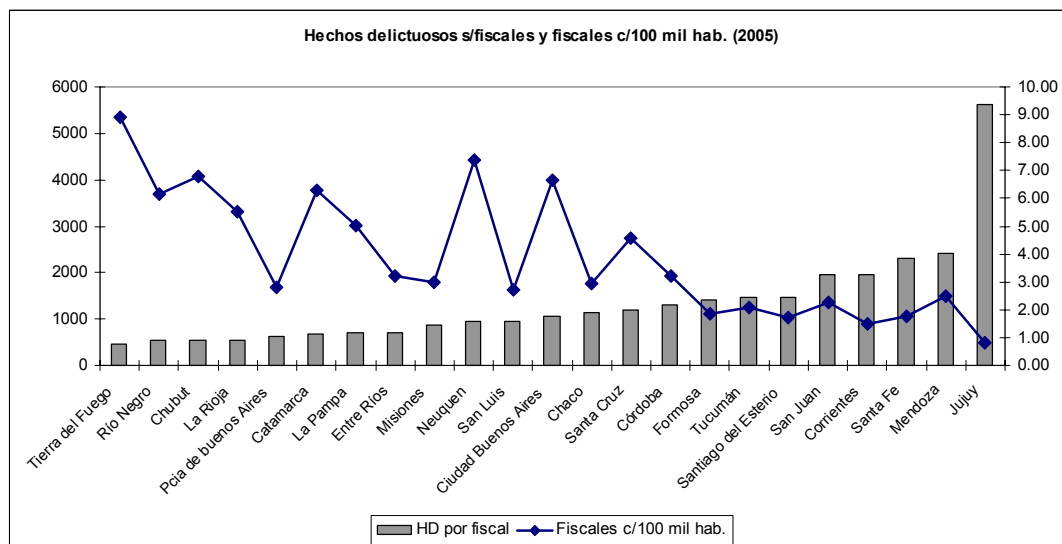
El Ministerio Público Fiscal aún no ha dado el salto cualitativo que le corresponde en el nuevo paradigma procesal penal; sólo en aquellos sistemas que han transitado hacia modelos adversariales comienza a percibirse lentamente una nueva conciencia de esa condición¹⁸.

El cuadro que se presenta a continuación nos da una idea de la envergadura del Ministerio Público Fiscal a nivel nacional, a través del cruce de datos relativos a su composición con variables

¹⁸ Un completo y pormenorizado análisis sobre este tema se encuentra desarrollado en “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”, Mauricio Duce – Cristian Riego. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA – 2005).

demográficas por provincia y de cantidad total de hechos delictuosos registrados por policías, gendarmería y prefectura también por provincia.

Gráfico I. Cantidad de Fiscales c/100 mil habitantes y hechos delictuosos registrados por fiscal (2005)



Elaboración propia. Datos: Censo Nacional 2001; Convenio de Información sobre la Justicia Argentina (Ju.Fe.Jus); SNIC – Sistema Nacional de Información Criminal¹⁹

Una aclaración que se debe tener en cuenta con respecto al número de fiscales es que las fuentes que indican la cantidad por jurisdicción no discriminan la materia penal o civil; sólo en el caso de la CABA se ha expresado la cantidad específica correspondiente a la materia penal. En otro sentido, respecto de la cantidad total de hechos delictuosos registrados debe tenerse en cuenta que no contempla la cifra negra de delitos, que algunas encuestas de victimización ubican en el 75% del total de los que efectivamente se cometen; tampoco discrimina entre delitos federales o comunes. Vale entonces tener presente estas cuestiones ya que podrían introducir alguna distorsión.

El gráfico nos muestra en el eje izquierdo la cantidad de hechos delictuosos registrados en relación con el número de fiscales por jurisdicción en tanto que el eje derecho la cantidad de fiscales cada 100 mil

¹⁹ Los datos correspondientes al número de fiscales pertenecen en algún caso a la misma fuente pero del año 2004. Para las provincias de Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego los datos fueron tomados de la publicación Información & Justicia II (Unidos por la Justicia Asociación Civil) 2006. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se computaron los fiscales penales locales de la ciudad mas los nacionales ordinarios y federales con sede en dicho territorio, este último dato tomado del Informe Final de Elevación del Anteproyecto de CPPN – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2007)

habitantes. Así vemos que la provincia de Tierra del Fuego donde hay menor cantidad de hechos delictivos registrados por fiscal, con un total de 468, mientras el mayor número se encuentra en Jujuy con un total de 5613. La provincia de Jujuy no llega a tener 1 fiscal cada 100 mil habitantes, mientras Tierra del Fuego posee 9.

3.1 Vigencia del paradigma adversarial

En función de las principales variables que, conforme anticipamos, incorpora el nuevo paradigma procesal penal y siguiendo en parte la metodología de trabajo abordada en otras investigaciones²⁰ se elaboró el siguiente cuadro comparativo, que pretende reflejar el estado de avance del modelo adversarial en los ordenamientos procesales penales vigentes en el país²¹:

Tabla I. Principales variables del paradigma adversarial reguladas en los ordenamientos procesales de las provincias argentinas

| | | Spl. Procesal | Facult Discrecionales | | | Salidas Alternativas | | | | |
|--------------|----------------|---------------|-----------------------|------|--------|----------------------|----------|---------|-----------|----------|
| | Paradigma | J. Abreviado | Archivo | Des. | Oport. | Probation | Ac. Rep. | J. Oral | Au. Prel. | Victimas |
| Pcia Bs. As. | Adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| CABA | Adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| Catamarca | Adversarial | si | si | si | no | si | no | si | si | si |
| Córdoba | Adversarial | si | si | si | no | si | no | si | si | si |
| Corrientes | No adversarial | no | no | si | no | no | no | si | no | no |
| Chaco | Adversarial | si | si | si | no | no | no | si | no | si |
| Chubut | Adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| Entre Ríos | Adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| Formosa | No adversarial | si | no | no | no | no | no | si | no | no |
| Jujuy | Mixto | si | si | si | no | no | no | si | no | no |
| La Pampa | Adversarial | si | si | si | no | si | si | si | si | si |
| La Rioja | | | | | | | | | | |
| Mendoza | Adversarial | si | si | no | si | si | si | si | no | si |
| Misiones | No adversarial | si | no | si | no | si | no | si | no | si |
| Neuquén | No adversarial | si | si | no | no | si | no | si | no | no |
| Río Negro | No adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| Salta | Mixto | si | si | si | no | si | si | si | no | si |
| San Juan | No adversarial | no | no | no | no | no | no | si | no | si |
| San Luis | No adversarial | si | no | si | no | si | no | si | no | no |
| Santa Cruz | No adversarial | si | si | si | no | si | no | si | no | si |
| Santa Fe | Adversarial | si | si | si | si | si | si | si | si | si |
| Sgo. Estero | No adversarial | si | no | no | no | no | no | si | no | no |
| Tra. Fuego | No adversarial | no | no | si | no | si | no | si | no | si |
| Tucumán | Adversarial | si | si | si | no | no | no | si | no | si |
| Nación | Mixto | si | no | no | no | si | no | si | no | si |

La variable que determina la pertenencia a uno u otro paradigma está definida -a los efectos de este análisis- por la responsabilidad sobre la investigación o facultades de instrucción, que en el sistema no adversarial o inquisitivo permanece en cabeza de los jueces.

