

Estado de la reforma procesal penal en el sistema nacional y federal: una asignatura pendiente

Elena Godoy B.

I.- Introducción

Con el regreso de la República al Estado de Derecho constitucional y democrático, en 1983, se inició un arduo y profundo período de trabajo en torno a la reforma integral del sistema de justicia criminal -procesal penal y organización judicial- que alumbrara el *Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación* denominado “Proyecto Maier” y el *Proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público* conocido como “Proyecto Maier-Binder”¹.

Sin embargo, los citados proyectos normativos (modelos seguidos por gran número de países en Latinoamérica) no fueron sancionados legislativamente en nuestro país. Pues se optó por un modelo que, si bien introdujo la oralidad y acercó al modelo de enjuiciamiento penal a los estándares fijado por la Constitución Nacional, no incorporó herramientas eficaces para juzgar en un lapso razonable a los individuos imputados de un ilícito, ni en cuanto al aseguramiento efectivo del respeto por los derechos fundamentales de la persona sometida a enjuiciamiento penal.

II.- El sistema procesal penal vigente²

La sanción de la ley N° 23.984 -Código Procesal Penal de la Nación³- considerada, jurídicamente, el gran logro de la década de los 90, terminó con cien años de vigencia de una ley anacrónica, rigorista y lenta como era la ley N° 2.372, al adoptar el modelo procesal “mixto” e instaurar el juicio oral y público, inspirado substancialmente en el Código Procesal Penal de la provincia de Córdoba de 1939, redactado por Sebastián Soler y Alfredo Vélez Mariconde.

Sin embargo, la concepción del actual código adjetivo ha sido mantener la investigación en cabeza de los jueces de instrucción, quienes asumen la doble función de investigar y decidir sobre la corrección o no de esa misma investigación, situación que produce una negación de la garantía de

¹ El “Proyecto Maier” se encuentra publicado en *Doctrina Penal*, 1986, pág. 645 y ss.; el *Proyecto Maier Binder* se publicó en *Doctrina Penal*, 1988, págs. 337 y ss.

² Sobre el presente tópico, puede consultarse, entre otros, MAIER, Julio B. J. “Derecho Procesal Penal. Fundamentos. Tomo I”, Editores del Puerto, 2º edición, Buenos Aires, Argentina, 1996; PASTOR, Daniel R., “El derecho procesal penal nacional de los ‘90: balance y memoria de un fracaso rotundo”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, N° 14, editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, pág. 23 a 53; AAVV, “Análisis crítico del CPPN”, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1997; AAVV, “El Ministerio Público en el proceso penal”, editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, 1993.

³ Ley 23.984 -sancionado el 21 de agosto de 1991, promulgado el 04 de septiembre de 1991 y publicado en el Boletín Oficial el 09 de septiembre de 1991-, en adelante CPPN.

imparcialidad. Agravándose la situación al ser esta etapa definida por una normativa que abusa de los rigores formales, priorizando la construcción de un expediente escrito y burocratizado por sobre una investigación ágil y eficaz. Sumándose a ello, un sistema recursivo atado a formas sacramentales que se transforman en un fin en sí mismas, produciendo demoras y distorsiones que impactan estructuralmente sobre el desempeño del sistema de administración de justicia criminal.

En estas condiciones, se arriba a la etapa de juicio oral, eje de la reforma procesal de 1992, donde afrontamos un juicio absolutamente condicionado por lo tramitado durante la instrucción, consistiendo la mayoría de los debates orales en la introducción del expediente a través de la incorporación de prueba por lectura⁴, desnaturalizando la esencia del juicio oral, público, contradictorio y continuo previsto en la Constitución Nacional.

Un problema estructural de la etapa de juicio que termina por socavar la oralidad, se encuentra constituido por las excesivas facultades requirentes otorgadas a los jueces del tribunal, quienes a la luz de la regulación vigente pueden: preguntar supliendo la actividad de las partes, decidir qué pruebas se producen, cuáles no y el orden en que se producen las pruebas⁵; y, ampliar investigaciones asumiendo un rol prácticamente idéntico al de los jueces de instrucción, soslayando cualquier posibilidad de hacer efectiva la garantía de imparcialidad.

A partir de la reforma y en gran medida dependiendo de la voluntad de los jueces⁶; de la introducción de algunas modificaciones al proceso penal tendientes a generar un mayor nivel de intervención del Ministerio Público -como ocurre con los procedimientos del art. 353 bis⁷; en los casos de autores ignorados⁸; en los supuestos en que se investigue alguno de los ilícitos previstos en los artículos 142 bis y 170 del Código Penal⁹; la investigación preliminar prevista en la Ley Orgánica del Ministerio Público¹⁰; la inclusión de institutos como el juicio abreviado¹¹ y la suspensión del juicio a prueba¹²-, se ha intentado dotar a nuestro sistema penal de instrumentos legales modernos y novedosos para resolver mejor los conflictos y otorgar al Ministerio Público un rol de mayor protagonismo. Sin embargo, en la práctica ello sólo genera niveles de confusión y superposición de funciones contrarias a toda racionalidad propia de un sistema republicano.

⁴ Véase art. 391 CPPN.

⁵ Véase arts. 356, 388, 389 y 357 CPPN.

⁶ Véase art. 196, primer párrafo, del CPPN -modificado por ley 24.121-; y cuarto párrafo -incorporado por ley 24.121-.

⁷ Véase Título IX, art. 353 bis del CPPN, incorporado por ley 24.826: instrucción sumaria.

⁸ Véase art. 196 bis, primer párrafo, del CPPN incorporado por ley 25.409.

⁹ Véase segundo párrafo del art. 196 bis incorporado por ley 25.760.

¹⁰ Véase art. 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946.

¹¹ Véase art. 431 bis del CPPN, incorporado por ley 24.825.

¹² Véase Título XII, art. 76 bis, ter y quater del CPPN, incorporados por ley 24.316.

En la mejor de las hipótesis el rol de los fiscales se ha traducido en una colaboración a la investigación judicial por medio de la presentación de antecedentes y la solicitud de diligencias investigativas que el juez de instrucción, a su discreción, puede decretar o negar.

En cuanto a la vigencia irrestricta de los derechos de los imputados, la prisión preventiva sigue operando como regla, la defensa técnica se encuentra afectada por excesos de rigor formal para su admisión en los primeros momentos del procedimiento; a más de las irregularidades que implica la confusión de funciones durante la etapa de instrucción y las amplias facultades que poseen los tribunales de juicio, se suma la gravedad de utilizar la declaración del imputado como un momento central de la investigación.

Durante el juicio, etapa considerada esencial para transformar al sistema mixto, pues los debates suponen la confrontación de partes, se esperaba que los fiscales adquirieran un verdadero protagonismo representando a la sociedad; sin embargo, la realidad nos muestra que la instrucción se ha devorado al juicio y que, en la práctica, los jueces han asumido un rol protagónico en la producción de la prueba en el juicio, relegando a un papel secundario a los miembros del Ministerio Público.

Esta situación provoca que en el funcionamiento concreto del sistema mixto de enjuiciamiento penal, el Ministerio Público no tenga oportunidad real de convertirse en un actor relevante a raíz del propio esquema de trabajo interno delineado por el sistema.

Por lo demás, rige el principio de legalidad procesal¹³ y la víctima sólo puede intervenir en calidad de querellante, siempre que se constituya en parte en el proceso¹⁴.

Finalmente, en agosto de 2008, se introdujo la “oralidad” en la etapa recursiva¹⁵, y se expresó que: “La audiencia se celebrará con las partes que comparezcan, pero si el recurrente no concurriera, se tendrá por desistido el recurso a su respecto”. Ello en la práctica significa que la audiencia carece de contradicción pues sólo asiste quien debe sostener los agravios de su recurso.

III.- La organización judicial en materia penal

¹³ Véase artículos 5 CPPN y 71 Código Penal.