²⁰ Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina. Mauricio Duce y Cristian Riego. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

²¹ La Rioja figura sin datos ya que no fue posible acceder al CPP a través de las bases de datos jurídicas disponibles on line.

El cuadro da cuenta que a la fecha estas facultades de investigación han sido transferidas a la órbita del Ministerio Público en 11 de las 25 jurisdicciones judiciales y con posibilidad de asumirlas por delegación en los casos expresamente previstos por la ley en 3 jurisdicciones²² (paradigma mixto²³); en términos de población el impacto del modelo acusatorio en este sentido afecta entonces a gran parte de los habitantes de Argentina, representando un total del 79% de la población²⁴.

La implementación del juicio abreviado como mecanismo de simplificación procesal está ampliamente difundida a lo largo de los ordenamientos procesales, siendo solamente las provincias de Corrientes, San Juan y Tierra del Fuego las que no lo han incorporado.

En cuanto a la incorporación de facultades discrecionales en cabeza del Ministerio Público, como son el archivo y la desestimación de la denuncia, vemos que en el caso en los que el ordenamiento procesal se sitúa bajo el paradigma adversarial, la facultad de archivo y desestimación constituye la regla, con excepción de la provincia de Mendoza respecto de las facultades de desestimación. En el caso de los ordenamientos que se sitúan bajo el paradigma no adversarial algunos códigos han avanzado igualmente en la regulación de estas facultades en cabeza de Ministerio Público. En ambos casos reglamentadas conforme diversas pautas según la jurisdicción²⁵.

La incorporación de criterios amplios de oportunidad en cabeza del Ministerio Público Fiscal para archivar la causa mas allá de los supuestos legales en los que no existe delito o no se puede proceder a su investigación es aún incipiente; esta limitación encuentra su correlato, muy probablemente, en la existencia de un precepto de fondo como es el principio de legalidad contenido en el art. 71 del Código

²² Cuatro, si tenemos en cuenta que la Nacional Ordinaria se asimila a la Federal.

²³ Jujuy: investiga el Fiscal en caso de flagrancia y cuando no procede la prisión preventiva. Salta: juicio sumario para delitos con pena máxima de 5 años de prisión donde la investigación esta a cargo del Fiscal. Nación: investigación sumaria para casos de flagrancia y delitos sin autor conocido a cargo del fiscal, posibilidad de delegación por parte del juez.

²⁴ Cabe aclarar que tanto el Código de Procedimientos Penal de La Pampa (ley 2287), como el de Entre Ríos (ley 9754) no están vigentes aún y comenzarán a regir a partir del año 2008. No obstante lo expuesto me pareció acertado incluir a esas provincias dentro del nuevo paradigma. Los sistemas incluidos en la categoría “mixto” han sido asimilados a los efectos de obtener el porcentaje mencionado en la categoría de no adversariales.

²⁵ Corrientes: si el juez se opone a la desestimación se eleva al fiscal de cámara siendo su decisión vinculante; Chaco: ídem Corrientes; Jujuy: ídem Corrientes para archivo y desestimación; La Pampa: tanto el archivo y la desestimación solicitadas por el fiscal pueden revisarse a pedido de la víctima, el querellante o el juez debiendo continuar otro fiscal con la investigación; Mendoza: ídem Corrientes para el caso de archivo; Misiones: ídem Corrientes; Río Negro: la decisión de desestimar o archivar debe notificarse al querellante y elevarse al fiscal de cámara; Salta: la facultad para archivar corresponde al juicio sumario debiendo revisarse ante el fiscal de cámara, la de desestimar es revisable ante el fiscal de cámara; San Juan: la revisión de la desestimación es revisada por ante la cámara criminal; San Luis: ídem Corrientes; Santa Cruz: tanto el archivo como la desestimación son revisables por ante el fiscal de cámara si hay oposición del juez; Tucumán: ídem Santa Cruz.

Penal de la Nación que establece el deber de iniciar de oficio todas las acciones penales, con excepción de las privadas y las que dependan de instancia privada. No obstante lo expuesto algunos ordenamientos provinciales, especialmente aquellos que se sitúan dentro del paradigma adversarial, han avanzado en la reglamentación del principio de oportunidad con criterios de archivo diversos de los mencionados: ello sucede en las provincias de Buenos Aires, jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Fe.

En cuanto a las salidas alternativas, la suspensión del proceso a prueba ha sido incorporada a la legislación de fondo en el año 1994 en su artículo 76 bis, con lo cual constituye un derecho del imputado que mas allá de la regulación expresa o no en el código de forma, su no regulación, o la efectuada a través de leyes especiales, es susceptible de ser efectivizada en todas las jurisdicciones. De todos modos se ha incluido en el cuadro el detalle de la regulación expresa en el código de forma por provincia.

En el caso de los acuerdos reparatorios, en general se encuentran reglamentados en aquellas jurisdicciones en donde se ha incorporado el principio de oportunidad, con algunas excepciones; así se ha incorporado en las provincias de Buenos Aires, jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Salta (en el marco de la suspensión del proceso a prueba) y Santa Fe.

La oralización de etapas previas al juicio oral, que en el cuadro se describe como realización de audiencias preliminares, es un elemento clave respecto de la consolidación del nuevo paradigma. La realización de audiencias preliminares al juicio constituye una garantía para el imputado, íntimamente relacionada con aquellos principios plasmados en la Constitución Nacional que establecen, conforme anticipamos, los criterios que deben guiar el diseño procesal en materia penal; especialmente en la resolución de aquellas cuestiones como la excarcelación o la prisión preventiva cuyo uso generalizado en estas instancias relativiza fuertemente el principio de inocencia que asiste a toda persona en juicio. En otro sentido, la realización de audiencias en etapas tempranas, favorece la comunicación entre los diversos actores del procedimiento, permitiendo arribar a soluciones de mejor calidad, en un tiempo reducido y con información mucho mas ajustada a la realidad de los acontecimientos. Sin embargo constituye una de las características que mayores obstáculos representa en la consolidación del nuevo paradigma, tanto en los casos en los que se encuentra reglada como en los que no, fundamentalmente porque implica la imposibilidad de delegar funciones y eliminar el expediente como medio habitual

para la toma de decisiones, algo que los jueces especialmente, todavía no pueden aceptar. En este sentido se están desarrollando diferentes programas orientados a su efectiva implementación en distintas jurisdicciones del país, especialmente en aquellos casos de delitos cometidos en flagrancia o para la resolución de medidas cautelares²⁶.

En cuanto a la introducción del juicio oral, si bien este ha sido incorporado a la legislación en todas las provincias argentinas²⁷, siendo pionera en este sentido Córdoba en el año 1940, la transformación sustantiva que impone el nuevo paradigma es aún incipiente puesto que la mayoría de las actuaciones se siguen incorporando por lectura en esta instancia.

Otra de las particularidades que presenta el paradigma adversarial dice relación con la participación de la víctima en los procedimientos y la atribución de derechos que hacen los ordenamientos procesales en este sentido, especialmente la posibilidad de asumir la titularidad de la acción penal, de recibir información sobre las diversas decisiones que se adopten en el marco del proceso, de formular oposiciones, celebrar acuerdos, entre otros. La incorporación de capítulos específicos que regulen los derechos de la víctima es aún incipiente y en alguno de los ordenamientos relevados esta variable aún no se encuentra regulada, ni siquiera mencionada. Esto sucede en el caso de Corrientes, Jujuy, Formosa y Santiago del Estero.

²⁶ Programa de Fortalecimiento de la Justicia Penal en la Provincia de Buenos Aires. Convenio de Cooperación firmado por la Procuración General de la Provincia, el Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP). El Consejo de la Magistratura de la CABA aprobó por Res. CM 136/06 la realización de una experiencia piloto en el marco del programa de Fortalecimiento de la Justicia Contravencional y de Faltas de la CABA y convenio marco de cooperación con el CEJA para la oralización de las etapas previas al juicio oral que se desarrolló entre los meses de octubre del 2006 a abril de 2007; luego de la entrada en vigencia del CPP en la ciudad se están trabajando diversos lineamientos de política judicial que incluyen en este tópico: coordinación de agenda de jueces, administración y puesta en funcionamiento de salas de audiencia; adecuación del sistema de gestión judicial en cuanto a su utilización durante las audiencias orales, preliminares y de debate en función de las necesidades de registración, cumplimiento de actos procesales, resguardo de archivos que se generen y publicidad de las actuaciones respecto de los usuarios externos; equipamiento, puesta a punto y soporte de las salas de audiencia, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas para la realización de juicios y audiencias preliminares, según los requerimientos legales y las posibilidades actuales de reproducción en diversos formatos (audio, video, presentaciones ppt, fotos); disposición de sistemas de ayuda y respuesta eficaz para el trabajo desarrollado en salas de audiencia; seguimiento de reuniones informativas y de búsqueda de consenso entre los operadores; Desarrollo de experiencias piloto para la implementación de mejoras progresivas; participación activa de magistrados, funcionarios y empleados en los procesos de cambio incentivando y difundiendo actitudes preactivas; coordinación de políticas de trabajo con otras áreas del Consejo; generación de nexos permanentes de trabajo hacia dentro de las unidades jurisdiccionales

²⁷ La mayor parte de los códigos procesales han sido revisados de aquellos existentes en bases de datos de páginas correspondientes a Poderes Judiciales provinciales, Ministerio de Economía, SAIJ, entre otras. El Código Procesal Penal de La Rioja no se encuentra disponible en la web.

Otra variante -no contemplada en el cuadro- de resolución eficaz de conflictos penales está dada por la introducción en varias jurisdicciones de sistemas alternativos de resolución de conflictos. En la provincia de Buenos Aires, se sancionó en el año 2006 la ley mediación penal 13.433 que instauró ese mecanismo en la instancia de investigación penal preparatoria para delitos con penas inferiores a los 6 años; los órganos encargados de llevar adelante el proceso de mediación son las Oficinas de Resolución Alternativa de Conflictos Departamentales que dependen del Ministerio Público. En la provincia de Chaco, ya desde el año 2001 rige la ley de mediación penal 4.989 que comenzó a aplicarse en el año 2003 a cargo del Centro Público de Mediación conexo al Poder Judicial. En la provincia de Córdoba también existe un Centro de Mediación del Poder Judicial que depende del Superior Tribunal de Justicia y que atiende, entre otras, cuestiones penales; éste surgió como una experiencia piloto a instancias del Poder Judicial en el año 1998 hasta que finalmente se sancionó la ley 8.858 del año 2000. La experiencia de la provincia de San Juan, donde rige la ley provincial 7.454, es similar a la cordobesa. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde la puesta en marcha de la Oficina de Acceso a la Justicia y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Consejo de la Magistratura la demanda en materia contravencional ha ido en constante aumento y registrado acuerdos satisfactorios para ambas partes en el 65% de las mediaciones efectivamente realizadas²⁸.

4. Gestión y acceso a la información en el nuevo paradigma

Intentaremos en esta sección y en virtud de los avances recién descriptos, vincular los desafíos que plantean alguna las tensiones enumeradas en el punto 3 con una cuestión específica como es la necesidad de acceso a la información por parte del Ministerio Público de cara a las necesidades que plantea el nuevo modelo de persecución penal. No obstante es pertinente aclarar que es muy probable que los problemas que pasaré a enumerar se reproduzcan en algún sentido hacia dentro mismo de las propias jurisdicciones (...).

Me refiero al acceso a información relevante y en tiempo oportuno para la toma de decisiones y para la provisión de información de calidad en su actuación durante las distintas etapas del procedimiento penal.

El análisis se hará en dos dimensiones:

²⁸ Oficina de Información del CM CABA. www.jusbaires.gov.ar

1. Desde el punto de vista teórico, repasaremos brevemente los mecanismos de acceso disponibles para los operadores del sistema y las instituciones vinculadas a ese proceso.
2. Desde el punto de vista empírico, presentaremos información obtenida del análisis de variables informativas disponibles hoy para los operadores del sistema.

4.1. Necesidades que impone para el Ministerio Público

Los cambios de roles de las principales instituciones involucradas en el proceso de reforma obligan a pensar en una reorganización y coordinación de medios orientada al cumplimiento de nuevos y diversos objetivos. Como venimos diciendo, esto es especialmente significativo en el caso del Ministerio Público, quién deberá asumir funciones que hasta el momento, o estaban en cabeza de otros actores o no existían. El abandono de la tradicional concepción que obliga a perseguir y castigar al infractor en todos los supuestos da paso a una visión que privilegia la resolución de los conflictos y la satisfacción de la víctima. El sistema posiciona así a los fiscales como válvulas de ajuste y control del ingreso de casos, que deberán focalizar su accionar sobre aquellos que de algún modo se consideran relevantes, ya sea por su gravedad, por el sujeto imputado, por la prevención hacia futuro que su persecución implica, por la condición de reiterante de su autor, etc.

La fragmentación jurisdiccional que impone la organización federal del gobierno obliga a pensar –en este nuevo contexto- en la necesidad de mejorar los mecanismos de producción y circulación de información como una herramienta para la toma de decisiones, puesto que esa misma fragmentación hace pensar en la mayor posibilidad que tendrían los infractores a la ley penal para sustraerse a la acción del Estado en la medida en que no existan sistemas adecuados de recolección, administración, resguardo y accesibilidad de la información que se genera. Información referida, por ejemplo, a la historia policial del imputado, al historial del imputado en el Ministerio Público en relación con salidas alternativas previas, obtención de información acerca de casos pendientes en otras fiscalías o tribunales, información obrante en de los sistemas de inteligencia, etc. De hecho algunos de los ordenamientos procesales situados en el nuevo paradigma prevén expresamente la creación de registros locales a tales efectos.

Un esfuerzo realizado en este sentido, que merece destacarse, fue la propuesta elevada desde la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en el año 2003 para la implementación de un sistema unificado de registros criminales, conocido como S.U.R.C, que estandarizara y unificara en un banco de datos, la información sobre hechos delictivos producidos en todo el territorio nacional pero que luego no llegó a implementarse.