¹⁴ Véase artículos 79 a 86 CPPN. Es relevante la jurisprudencia emitida por nuestra Corte Suprema de la Nación, así como por la Cámara Nacional de Casación Penal en este tema, en particular: CSJN, “Santillán, Francisco A.”, rta. 13/8/98, LL 1998-E-333; CNCP, Sala II, c. 5297, “Sotomayor Oscar A.”, rta. 30/11/04; CNCP, Sala I, c. 6031, “Linares, Martín M.” rta. 06/06/05; CNCP, sala II, c. 5861, “Li Yuh Lin” rta. 21/09/05; CNCP, Sala I, c. 6537, “López Gonzalez, Mirta”, rta.9/2/06; CNCC, Sala I, c.21.229, “Storchi, Fernando” rta. 8/3/04; CNCC, Sala IV, c. 24.126, “Soldan, Williams S.”, rta. 28/6/04; CNCC, Sala VII, c. 25.303, “Bayo Hanza, María C.”, rta. 22/2/05; CNCC, Sala VII, c. 25.731, “Cucho Muñoz, María del Rosario”, rta. 24/02/05; CNCC, Sala VII, c. 25.602, “Taha Cesar Y.”, rta.21/3/05; CNCC, Sala I, c. 26.788, “Perversi, Jorge L.”, rta. 10/05; CNCC, Sala VII, c. 28.535, “Masola, Mirta”, rta. 24/05/06; CNCC, Sala I, c. 28.275, “Aramburu, Gustavo L”, rta. 7/6/06; CNCC, Sala I, c. 29.787, “Mena, Pablo”; CNCC, Sala VII, c. 31.985, “Scandroglio, Lidia D.”, rta. 24/5/07; TOC nro.1, c. 2531, “Storchi Fernando”.

¹⁵ Véase artículo 454 de la ley 26.374.

La Constitución Nacional ha diseñado para el ejercicio de su gobierno la forma representativa republicana federal; políticamente la República Argentina está constituida por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

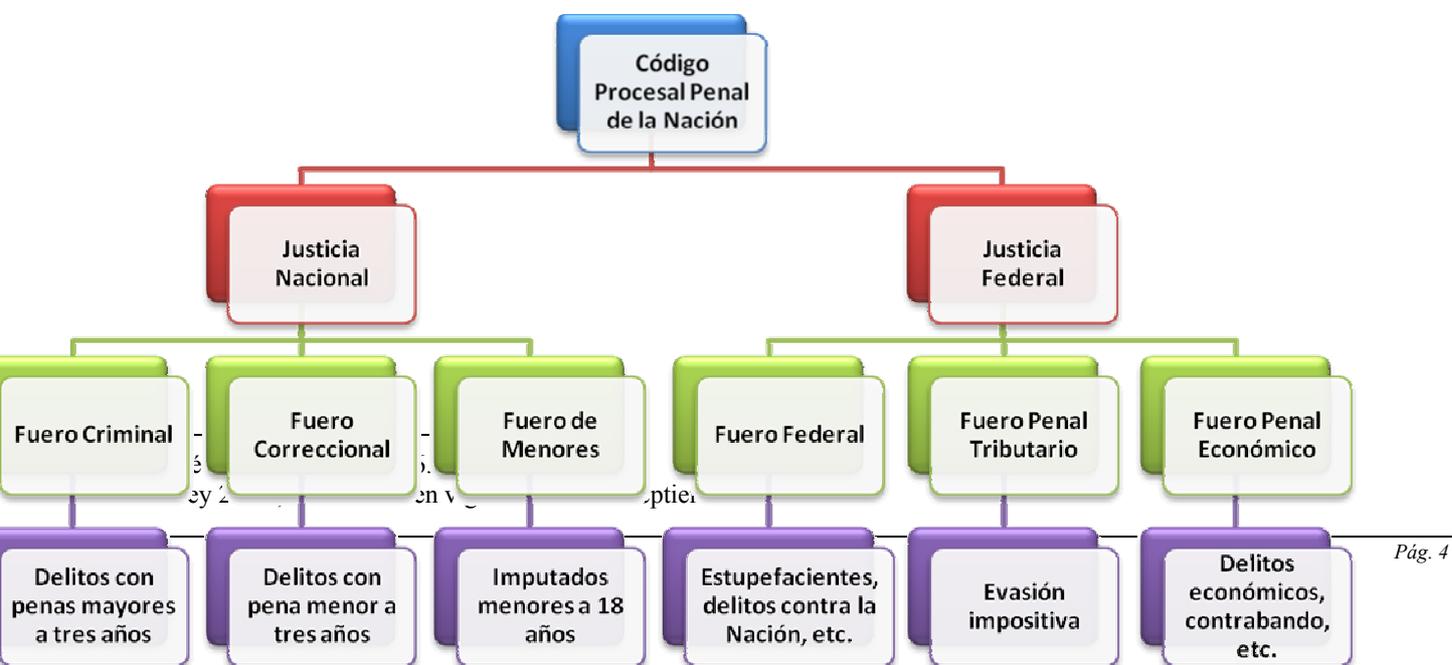
El carácter federal del Estado Argentino se refleja en el modelo de organización judicial. De este modo, existe:

- una Justicia Federal -con competencia en todo el país- que interviene en materia de estupefacientes, contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero, y otros delitos que afectan a la renta y a la seguridad de la Nación; y,
- cada una de las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poseen una Justicia Ordinaria que entiende en el tratamiento de los delitos comunes, y que se encuentra constitucionalmente facultada para organizar sus órganos judiciales y su legislación procesal -arts. 5, 121 y 123 de la Constitución Nacional-.

A raíz de este particular diseño institucional, el sistema judicial nacional y federal -regido por el Código Procesal Penal Nacional- coexiste con otros 24 sistemas judiciales y ordenamientos procesales.

La excepción de este esquema está constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el tratamiento de los delitos comunes corresponde tanto al Poder Judicial Nacional como a la justicia penal y contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que interviene en todos aquellos delitos trasferidos a la órbita de la administración de Justicia de la Ciudad¹⁶; por ende, la legislación adjetiva vigente es tanto el CPPN como el Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁷.

En materia penal, la Justicia nacional situada en la Ciudad de Buenos Aires se divide -organizacionalmente- en los siguientes fueros:



IV.- El Ministerio Público en el escenario de la justicia criminal nacional y federal.

A raíz de la reforma constitucional del año 1994, al **Ministerio Público** le fue conferido un rol protagónico dentro de los órganos del sistema de justicia, al otorgársele su verdadera independencia, autonomía funcional y autarquía financiera -artículo 120 de la Constitución Nacional-, constituyéndose en un órgano *extrapoder* portador de un claro *mandato de instar la acción penal pública y representar los intereses generales de la sociedad*; integrado por el Ministerio Público Fiscal -que nuclea y coordina la acción de los Fiscales- y por el Ministerio Público de la Defensa -que cumple idéntica función con los Defensores Públicos Oficiales-.

Sin embargo, la actual configuración *sui generis* del Ministerio Público de la Nación ha transformado a esta institución en un híbrido, a medio camino entre una institución con una identidad propia y una institución apéndice de los tribunales¹⁸. Esto significa que el actual diseño institucional presenta severas contradicciones internas que han constituido un obstáculo significativo para su desarrollo como un actor relevante en el sistema de enjuiciamiento criminal.

Ello porque en el actual sistema procesal penal, los fiscales cumplen funciones de carácter más bien burocrático y no un rol de investigadores proactivos¹⁹, cuestión que normativamente es entregada a los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía.

IV.a.- Información empírica del sistema de administración de justicia²⁰

¹⁸ Cfr. MAIER, Julio B. J., "El Ministerio Público: ¿Un adolescente?", en AAVV, El Ministerio Público en el proceso penal", ob. cit., pág. 35. No hay que olvidar que, como sostiene el profesor Julio B. J. Maier "el texto caótico del art. I, II y III de la Ley N° 24.946 (Orgánica del Ministerio Público) bajo el rótulo de "unidad de actuación", propicia la tesis judicialista al establecer los principios de unidad e indivisibilidad del oficio, y su organización monocrática en abierta contradicción con las bases originarias de creación del Ministerio Público en materia penal", en MAIER, Julio B. J., "Derecho Procesal Penal. Tomo II. Parte General. Sujetos Procesales", Editores del Puerto, 1° edición, Buenos Aires, 2003, pág. 328 y su nota N° 95.