Cabe preguntarse entonces, qué información produce hoy el sistema penal en nuestro país para la toma de decisiones en el marco de los procedimientos penales? Cómo y quién la produce? Que tan disponible se encuentra? Es suficiente para las necesidades del nuevo paradigma?

Los sistemas de registración de antecedentes criminales en Argentina²⁹

El registro de los antecedentes criminales, a modo de ejemplo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, se efectúa en la actualidad de dos formas:

1) por medio de la información recogida en el prontuario personal habilitado por la Policía Federal Argentina, que se exterioriza a través de lo que se conoce con el nombre de planilla prontuarial es uno de ellos; la planilla prontuarial se habilita con el primer ingreso de una persona en calidad de detenido a la dependencia policial que corresponda. También se habilita cuando, avanzado el expediente judicial, usualmente cuando se encuentra firme el auto de procesamiento, al imputado se le confecciona la información prevista en los artículos 26 y 41 del Código Penal (condena condicional y circunstancias atenuantes o agravantes). Este prontuario acompaña la eventual trayectoria delictiva del involucrado y, aunque los posteriores ingresos de datos se correspondan con delitos que lesionan otros bienes jurídicos, el delito cometido inicialmente determina el tipo de prontuario³⁰.

Desde la práctica judicial, a esa información se accede por pedido escrito y la respuesta se consigue, por el mismo medio, con varios días de retraso.

²⁹ Agradezco especialmente la colaboración de los Dres. Gustavo de Urqueta y Santiago Quian Zavalía para el desarrollo de este acápite.

³⁰ En la confección de esta planilla interviene la División Antecedentes de la Policía Federal, pero también la División específica operativa a la que le corresponde el delito que originó el prontuario. En la práctica, cuando se solicitan antecedentes a la Policía Federal, el pedido se cursa a la División Antecedentes; pero, en numerosos casos esta dependencia interconsulta, o deriva el pedido a la División Policial que originó el prontuario. Esto es, la División Antecedentes que en muchos casos, no tiene actualizada la información de los antecedentes de una persona de modo de poder responder eficaz y velozmente el pedido que se efectúa.

Avanzado el proceso, los organismos judiciales comunican a la Policía Federal Argentina los autos interlocutorios y las sentencias que se dictan, una vez firmes. Esta información se vuelca en la planilla prontuaria con los datos del Juzgado interventor y un número de sumario correspondiente al expediente judicial, que difiere con el de la prevención policial y con el que se le asigna más tarde en la etapa de juicio. La vinculación entre estos dos tipos de información será posible luego de cotejar y efectuar un estudio de la misma, lo que conlleva un importante esfuerzo del operador e insume una considerable carga horaria.

A la vez, la información que surge de esta planilla, en términos de utilización activa y veloz para detectar no ya la situación puntual del involucrado, sino el devenir de la actividad delictiva general en sí, es nula. No hay ninguna interrelación entre los datos, los que, además, se refieren a un individuo, esto es, lo que liga los hechos es un supuesto de identidad subjetiva, pero no un parámetro de estudio objetivo del o de los delitos, por sus características.

A todo esto cabe agregar que la carga de los datos personales del involucrado se efectúa a partir de la información brindada por el mismo imputado. Si falsea su nombre, lo que es común, la planilla prontuaria será encabezada con ese dato falaz, al que luego se le irán agregando todos los nombres que el sujeto aporte en su historia criminal, luego de que el cotejo de fichas dactilares determine que hay identidad de persona. Pero en ningún caso la información policial determina, fehacientemente, la real identidad del sujeto, a pesar de que, en lo que a los ciudadanos argentinos y a los extranjeros nacionalizados respecta, tanto la División Antecedentes de la Policía Federal como el Registro Nacional de las Personas –que cuenta con las plantillas indubitables de fichas dactilares- dependen del mismo Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente, en estas planillas prontuarias se agregarán, cuando corresponda, la información relativa a las excarcelaciones; las órdenes de captura vigentes; las eventuales condenas y los datos relativos a la ejecución de la pena. Pero la carga no se efectúa considerando los datos significativos de cada situación que resultarán útiles en posteriores evaluaciones, sino asentándola esquemáticamente, sin referencia alguna de las notas de interés de la información.

2) a través del Registro Nacional de Reincidencia, a partir de la información proporcionada por las dependencias judiciales. La organización del sistema, en el primer supuesto depende del Ministerio del

Interior del Poder Ejecutivo Nacional y el segundo se encuentra organizado bajo la órbita del Ministerio de Justicia del mismo poder.

Desde la órbita del Registro Nacional de Reincidencia el registro comienza, en la casi absoluta mayoría de los casos, con el dictado de un auto de procesamiento firme en sede judicial. En general, todos los actos anteriores del proceso (ej: requerimiento de instrucción, llamado a prestar declaración indagatoria, etc.) no son comunicados a ese registro.

Cuando corresponde, se comunican los autos que conceden la excarcelación; las rebeldías; los autos de sobreseimiento; las sentencias condenatorias o absolutorias y las informaciones acerca de las distintas posibilidades de libertad o soltura en los términos de la ley 24.660 de ejecución de la pena.

La información de la que se nutre el Registro de Reincidencia emana de los testimonios remitidos por los Juzgados. Ante un pedido puntual de antecedentes, se agregarán a la respuesta copia de todos esos testimonios, lo que hace que la información que emana sea más rica que la que surge de la planilla prontuaria policial, pero en ningún caso útil para analizar en términos generales la conflictiva del delito.

En la práctica, estos dos sistemas funcionan como compartimentos estancos. No hay conexión entre ellos. Dependerá de la habilidad del operador poder hilvanarlos correctamente, lo que en general insumirá, además, una importante cantidad de tiempo. Pero también, sobre todo en el primero de los casos, no resulta posible extraer, ni siquiera deducir, ningún dato puntual respecto de la forma de comisión del hecho, sus características, el número de personas involucradas, los efectos sustraídos, los elementos utilizados para su comisión, etc.

Ello conlleva a que esta información sea utilizada, casi con exclusividad, para decidir acerca de la excarcelación de los detenidos; de la exención de prisión; del dictado o no de la prisión preventiva; de la modalidad de la pena por imponer en la sentencia; para unificar condenas o para declarar a una persona reincidente. Pero en ningún caso, permite un seguimiento sistemático de los hechos denunciados, la evolución de las investigaciones encaradas, sus resultados, las modalidades de los hechos cometidos, su ubicación geográfica, etc.

Consultado que fuera sobre este aspecto un fiscal de la provincia de Buenos Aires, con actuación en el partido de San Isidro, informó lo siguiente:

En la provincia de Buenos Aires todavía hay causas con personas presas y condenadas por el sistema viejo en las que, como el Juez no comunicó la Prisión Preventiva y la sentencia no está firme por un recurso en Corte, tampoco lo hizo respecto de la Sentencia. El fiscal no se entera si no es, o bien porque el Servicio Penitenciario comunicó el egreso del penal, o bien porque en la Planilla de antecedentes policiales está su primer ingreso cuando se inició el sumario y a partir de ese dato se puede certificar la causa. En la práctica quienes menos comunican son los Tribunales.

En la actualidad hay más respeto al sistema de registros, y con el sistema nuevo se comunica desde la elevación a juicio y los estados procesales subsecuentes -condena, absolución, sobreseimiento, rebeldía, suspensión del juicio a prueba, revocación de la suspensión, prescripción, etc. Lo que no se comunica son los archivos y desestimaciones, que no es necesario porque no causan estado ni implican procesamiento a los imputados, los cuales además quedan registrados en los respectivos sistemas de informática.

El fiscal se entera por la planilla de antecedentes policiales que una persona tuvo una causa en una Fiscalía, la certifica y surge que está archivada. En lo organizativo es catastrófico y si hubiese que comunicar cada desestimación o archivo al Registro de Reincidencia no alcanzarían las personas para hacer oficios -ya pasa hoy respecto de las notificaciones de dichos autos a las víctimas- cuando además para cada comunicación hay que contar con fichas dactilares, que no siempre se extraen.

Los estados que le interesan al fiscal están hoy en el Registro de Reincidencia, que incluso está informando sobre un sujeto al que otra Fiscalía o Juzgado le pidió antecedentes. Es decir, que si se solicitan antecedentes de un sujeto y a la semana otro fiscal los pide, el Registro le va a informar quien los solicitó primero, como para que el colega certifique la causa.

Otra cuestión se da con sistema de registro digital de huellas dactilares que se manejan a través de bases de datos que dependen de cada jurisdicción policial (sistemas AFIS); al contrario de las comunicaciones al Registro Nacional de Reincidencia que se realizan, siempre con los diez dedos en fichas dactilares.

El uso de estas bases es especialmente relevante en investigaciones con autores desconocidos. Así, si en una investigación en Capital Federal por un homicidio que es NN, o que no se llegó a nada por existir diversas hipótesis y ninguna con sustento se levantó de la escena del hecho una huella dactilar - una- de un solo dedo y el "propietario" de esa huella no está insertado en los sistemas porque nunca cayó preso, ni sacó pasaporte, se conserva en un archivo del sistema de "huellas pendientes de identificación", que si su "propietario" cae después del homicidio por otro hecho, automáticamente lo vincula y produce el informe para posibilitar la reanudación de la investigación. Las huellas levantadas en los lugares de los hechos las administra cada policía, no el Registro de Reincidencia.

En este supuesto si el homicidio en Capital Federal fue en el barrio de Palermo y se levanta la huella dactilar y a la semana el sujeto se traslada a otra jurisdicción y comete un robo simple -excarcelable- el Fiscal o el Juez es posible que lo deban liberar porque no hacen ninguna consulta ni ellos ni la policía a la Policía Federal Argentina.

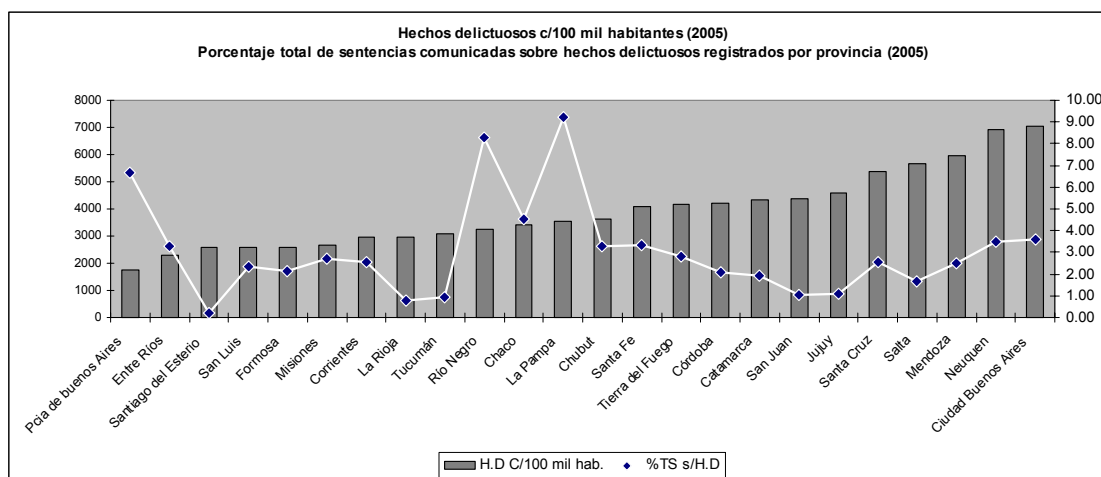
4.2. Análisis comparativo de la oferta jurisdiccional actual

Teniendo en cuenta los sistemas de registración mencionados en el acápite anterior, se avanzará en éste en el análisis comparativo de la información que produce hoy el Registro Nacional de Reincidencia. Como se mencionó este es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación cuya misión es centralizar la información referida a los procesos penales sustanciados en cualquier jurisdicción del país, conforme el régimen que regula la Ley 22.117³¹.

³¹ Artículo 3ro. Todos los tribunales del país con competencia en materia penal, remitirán al Registro dentro de los cinco (5) días de quedar firme, dejando copia en la causa, testimonio de la parte dispositiva de los siguientes actos procesales: a) Autos de procesamiento u otra medida equivalente que establezcan los códigos procesales; b) Autos de prisión preventiva, u otra medida equivalente que establezcan los códigos procesales; c) Autos de rebeldía y paralización de causa; d) Autos de sobreseimientos provisional o definitivo, con indicación de las normas legales que los fundaren; e) Autos que declaren extinguida la acción penal, en los casos del artículo 64 del Código Penal (Inc. p/ art. 7° de la Ley N° 24.316); f) Autos de suspensión del juicio a prueba, de revocación de la suspensión y de extinción de la acción penal, previstos en los artículos 76 bis y ter del Código Penal (Inc. p/art. 7° de la Ley N° 24.316); g) Autos de revocación de la condicionalidad de la condena, previstos en el artículo 27 bis del Código Penal; (Inc. p/art. 7° de la Ley N° 24.316); h) Sentencias absolutorias; i) Sentencias condenatorias, indicando la forma de su cumplimiento y acompañando la ficha de antecedentes con fines estadísticos; j) Sentencias que otorguen libertades condicionales o rehabilitaciones; k) Sentencias que concedan o denieguen extradiciones; l) Sentencias que establezcan medidas de seguridad; ll) Sentencias que declaren la nulidad de cualquiera de los actos precedentes, los revoquen o los dejen sin efecto; m) Sentencias que hagan lugar a impugnaciones contra informes del Registro en los términos del artículo 10.

La información estadística obrante en el Registro Nacional de Reincidencia, si bien puede resultar incompleta en función de las salvedades expuestas, resulta de interés a fin de brindar una aproximación al estado de situación actual en cuanto a producto de los sistemas judiciales, ya que: i) es información que obligatoriamente deben comunicar los magistrados al Registro (aunque en la práctica no siempre lo hagan en tiempo y forma), ello implica que si bien podría estar incompleta nos marca una tendencia en cuanto al trámite de los conflictos, ii) es uniforme en todas las jurisdicciones, lo cual no ocurre con la información estadística que habitualmente se produce a través de las direcciones de estadísticas que dependen del Poder Judicial, iii) está basada en la unidad “persona” que atraviesa todas las instancias del proceso judicial sin variaciones en su naturaleza, lo cual no sucede con la unidad “causa” habitualmente utilizada por las dependencias que procesan información estadística (por esta misma razón tampoco computa los casos procesados con autor ignorado o nn, los que por otra parte, se archivan prácticamente sin investigación), iv) es la información relevante para los operadores institucionales del sistema, ya que es la que utilizan actualmente para poder tomar decisiones.