¹⁹ Cfr. RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María "El conflicto de roles en el sistema penal federal argentino: la perspectiva de jueces, fiscales y policías", Fundación Konrad Adenauer - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores) Editores, Montevideo, Uruguay, 2005.

Los datos de la realidad denotan una importante insatisfacción de la ciudadanía en relación a las respuestas que, desde la Administración de Justicia, se brinda a los conflictos en materia penal.

A fin de contrastar dicha percepción ciudadana con las efectivas respuestas que el sistema de enjuiciamiento criminal entrega, a continuación, se describirá el volumen de causas tramitadas durante el año 2007²¹.

En cifras globales, durante el año 2007, ingresaron en las fiscalías ante los Juzgados nacionales y federales **293.766 nuevas** causas; que, sumadas a las **140.906 causas en trámite** procedentes de períodos anteriores, arrojan un volumen de causas en trámite de **434.672 causas**. De ellas fueron **resueltas 37.764** causas por las dependencias fiscales, es decir, un **8,68%** de los expedientes vigentes en el período.

Cuadro N° 1: Total de ingresos y egresos en las Fiscalías ante los Juzgados nacionales y federales en todo el país.

Cantidad de causas tramitadas -año 2007-				
Fueros	Ingresos	Remanentes	Total	Respuestas
Fiscalías Federales	18.030	684	18.714	832
Fiscalías Penal Económico	1.492	4.333	5.825	645
Fiscalías Penal Tributario	523	797	1.320	40
Fiscalías Correccionales	75.072	7.243	82.315	7.713
Fiscalías de Circuito	19.660	1.090	20.750	1.201
Fiscalías de Instrucción	129.415	9.220	138.635	7.675
Fiscalías de Menores	6.648	201	6.849	1.850
Fiscalías Federales del interior	42.926	117.338	160.264	17.808
TOTALES	293.766	140.906	434.672	37.764

En tanto que, durante el año 2007, ingresaron en las fiscalías generales ante los Tribunales Orales nacionales y federales **12.220 nuevas** causas; que, sumadas a las **20.250 causas en trámite** procedentes de períodos anteriores, arrojan un volumen de causas en trámite de **32.470 causas**. De ellas fueron **resueltas 8.917** causas, es decir, un **27,46%** de los expedientes vigentes en el período.

Cuadro N° 2: Total de ingresos y egresos en las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales nacionales y federales en todo el país.

Cantidad de causas tramitadas -año 2007-

²⁰ Esta información sólo refleja el volumen total de causas ingresadas y egresadas informadas trimestralmente por las fiscalías del Ministerio Público de la Nación. Consultar *online* en www.mpf.gov.ar solapa estadísticas.

²¹ Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar *online* en www.mpf.gov.ar. Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.

Fueros	Ingresos	Remanentes	Total	Respuestas
Fiscalías Generales ante Tribunales Orales Federales	524	2.433	2.957	658
Fiscalías Penal Generales ante Tribunales Orales en lo Penal Económico	502	802	1.304	440
Fiscalías Generales en lo Criminal	6.971	4.235	11.206	6.929
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de Menores	1.111	3.302	4.413	890
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Federal del interior	3.112	9.478	12.590	3.224
TOTALES	12.220	20.250	32.470	12.141

IV.a.1.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sucinta información referencial

La ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la nación y sede de las autoridades gubernamentales federales, posee una superficie de 202,9 km² y una población de 2.776.138 habitantes²², ello representa una densidad poblacional de 13.682,3 habitantes por km².

La organización del sistema de administración de justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra dividido por fueros e integrada por los órganos jurisdiccionales, que se informan en el cuadro N° 3; y, en forma refleja, similar número de de fiscalías.

Cuadro N° 3: Composición de los órganos jurisdiccionales en la Ciudad autónoma de Buenos Aires

	Fuero	Órganos	Cantidad
Poder Judicial	Federal	Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional	1
		Tribunales Orales Federales	6
		Juzgados Federales	12
	Penal Económico	Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico	1
		Tribunales Orales en lo Penal Económico	4
		Juzgados en lo Penal Económico	12

²² **Fuente:** Censo 2001 elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina, consultar online en www.indec.mecon.ar; Instituto Geográfico Militar de la República Argentina, consultar online en www.igm.gov.ar

		Juzgados en lo Penal Tributario	3
	Criminal y Correccional	Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional	
		Tribunales Orales en lo Criminal	30
		Juzgados de Instrucción en lo Criminal	49
		Juzgados en lo Correccional	14
		Tribunales Orales de Menores	3
		Juzgados de Menores	7

Corresponde aclarar que, los recursos destinados a la persecución penal de orden nacional se encuentran distribuidos en:

- 46 fiscalías de instrucción;
- 12 fiscalías correccionales;
- 7 fiscalías de menores; y
- 3 fiscalías de distrito²³.

El ingreso de causas en el Ministerio Público se realiza en forma que refleja a los órganos jurisdiccionales, conforme el cuadro de turnos diseñado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional que establece:

- bloques de 15 días de turno y 45 días de descanso para los juzgados de instrucción / dependencia policial;
- bloques de 30 días de turno y 30 días de descanso para los juzgados correccionales / dependencia policial; y
- turnos permanentes para los juzgados de menores / dependencia policial.

IV.a.2.- ¿Qué volumen de causas tramitan las Fiscalías en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

²³ La fiscalía de Distrito de Saavedra Núñez creada por ley N° 25.748 -sancionada el 11 de junio de 2003 y promulgada el 01 de julio de 2003- posee intervención directa y exclusiva en todos los casos de hechos presuntamente ilícitos de competencia de la justicia de instrucción, correccional y menores, cometidos en jurisdicción de las comisarías 35, 49 y 51 de la Policía Federal Argentina.

La fiscalía de Distrito de La Boca creada por Ley N° 25.749 -sancionada el 11 de junio de 2003 y promulgada el 01 de julio de 2003- tiene intervención directa y exclusiva en todos los casos de hechos presuntamente ilícitos, cometidos en la jurisdicción de las comisarías 24 y 26 de la Policía Federal Argentina y la Prefectura Boca del Riachuelo.

La Fiscalía de Pompeya creada por Resolución PGN N° 47/03 -de fecha 10 de julio de 2003- posee intervención directa y exclusiva en todos los casos de hechos presuntamente ilícitos de competencia instrucción, correccional y menores de la justicia de cometidos en las jurisdicciones de las comisarías N° 32 y 34 de la Policía Federal Argentina.

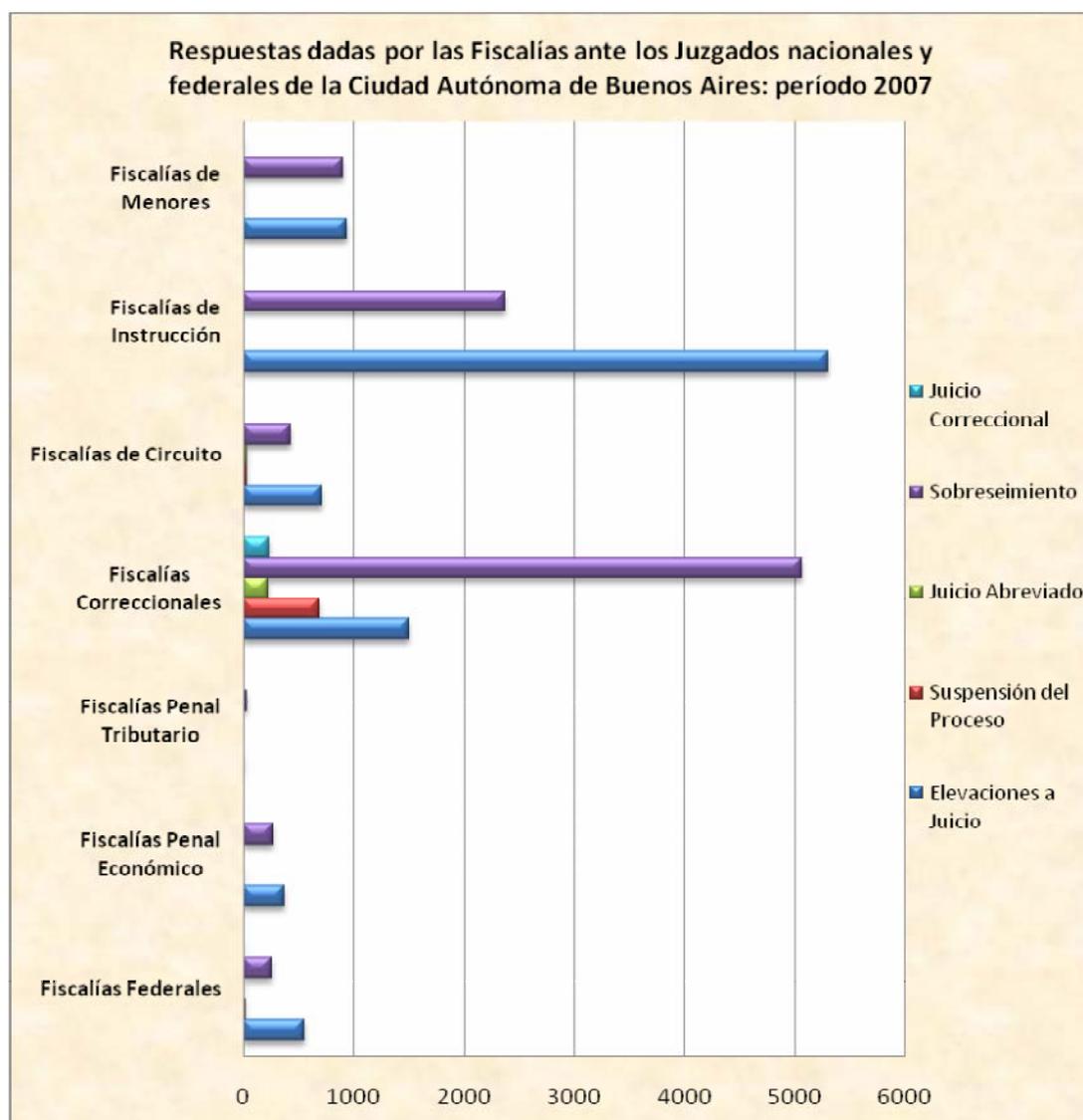
Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Nación²⁴, nos informan el tipo de respuesta dadas por las Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales, ubicadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al volumen total de **274.408 causas** tramitadas durante el año 2007. Dichas respuestas discriminadas por fuero se ilustran en el cuadro N° 4 y comparativamente en el gráfico N°1.

Cuadro N° 4: Respuestas de las Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales

Tipo de respuestas dadas -Año 2007						
Fueros	Elevaciones a Juicio	Suspensión del Proceso	Juicio Abreviado	Sobreseimiento	Juicio Correccional	TOTAL
Fiscalías Federales	548	24	1	257	2	832
Fiscalías Penal Económico	371	1	0	273	0	645
Fiscalías Penal Tributario	8	0	0	32	0	40
Fiscalías Correccionales	1.505	691	224	5.063	230	7.713
Fiscalías de Circuito	713	32	32	424	0	1.201
Fiscalías de Instrucción	5.301	0	0	2.374	0	7.675
Fiscalías de Menores	936	1	14	898	1	1.850
TOTALES	9.382	749	271	9.321	233	19.956

Gráfico N°1: Desglose de las respuestas dadas por las Fiscalías ante los Juzgados nacionales y federales.

²⁴ Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar online en www.mpf.gov.ar. Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.



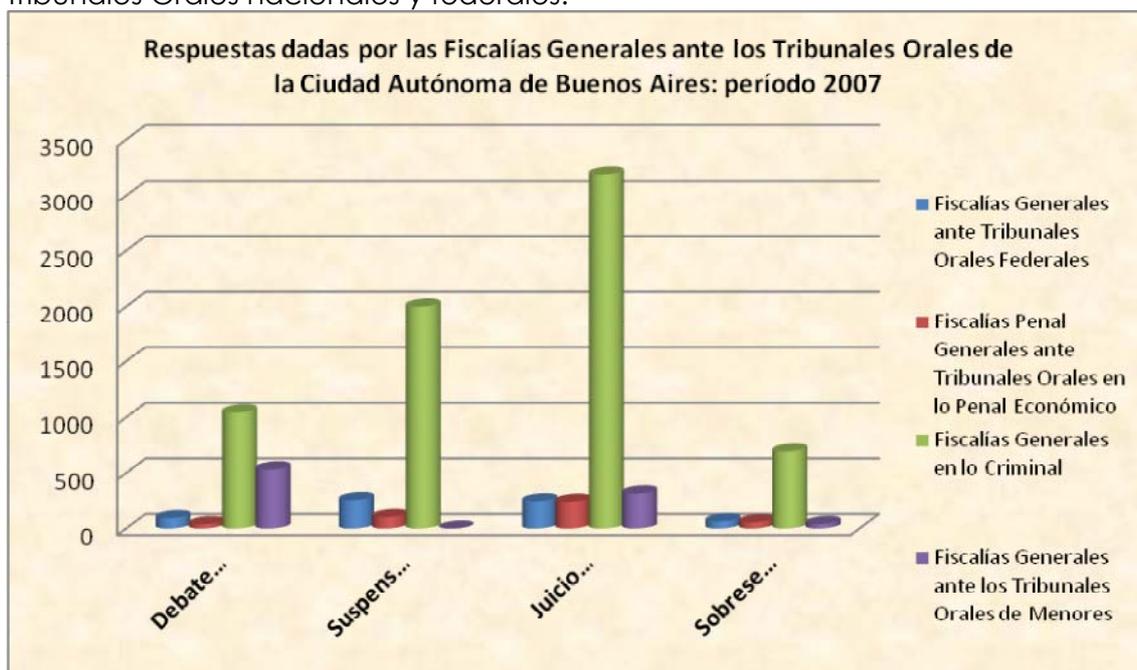
Las respuestas dadas por las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales, ubicados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al volumen total de **8.917 causas** tramitadas durante el año 2007. Dichas respuestas discriminadas por fuero se ilustran en el cuadro N° 5 y comparativamente en el gráfico N°2.

Cuadro N° 5: Respuestas de las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales

Calidad de respuestas dadas - Año 2007					
Fueros	Debates orales	Suspensión del Proceso	Juicio Abreviado	Sobreseimiento	TOTAL
Fiscalías Generales ante Tribunales Orales Federales	94	255	244	65	658

Fiscalías Penal Generales ante Tribunales Orales en lo Penal Económico	39	104	240	57	440
Fiscalías Generales en lo Criminal	1.045	2.001	3.190	693	6.929
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de Menores	533	0	316	41	890
TOTAL	1.711	2.360	3.990	856	8.917

Gráfico N°2: Desglose de las respuestas dadas por las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales nacionales y federales.



En los gráficos N° 3 y 4 se puede apreciar la relación existente entre total de causas tramitadas en el período 2007 y respuestas dadas por las fiscalías en análisis.

Gráfico N° 3: Actividad de Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales

Causas tramitadas y respuestas dadas por las Fiscalías nacionales y federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires : período 2007



Gráfico N° 4: Actividad de las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales

Causas tramitadas y respuestas dadas por las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: período 2007



IV.a.3.- ¿Qué tipos penales se investigan y sancionan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Las fiscalías ante los Juzgados en lo Correccional informaron que, durante el año 2007, investigaron **65.065 delitos**; de ellos 44.536 -es decir, 68,44%- eran denuncias con autor ignorado, y 20.529 (31,55%) correspondieron a causas con autor conocido. Del citado caudal de causas, elevaron a juicio 1.059 delitos; propiciaron la aplicación de la suspensión del proceso a prueba 589 oportunidades y obtuvieron 112 condenas. A continuación, en el cuadro N° 6 se desglosan todos los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 300 denuncias recepcionadas por tipo delictual investigado.