Cuadro II: Hechos delictuosos registrados cada 100 mil habitantes y porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias comunicadas sobre el total de hechos registrados



Elaboración propia. Datos: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC); Censo 2001; RNR.

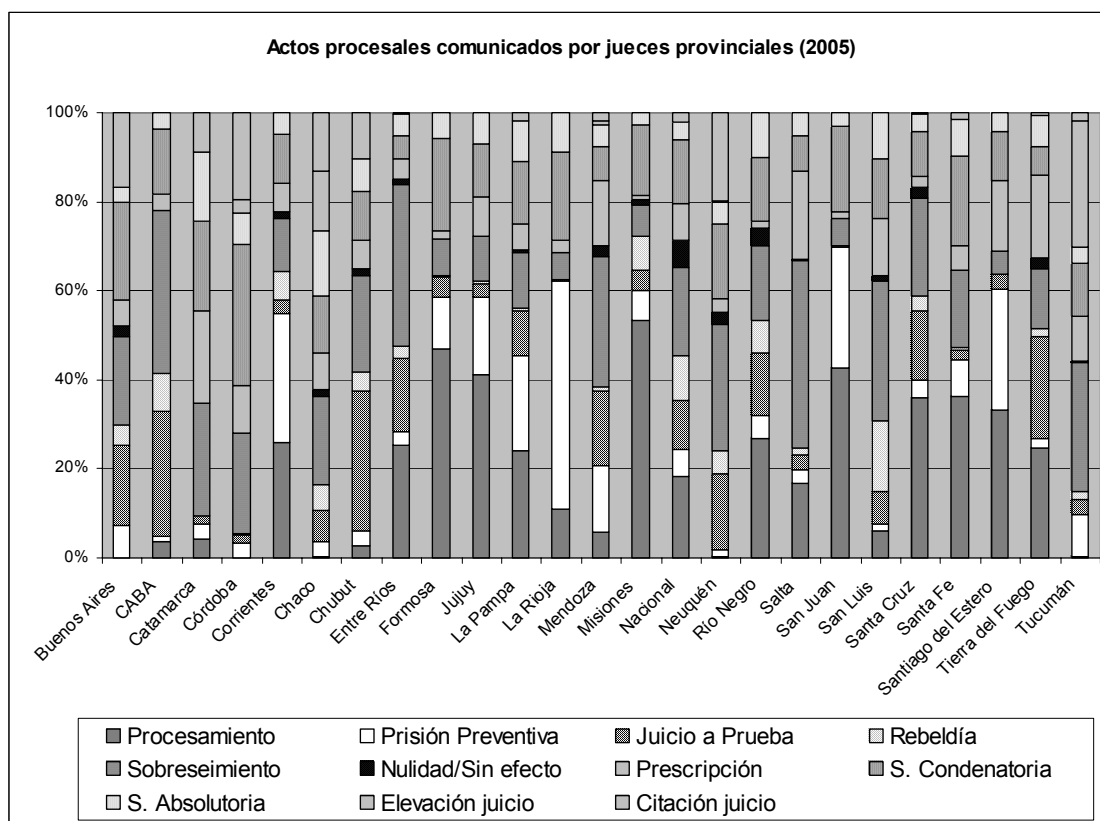
A efectos metodológicos vale reiterar que cuando la información se vincula al total de hechos delictuosos registrados por policías, gendarmerías y prefectura, lo cual involucra delitos de jurisdicción federal y comunes, se vinculará respecto de información producida por el Registro de Reincidencia también agregada en este sentido; a los efectos de calcular el porcentaje de total de sentencias

comunicadas sobre hechos delictuosos registrados por provincia se unificó el total de la jurisdicción Nacional u Ordinaria de la Capital Federal con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que figura bajo esta última denominación.

Es así que en el cuadro II se puede observar comparativamente el nivel de conflictividad que presenta cada jurisdicción indicado por la cantidad de hechos delictuosos registrados cada 100 mil habitantes y el porcentaje total de sentencias condenatorias y absolutorias comunicadas por magistrados locales y federales con relación a esos hechos delictuosos. Vemos que la provincia con mayor porcentaje de sentencias, indicadas en términos porcentuales en el eje derecho, es La Pampa con el 9.20% sobre el total de hechos delictuosos registrados c/100 mil habitantes, seguida de Río Negro con el 8.31% y Buenos Aires con el 6.65%. En tanto que las provincias que registran los niveles más bajos, los cuales no alcanzan al 1% son Santiago del Estero con el 0,22%, La Rioja con el 0,79% y Tucumán con el 0,93%.

También se aprecia que la mayor cantidad de delitos registrados cada 100 mil habitantes se registra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde la cifra trepa a 7051, en tanto que en la provincia de Buenos Aires, debido a la gran cantidad de población que alberga, un total de casi 14 millones de habitantes que representan el 38% del total del país, los delitos registrados cada 100 mil habitantes alcanzan los valores mas bajos representando un total de 1732 en el año 2005.

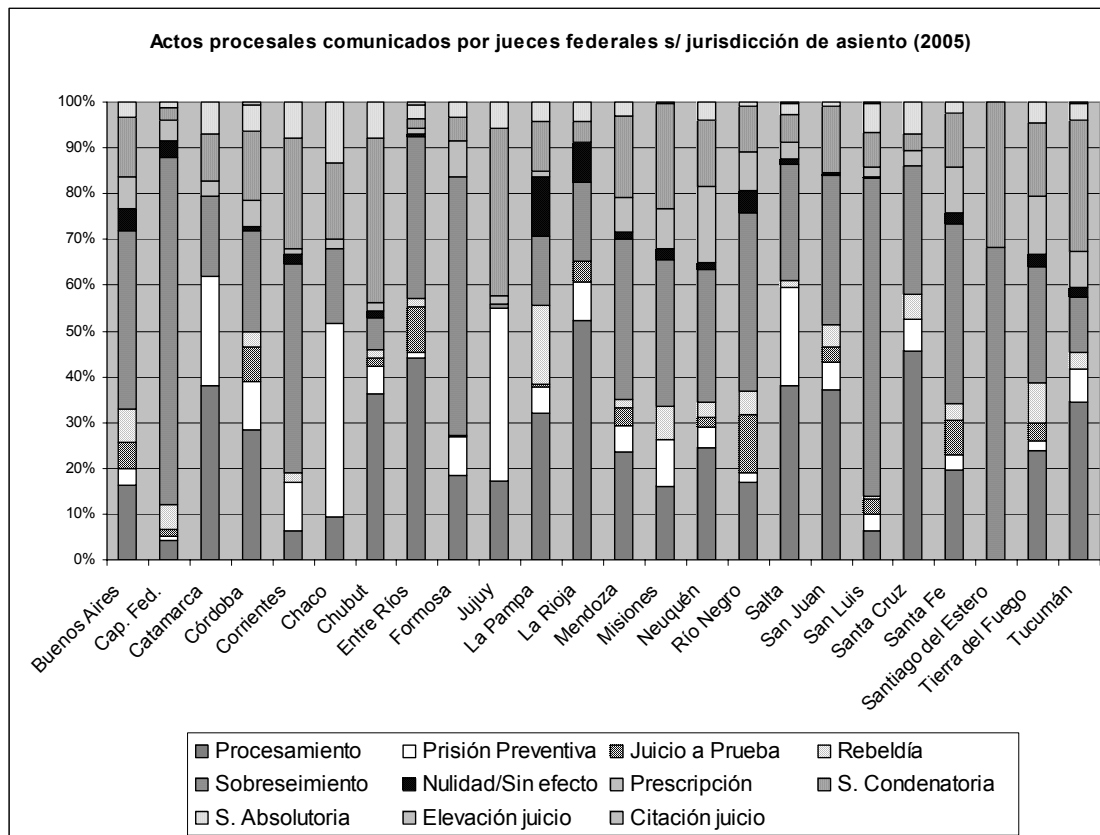
Cuadro III: Actos procesales comunicados por jueces provinciales por jurisdicción (2005)