Cuadro N° 6: Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informada por las fiscalías en lo correccional

DELITO	Total iniciados	Iniciado NN	Iniciado con autor	Elevado a juicio	Suspensión	Condena
Lesiones dolosas	4953	2054	2899	147	73	7
Lesiones culposas accidente de transito	3910	5	3905	320	191	40
Lesiones culposas (otras)	2662	2226	436	14	7	0
Amenazas	6373	2049	4324	28	20	1
Hurto simple	38846	33623	5223	291	124	38
Usurpación	604	212	392	42	47	1
Daño	2729	1893	836	29	35	1
Atentado y resistencia a la autoridad	655	166	489	19	12	5
Falsificación de sellos, timbres y marcas	699	582	117	7	10	0
Profilaxis (ley 12331)	383	336	47	4	3	0
Incumplimiento deberes ley 13.944	270	1	269	64	39	12
Impedimento contacto de menores ley 24.270	683	2	681	0	0	0

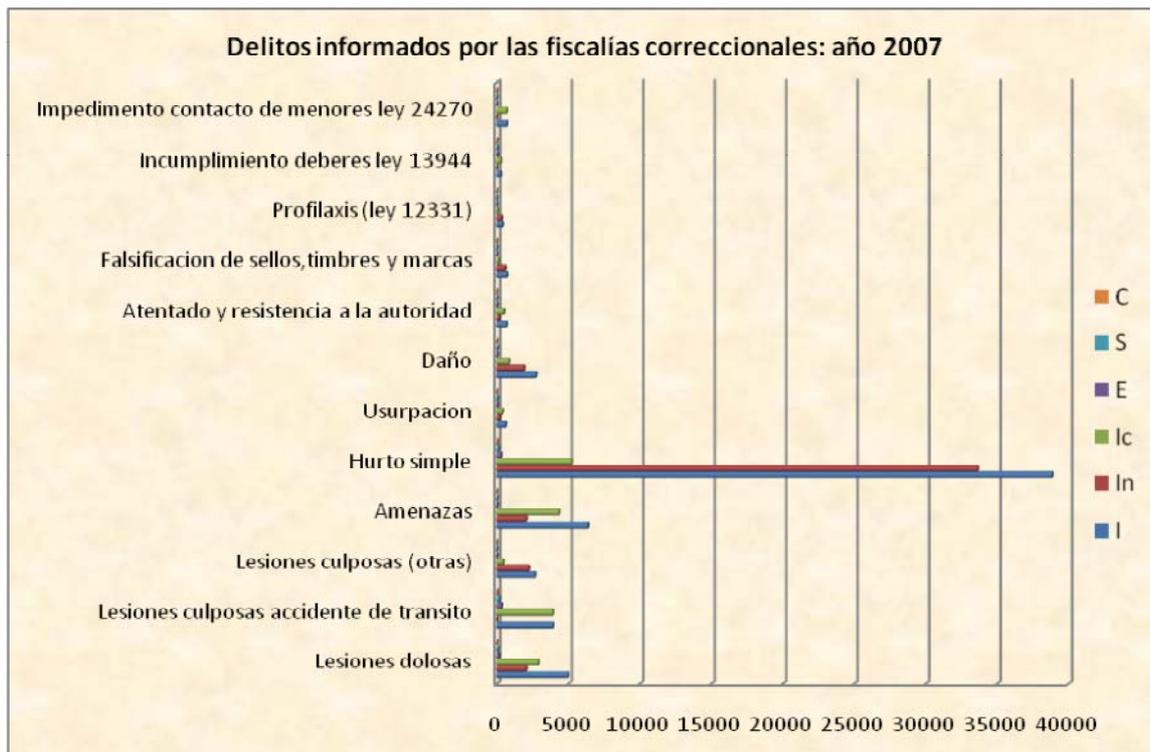
Por lo demás, corresponde señalar que -a la fecha de esta presentación- a raíz de lo previsto por la ley 26.357²⁵ -y sus normas concordantes²⁶-, es competencia de la justicia penal de la Ciudad Autónoma los delitos contemplados por el Código Penal, en sus artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a

²⁵ La ley 26.357, publicada en el Boletín Oficial de fecha 03 de marzo de 2008, aprobó el *Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, firmado el 1° de junio de 2004. El efectivo traspaso de las competencias penales comenzó a regir desde el **9 de junio de 2008**.

²⁶ Cfr. artículo 129 de la Constitución Nacional; y, artículo 6° de la ley 24.588.

137 (matrimonios ilegales), 149 *bis primer párrafo* (amenazas), 150 (violación de domicilio), 181 (*usurpación*), 183 y 184 (*daños*), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los *delitos tipificados en las Leyes N° 13.944*, 14.346 y art. 3° de la ley N° 23.592, cuando ellos se cometan en el territorio de la Ciudad

Gráfico N° 5: Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Correccional



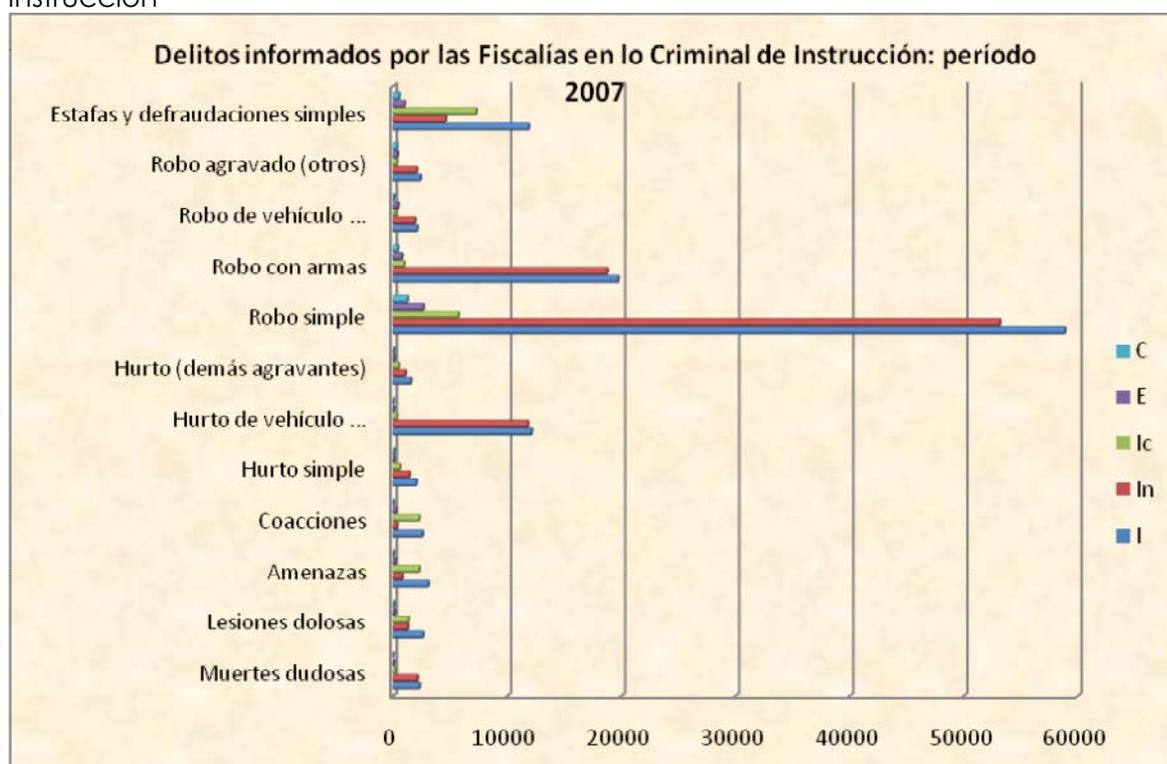
Las fiscalías ante los Juzgados en lo Criminal de Instrucción informaron que, durante el año 2007, investigaron **144.155 delitos**; de ellos 108.206 -es decir, 75.06%- eran denuncias con autor ignorado, y 35.949 (24.93%) correspondieron a causas con autor conocido. Del citado caudal de causas, **elevaron a juicio 7.841 delitos**; y obtuvieron **3.349 condenas**. A continuación, en el cuadro N° 7 se desglosan todos los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 1.500 denuncias recepcionadas por tipo delictual.

Cuadro N° 7: Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informada por las fiscalías en lo criminal de instrucción

Delitos informados por las Fiscalías en lo Criminal de Instrucción: período 2007					
Delitos	Total iniciados	Iniciado NN	Iniciado con autor	Elevado a juicio	Condena

Muertes dudosas	2299	2119	180	38	0
Lesiones dolosas	2600	1270	1330	123	59
Amenazas	3069	792	2277	194	29
Coacciones	2579	325	2254	247	23
Hurto simple	2011	1416	595	78	86
Hurto de vehiculo dejado en la vía pública	12117	11796	321	40	21
Hurto (demás agravantes)	1533	1061	472	108	66
Robo simple	58867	53150	5717	2638	1244
Robo con armas	19695	18745	950	754	389
Robo de vehiculo dejado en la vía pública	2093	1899	194	424	58
Robo agravado (otros)	2376	2055	321	371	326
Estafas y defraudaciones simples	11872	4593	7279	977	526

Gráfico N° 6: Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Criminal de Instrucción

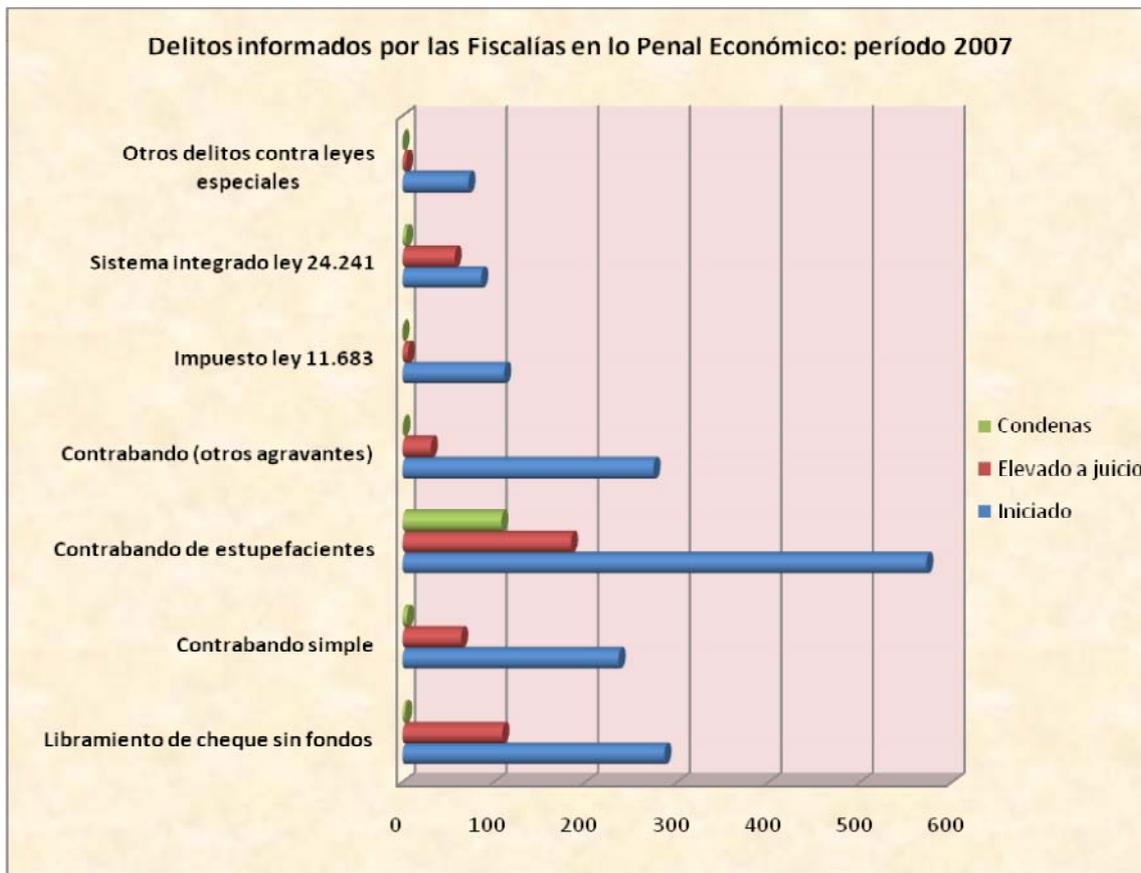


Las fiscalías ante los Juzgados en lo Penal Económico informaron que, durante el año 2007, investigaron **1.711 delitos**, elevaron a juicio 492 de ellos y obtuvieron condena en 127 delitos. A continuación, en el cuadro N° 6 se desglosan todos los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 50 unidades.

Cuadro N° 8: Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informadas por las Fiscalías en lo Penal Tributario

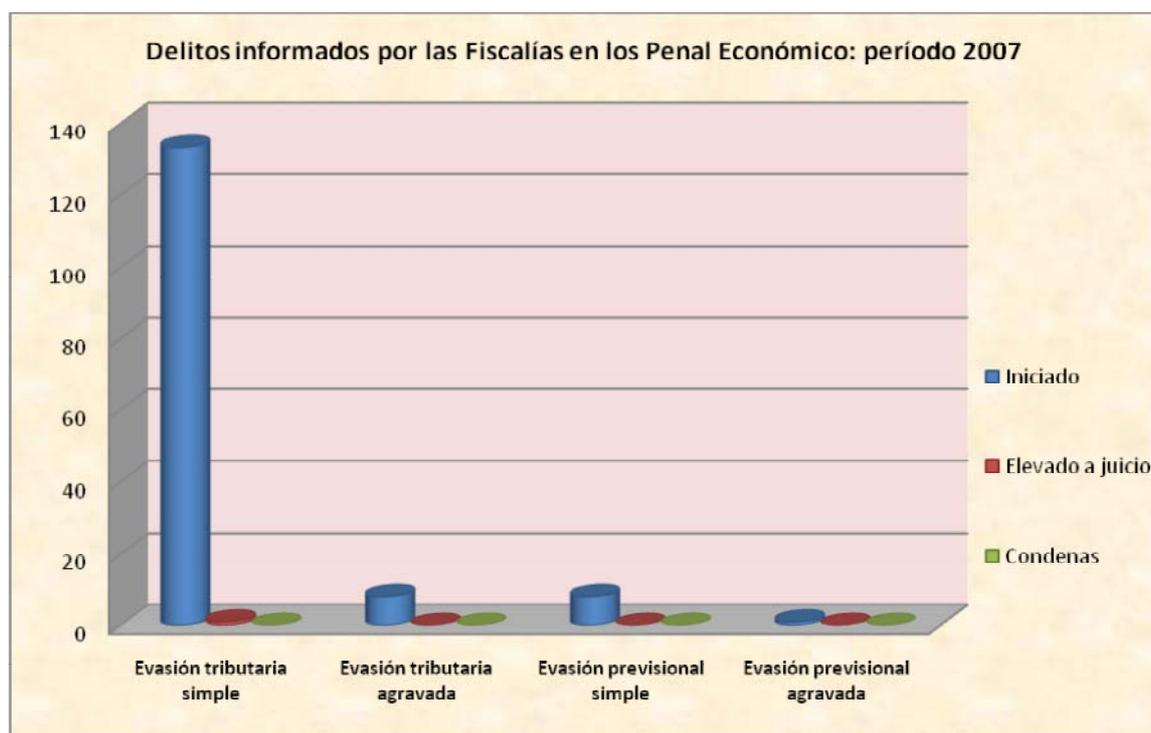
Delitos informados por las Fiscalías en lo Penal Económico: período 2007			
Delito	Iniciado	Elevado a juicio	Condenas
Otras falsificaciones o uso de documento	0	1	0
Libramiento de cheque sin fondos	286	109	3
Fraudes al comercio y la industria	4	1	0
Balance Falso	2	0	0
Otros delitos contra la fe pública	3	4	0
Tenencia con fines de comercialización (ley 23.737)	2	1	0
Comercio simple (ley 23.737)	0	2	0
Contrabando simple	236	64	5
Contrabando de estupefacientes	572	184	108
Contrabando (otros agravantes)	274	31	1
Encubrimiento de contrabando	7	2	0
Impuesto ley 11.683	111	6	0
Régimen Penal Cambiario (ley 19.359)	32	0	0
Evasión tributaria simple (ley 23.771 derogada)	2	0	0
Evasión previsional simple (ley 23.771 derogada)	0	0	1
Otras evasiones penal tributaria (ley 23.771 derogada)	5	4	2
Sistema integrado ley 24.241	86	57	4
Evasión tributaria simple (ley 24.769)	5	5	3
Evasión tributaria agravada (ley 24.769)	3	3	0
Evasión previsional simple (ley 24.769)	0	1	0
Otras evasiones penal tributaria (ley 24.796)	9	14	0
Otros delitos contra leyes especiales	72	4	0
TOTALES	1.711	492	127

Gráfico N° 6: Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Penal Económico.