Elaboración propia. Datos: Estadísticas Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En el cuadro III vemos los actos procesales que fueron comunicados por jueces de jurisdicción local al Registro Nacional de Reincidencia en el período 2005. Vale recordar que se trata de actos procesales vinculados a delitos con autor conocido, los cuales representan una porción menor dentro del universo de causas tramitadas por el sistema. Tampoco se incluyen los actos que comunican órdenes de captura, libertad condicional, cómputo de pena, libertad asistida, unificación de pena e informes del servicio penitenciario por encontrarse los mismos agrupados en una categoría residual.

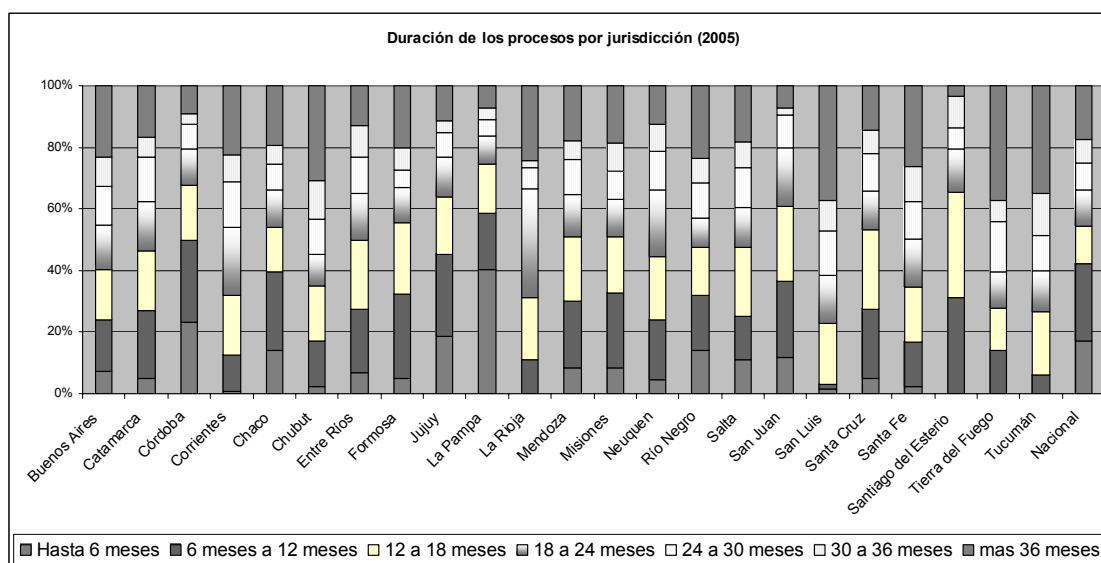
El cuadro incluye entre las jurisdicciones, a la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal. En general se observa que en las provincias que adhieren al paradigma adversarial los porcentajes de procesamiento y prisión preventiva son menores en relación al resto de los actos procesales comunicados, que en aquellas provincias que se mantienen en el modelo inquisitivo. En el total agregado de todas las jurisdicciones el mayor porcentaje está dado por los sobreseimientos con el 21% del total de actos de este tipo comunicados, seguidos por las sentencias con el 20% (15% son condenatorias), suspensiones del juicio a prueba 13%, prescripción 8% y elevaciones a juicio 7%.

Cuadro IV: Actos comunicados por jueces federales según el asiento jurisdiccional (2005)

Elaboración propia. Datos: Registro Nacional de Reincidencia (2005)

El cuadro IV, al igual que el anterior muestra en el caso de jueces federales el total de actos procesales comunicados al Registro Nacional de Reincidencia por jurisdicción de asiento, durante el período 2005. Los sobreseimientos a nivel agregado alcanzan el 52%, en tanto que en la Capital Federal trepan casi al 80%, lo cual se explica fundamentalmente por el delito de tenencia de estupefacientes para consumo personal que cae bajo su órbita y representa casi el 50% de causas ingresadas, con un 90% de sobreseimientos si observamos las estadísticas que se producen a nivel administrativo.

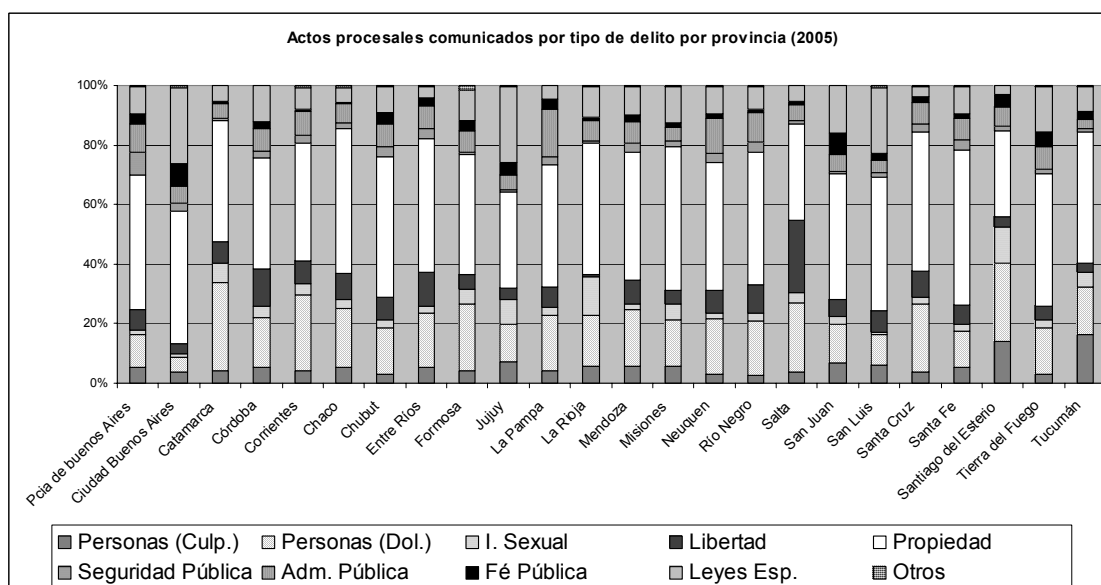
Cuadro V: Duración de los procedimientos por jurisdicción (2005)



Elaboración propia. Datos: Estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En este caso, la información se presenta también agregada, o sea tanto lo informado por jueces federales y locales por jurisdicción. A nivel agregado, los procesos terminan dentro de los 12 meses en el 27% de los casos y dentro de los 24 meses en el 60%. En tanto que el 21% de los procedimientos tiene una duración mayor a los 36 meses.