Durante el año 2007, las Fiscalías en lo Penal Tributario informaron que investigaron los siguientes delitos: **133 delitos** de evasión tributaria simple; **8 delitos** de evasión tributaria agravada, 8 delitos previsional simple y **1 delito** de evasión previsional agravada. Elevándose a juicio 1 delito de evasión tributaria simple.

Gráfico N° 7: Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Penal Tributario.



IV.a.4.- Fuero federal del interior del país

El fuero federal del interior del país²⁷ se encuentra dividido en quince jurisdicciones; integrada por los órganos jurisdiccionales, que se informan en el cuadro N°8; y, en forma refleja, de idéntica cantidad de fiscalías federales.

Cuadro N°9: Composición de la justicia federal del interior del país

	Órganos	Cantidad
Poder Judicial	Cámaras Federales de Apelaciones	15
	Tribunales Orales Federales	34
	Juzgados Federales	74
Ministerio Público Fiscal	Fiscalías Generales ante las Cámaras de Apelaciones	15
	Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Federales	34
	Fiscalías ante los Juzgados Federales	74

²⁷ Corresponde aclarar que los órganos jurisdiccionales no poseen exclusivas funciones penales.

Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Nación²⁸, nos informan que durante el año 2007, *ingresaron 42.926 nuevas causas* a las Fiscalías Federales ante los Juzgados Federales del interior del país; ellas se desglosan conforme la actividad procesal desplegada de la siguiente manera: las fiscalías federales dirigieron la investigación por delegación jurisdiccional en 5.189 causas (art. 196 del CPPN); en 5.002 causas por tratarse de investigaciones con autor desconocido (art. 196 bis CPPN); y, en 4700 causas por instrucción sumaria (art. 353 bis CPPN); continuando 28.035 causas en trámite con la dirección directa del juez de instrucción.

Con todo, el volumen *total de causas vigentes fue de 160.264*²⁹. De ellas, se elevaron a juicio 5.330 causas; se realizaron 68 debates orales en causas correccionales; 351 juicios abreviados; y se celebraron 1.289 procedimientos a prueba, a la vez que se solicitaron 10.771 sobreseimientos. En suma, en el año 2007, las *respuestas fueron 17.808*³⁰.

En tanto que, las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Federales del interior del país, recibieron durante el año 2007, un caudal de *3.112 nuevas causas*; que, sumadas a las 9.478 causas existentes, dan cuenta de un volumen *total de 12.590 causas vigentes* en el período en análisis.

Las respuestas dadas por el sistema se desglosa de la siguiente manera: se realizaron 965 debates orales y 681 juicios abreviados; se celebraron 821 suspensiones del procedimiento a prueba y se dictaron 757 sobreseimientos. En suma, en el año 2007, las *respuestas fueron 3.224*.

V.- La “reforma procesal”: un permanente proyecto

Desde su sanción, en el año 1992, el Código Procesal Penal de la Nación ha sufrido un sinnúmero de reformas -muchas de las cuales han sido reseñadas en el acápite II- referidas a sus propias normas así como a las normas organizacionales y de implementación del modelo adoptado³¹.

En el año 2004, recibió estado parlamentario el Proyecto de Código Procesal Penal para la Nación elaborado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)³²,

²⁸ Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar online en www.mpf.gov.ar. Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.

²⁹ Al volumen de causas ingresadas efectivamente en el año 2007, se debe sumar las 117.338 causas remanentes de períodos anteriores.

³⁰ Se entiende por **respuesta** el conjunto de resoluciones que pusieron fin a la causa, ya sea porque se realizó el de debate oral, se celebró un juicio abreviado, se dispuso una suspensión del proceso a prueba ó se sobreseyó al imputado.

³¹ Véase por ejemplo: ley 24.170 de reforma a la ley 24.050; ley 24.390 referida a los plazos de la prisión preventiva; ley 24.410 sobre “imputaciones inexcusables”; ley 24.477 de creación de defensorías adjuntas; ley 24.767 sobre cooperación internacional; ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946; ley de creación de las Cámaras federal del interior del país N° 25.269; ley 25.292 creadora del Fuero Penal Tributario; ley 24.434 referida a las “facultades policiales”, entre otras. Tenga en consideración la legislación procesal penal incorporada en la legislación complementaria, por caso, la ley penal tributaria ó las regulaciones sobre agente provocador o encubierto previstos en la ley de Estupefacientes N° 23.737.

cuyo norte cardinal era concientizar sobre la necesidad de sentar “las bases legales de una justicia federal moderna, adecuada a la Constitución Nacional y a los Pactos Internacionales”, siendo sus notas características:

- ✚ **Establecer el principio acusatorio**
- ✚ **Otorgar la investigación al Ministerio Público Fiscal**
- ✚ **Claridad y precisión en los roles de los distintos órganos del proceso penal**
- ✚ Dotar de mayor **intervención de la víctima** del delito.
- ✚ Reservar la **intervención de los jueces sólo en lo jurisdiccional**.
- ✚ Fortalecer la **imparcialidad de la jurisdicción**
- ✚ Procurar una **mayor eficacia del sistema de justicia penal**.
- ✚ Procurar un **acotamiento en los plazos de duración del proceso**.
- ✚ **Extender la oralidad a todas las instancias del proceso**.
- ✚ **Mayor capacidad de investigación** en delitos complejos o de alto impacto social.
- ✚ Regular el procedimiento para asuntos especiales y complejos.
- ✚ Participación del ciudadano en el juzgamiento del delito.
- ✚ Dotar de herramientas para la administrar la sobrecarga de trabajo: (disponibilidad de la acción y formas compositivas del conflicto penal)

Como es conocido por todos, dicho proyecto no ha recibido un adecuado tratamiento parlamentario hasta el presente.

En noviembre de 2005, el Ministerio de Justicia de la Nación constituyó el *Grupo de trabajo para efectuar los estudios preparatorios de la reforma procesal penal*³³.

Dicho grupo de trabajo, a partir de los diferentes relevamientos que efectuó -tanto referidos a propuestas normativas del propio CPPN como a las reformas producidas en las diferentes provincias argentinas a partir de la reforma constitucional realizada en 1994; como a información empírica sobre el funcionamiento del sistema, investigaciones y encuestas de opinión, entre otras-, describió el siguiente cuadro de situación: “*los problemas advertidos se conectan con tres cuestiones básicas. En primer lugar, la eficiencia del sistema sufre serios trastornos a partir de la duración excesiva de la persecución penal y, por ende, una distancia temporal superlativa entre el suceso que provoca a intervención judicial y su decisión; la figura del juez de instrucción como resabio del proceso*

³² Registro parlamentario 2985-D-04, bajo la autoría de la entonces presidenta de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Dra. María del Carmen Falbo, y las diputadas Marcela Rodríguez y Margarita Stolbizer.

³³ La resolución 262/2005 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, de fecha 1 de noviembre de 2005. Dicha comisión fue coordinada por el Dr. Carlos Alberto Beraldi.

inquisitivo, paulatinamente eliminada del nuevo Derecho Procesal Penal, y la existencia de un sistema de recursos y nulidades cuya utilización distorsiona el funcionamiento del sistema.

En segundo término, la situación antes mencionada desnaturaliza el rol del juicio oral y público como centro de gravedad del procedimiento. A ello se suma la falta de reglas actualizadas en materia de procesos complejos, juicio para la aplicación de medidas de seguridad o corrección y de criminalidad juvenil. También se advierte un déficit notable en la etapa de control judicial de la ejecución penal.

Por último, la estructura del Ministerio Público como espejo del Poder Judicial no se adecúa a la función que el primero tiene que cumplir, restándole dinamismo. Tampoco las normas han atendido debidamente a la persona que resulta víctima de un delito”³⁴.

Ulteriormente, en febrero de 2007, se constituyó la Comisión Asesora para la Reforma Procesal Penal³⁵, asignándole como función elaborar un anteproyecto de Código Procesal Penal de la Nación, un anteproyecto de Ley de Organización Judicial y proponer reformas a la Ley Orgánica de Ministerio Público.

Las notas características del anteproyecto de Código Procesal Penal de la Nación elaborado son:

- Se rediseña la etapa de investigación penal, colocando en cabeza del Ministerio Público Fiscal las tareas propias de dirección de la investigación;
- Se reserva a los órganos jurisdiccionales la función de control de garantías del proceso;
- Se limita el uso del encarcelamiento preventivo, incorporando un amplio catálogo de medidas alternativas (art. 148); y, se establece que la necesidad de la prisión preventiva debe ser revisada cada tres meses (art. 152);
- Se desformaliza la investigación estableciendo plazos procesales fatales, según la complejidad de los delitos que se investiguen;
- Se incorpora la oralidad en las etapas previas al juicio;
- Incorporar el principio de oportunidad;
- Establecer procesos de juicio abreviado sin menoscabo al sistema de garantías constitucionales;
- Establecer procesos especiales para el juzgamiento de los delitos complejos; de acción privada; y de menores de edad;

³⁴ Cfr. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, “*Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación*”, Rubinzal Culzoni editores, 2007, págs. 33 a 36.

³⁵ El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 115/2007, con fecha 13 de febrero de 2007, constituyó en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Comisión Asesora para la Reforma de la Legislación Procesal Penal, bajo la coordinación del Dr. Carlos Alberto Beraldi.

- Rediseño del sistema de recursos y nulidades con el objeto de evitar la distorsión del proceso penal.
- Se crea una nueva estructura, en los órganos jurisdiccionales, denominada “Oficina judicial”.

La Comisión Asesora presentó los documentos finales, en un acto público celebrado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en septiembre de 2007. Sin embargo, hasta la fecha dicho proyecto no ha sido elevado por el Poder Ejecutivo para su tratamiento por el Honorable Congreso de la Nación.

De lo brevemente expuesto, surge que, la falta de una política de Estado ha coadyuvado a establecer un *estado de reforma procesal permanente* donde sólo se ha motorizado hasta la fecha cambios legales coyunturales, con casi nula propuesta de cambios en las prácticas de los operadores del sistema de administración de justicia penal.

VI.- La deuda pendiente: un sistema de enjuiciamiento criminal constitucional

A raíz de la reforma constitucional realizada en 1994 y, de la incorporación de nuevos derechos y garantías conforme lo dispuesto por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, se ha revalidado la necesidad de ajustar los regímenes procesales en materia penal vigentes en la república, ya que nadie desconoce que los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos establecen estándares mínimos de respeto de los derechos y garantías, asumidos voluntariamente por los Estados³⁶, cuyo incumplimiento provoca la responsabilidad internacional, que conlleva graves consecuencias.

Ante este nuevo escenario, la reforma procesal penal en el ámbito nacional se vuelve ineludible frente a la obligación de adaptar nuestra legislación a estos estándares mínimos que rigen en la materia.

Como ya expresara Julio Maier “la reforma ha trascendido hoy los alcances de una necesidad política, para situarse también en el plano de una necesidad práctica. La administración de justicia penal ha sido descripta como colapsada, ineficiente e inoperante desde varios y muy diversos ángulos de observación, pues no responde a ninguno de sus posibles fines primarios ...”³⁷.

³⁶ Véase artículos 1 y 2 del PIDCyP; artículos 1 y 2 de la CADH, entre otros.

³⁷ Maier, Julio B.J., “La democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica”, en *Reformas procesales en América Latina*, CPU, Santiago, Chile, 1993, pág. 36 y ss.

La necesidad de la reforma se manifiesta además en la impunidad estructural para cierto tipo de delitos basada en la incapacidad de una persecución penal efectiva inherente a la estructura del sistema de justicia penal vigente.

En otras palabras, un sistema de investigación ineficiente o violatorio de las garantías individuales produce indefectiblemente una mirada hacia una redefinición del Ministerio Público y sus funciones operativas. Motivo por el que se requiere contar con vías procesales ágiles y con un organismo dotado de altos niveles de especialización, encabezando las investigaciones, y actuando coordinadamente con otras oficinas estatales que hoy lo hacen de un modo aislado y sin responder a una política común de eficacia en la persecución penal.

Por tanto, es impostergable enfrentar un proceso de transformación integral del actual sistema de persecución penal y juzgamiento de los hechos ilícitos que hoy se encuentra vigente, a efectos de obtener una mayor claridad y precisión en los roles de los diversos actores que intervienen en el proceso penal; atribuir en forma exclusiva la investigación penal al Ministerio Público; valorizar el juicio oral como instancia institucional para la vigencia de la ley y para la resolución de los conflictos penales; extender la oralidad a *todas* las instancias del proceso, a fin de simplificar y flexibilizar el proceso; procurar una menor duración de los plazos procesales; propender a mayor eficacia tanto en la relación a la persecución de los delitos como en la tutela de los derechos y garantías individuales; desarrollar mayor capacidad de investigación especialmente en delitos complejos o de alto impacto social; así como favorecer una genuina intervención de la víctima del delito.

En suma, se debe modificar radicalmente el sistema de persecución penal e incorporar una serie de principios cardinales que orienten el proceso penal en busca de tres objetivos fundamentales: 1) establecer un sistema de justicia penal adversarial -ejecutado en audiencias orales contradictorias-; 2) instrumentar un sistema de garantías para el imputado que respete los derechos individuales que se encuentran plasmados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales; y 3) instaurar un conjunto de derechos para la víctima del delito que busquen reposicionarla como un actor relevante en el nuevo proceso penal, aún en los casos en que no intervenga como querellante e instituir explícitamente su derecho a ser informada de los resultados de los procedimientos y solicitar medidas de protección ante eventuales atentados a su integridad personal.

Concretamente, uno de los objetivos esenciales de la reforma procesal penal será establecer un *sistema oral, público y adversarial en la integralidad del proceso*, esto significa que la *oralidad* se ejecute durante toda la etapa de investigación³⁸; sin soslayar que su eje central lo constituya el juicio

³⁸ La celebración de audiencias orales durante la etapa de investigación, sean éstas de: formalización de cargos; discusión sobre la legalidad de la detención; aplicación de medidas cautelares u otras medidas que puedan afectar los derechos del

oral, público y contradictorio, que permita establecer un escenario de competencia recíproca entre las partes para que se pueda sofisticar y controlar la información producida no sólo durante el juicio oral sino también durante la etapa de investigación.

Por lo demás, el establecer al juicio oral como un derecho del imputado que sólo éste puede renunciar, permitirá configurar, en la práctica, a la integralidad del proceso orientado a la realización del debate oral constituyéndolo en una etapa estratégica para las partes.

El instaurar un modelo adversarial conlleva ínsito la idea de brindar un escenario donde se puedan concretar explícitamente tres características esenciales de un procedimiento penal respetuoso de la normativa constitucional, a saber: un escenario de mayor respeto a las garantías del imputado; separar categóricamente las funciones de persecución penal de las funciones netamente jurisdiccionales; y establecer un espacio donde la ciudadanía pueda participar de la administración de justicia³⁹.

Finalmente, un sistema adversarial, en cuanto entrega la persecución al Ministerio Público y el resguardo de los derechos del imputado a un defensor profesional pretende erigirse como una herramienta para la eficacia del sistema, entregando al Ministerio Público la responsabilidad de efectuar la investigación preliminar de los delitos y perseguir penalmente a los infractores de la ley penal.

imputado se deben desarrollar en un contexto de oralidad, publicidad y contradictoriedad en donde el derecho de defensa se ejerza activamente y el juez deba resolver en forma inmediata sólo con la información que las partes le proporcionan en el transcurso de la audiencia oral. Esto significará en la práctica una desburocratización de la investigación y un notorio incentivo para erradicar el anacrónico expediente.

³⁹ Si bien como forma de participación ciudadana la más apropiada es la instauración de los sistemas de jurados, implementar un modelo procesal adversarial permitirá hacer más transparente el sistema de justicia criminal posibilitando que la ciudadanía pueda participar del escrutinio hacia el interior de la administración de justicia en materia penal.