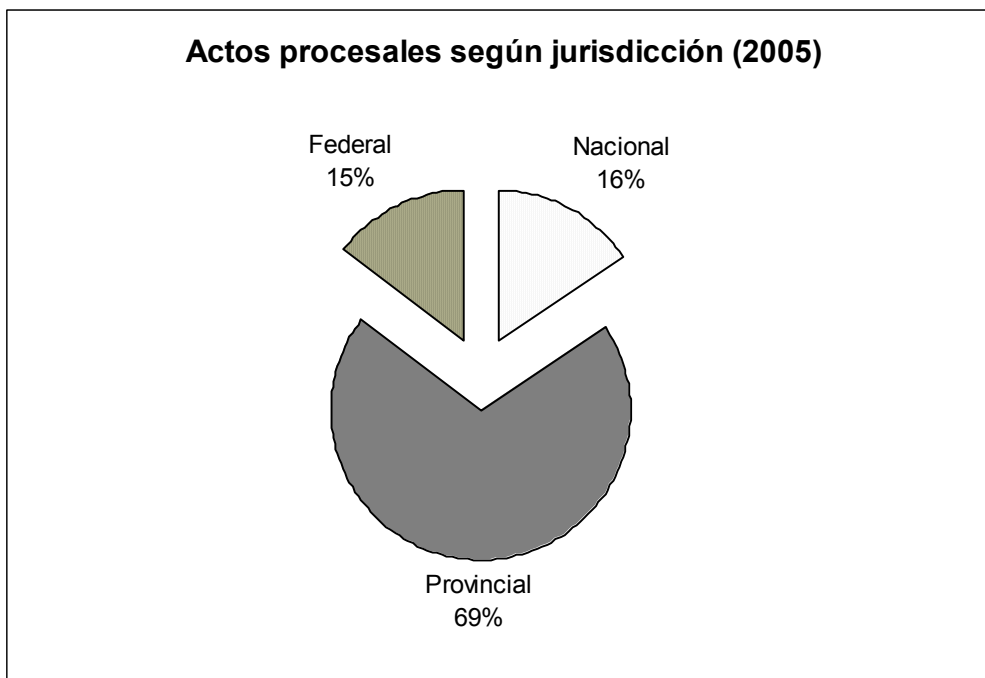
Cuadro VI: Actos procesales comunicados por tipo de delito, por provincia (2005)



Elaboración propia. Datos: Estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En el cuadro VI se puede apreciar la proporción de actos procesales comunicados en función del tipo de delito juzgado. En el nivel agregado los delitos contra la propiedad representan el 45% del total, le siguen los delitos contra las personas que representan el 18% (13% dolosos y 5% culposos), los delitos tipificados en leyes especiales con el 12% de los casos, aquí se encuentra el incumplimiento de deberes de asistencia familiar, los delitos contra la administración pública que representan un 8% y los delitos contra la libertad un 7%. Los delitos contra la integridad sexual se encuentran representados en el 2% del total de actos comunicados por los jueces.

Cuadro VII. Jurisdicción de origen de los actos procesales comunicados



Elaboración propia. Datos: estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

Para completar el círculo y volviendo al punto de partida, en el cuadro VII se aprecia la proporción de actos procesales comunicados por jurisdicción. En el mismo vemos que la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal representa el 16% del total del país, inclusive superando en un punto a la justicia federal, las que sumadas se llevan el 31% del total.

5. Conclusiones

- El objetivo del presente trabajo se orienta a aportar herramientas para la evaluación del avance de la reforma procesal penal en la República Argentina, desde la perspectiva de una incipiente implementación en toda la región de sistemas de juzgamiento adversarial acordes al diseño constitucional del juicio penal.
- La organización federal del Estado argentino plantea desafíos y tensiones hacia dentro de las jurisdicciones y a nivel de coordinación entre ellas, entre los cuales vale destacar las dificultades existentes en cuanto al acceso a información de calidad para la toma de decisiones en el marco de una política criminal específica.
- A pesar de los numerosos esfuerzos intentados para reformar el sistema de justicia, subsisten una serie de prácticas ligadas principalmente a la gestión y comunicación que revelan serios retrasos en los procesos de transformación y se reflejan en los bajos índices de confianza de la ciudadanía.
- La introducción de sistemas alternativos de resolución de conflictos, tanto en el área penal como civil, se muestran como vías idóneas para promover cambios en la cultura de trabajo, puesto que favorecen la búsqueda de soluciones satisfactorias a ambas partes y promueven la participación ciudadana en los procesos.
- Una de las instituciones que mayores cambios deberá experimentar en el este proceso de transición es el Ministerio Público, que pasa a cumplir un rol decisivo en sus relaciones hacia dentro del sistema y frente al conjunto de la sociedad.
- El Ministerio Público Fiscal aún no ha dado el salto cualitativo que le corresponde en el nuevo paradigma procesal penal; sólo en aquellos sistemas que han transitado hacia modelos adversariales comienza a percibirse lentamente una nueva conciencia de esa condición.
- La implementación del paradigma adversarial en todo el territorio de la nación es aún incipiente: en 11 de las 25 jurisdicciones que representan el 79% de la población, se han transferido las facultades de investigación al Ministerio Público. Sin embargo el desarrollo de prácticas orientadas a hacer efectivas las garantías del debido proceso - como son las audiencias orales tempranas - es prácticamente inexistente.
- Los sistemas de registración de la información accesibles a los operadores del sistema se presentan aún como obsoletos y lentos a pesar de las posibilidades que ofrecen hoy las modernas tecnologías.
- Los delitos denunciados en Comisaría se cargan en los registros de antecedentes en forma inapropiada en términos de análisis delictivo, por medio de sistemas antiguos, sin un soporte informático útil, y con lentitud.

- Esto impide realizar investigaciones comparativas de los parámetros que cada denuncia produce.
- Entre el 70% y el 77% de las denuncias no contienen los datos concretos que identifican al autor del ilícito; constituyen los expedientes conocidos como N.N (autor desconocido), en los que rara vez se disponen medidas de investigación y, por ende, sus autores nunca son identificados.
- El Registro Nacional de Reincidencia proporciona información una vez que el trámite de las causas ha avanzado importantemente, en general, bastante tiempo después de la fecha de comisión del hecho.
- La información de este registro, estructurada a partir del análisis de la conducta ilícita de una persona determinada, omite a la gran mayoría de los delitos.
- La carga en éste organismo no se efectúa en tiempo real, y se consolida la información a año vencido.
- En este contexto una tarea impostergable que se debe asumir conjuntamente entre la nación y las provincias es la de generar sistemas adecuados de recolección, administración, resguardo y accesibilidad de la información que se genera.