

**Publicado en El Derecho, 9 de Enero de 2002**

## **UNIDAD FISCAL DE INVESTIGACION DE DELITOS CON AUTORES IGNORADOS: UNA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN**

*Autores: Héctor Chayer, Germán C. Garavano, Santiago Otamendi, Mariano Scotto<sup>1</sup>*

### **I. Introducción**

La búsqueda de nuevas formas de organización de las oficinas que componen el sistema de justicia para mejorar su eficiencia, ha llevado en los últimos tiempos a la formulación de distintas alternativas. Algunas de esas propuestas han sido de carácter integral<sup>2</sup>, mientras que otras resultan particulares, al no contemplar la totalidad de la organización. En cualquier caso y más allá de considerar necesario privilegiar las integrales, debe estudiarse y analizarse previamente los modelos de organización aplicables, y seleccionar aquél que permita un desempeño óptimo en función de los objetivos y la carga de trabajo prevista.

En ese contexto, con el presente trabajo se procura abrir un debate que prácticamente no ha existido a nivel técnico a la hora de implementar las modificaciones introducidas al Código Procesal Penal de la Nación por la Ley 25.409<sup>3</sup>, aunque sin entrar en la valoración de dicha norma<sup>4</sup>. Pretendemos aportar un esquema de organización para las unidades funcionales responsables de los casos con autores ignorados (NN) en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, así como realizar algunas consideraciones en orden al proceso de implementación de este tipo de cambios organizacionales, para de este modo abrir un impostergable intercambio de ideas que redunde en el mejor éxito de las prescripciones de la norma.

La incorporación de los artículos 196 bis, ter y quater al Código Procesal Penal por la ley citada implica la puesta en marcha de unidades funcionales para el trámite de causas que no tengan autor individualizado en la órbita de la Procuración General de la Nación. Esto es así toda vez que se establece taxativamente que, en los sumarios por hechos ilícitos de competencia criminal de instrucción o correccional que no tengan autor individualizado, la investigación quedará delegada desde el inicio de las actuaciones en el Ministerio Público, con noticia al juez competente de turno. En los casos en que la investigación permitiere realizar imputación a alguna persona, cesa la intervención del funcionario del Ministerio Público a cargo de la unidad funcional respectiva, debiendo

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de Martín Gershanik

<sup>2</sup> “Plan Nacional de Reforma Judicial”, Ministerio de Justicia, 1998; “Justicia y Desarrollo Económico”, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y Fores –Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, 1998; Programa Integral de Reforma Judicial, 2000/01, entre otros

<sup>3</sup> Sancionada por el Congreso de la Nación el 14/03/2001, promulgada el 17/04/2001 y publicada en el B.O. el 20/04/2001.

<sup>4</sup> Sí cabe señalar que, en cualquier caso, la sanción de la misma careció del suficiente sustento empírico y análisis, de modo de poder lograr el objetivo buscado. Siguiendo lo sostenido en “Importancia de la investigación empírica en el diseño de política judicial: el caso de los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina” (presentación del Dr. Germán C. Garavano para la Conferencia Regional del Banco Mundial “Nuevos Enfoques para atender la demanda de Justicia”, México, mayo de 2001) cabe distinguir claramente la forma en que se pone en marcha esta iniciativa (sin prever necesidades ni mecanismos de implementación adecuados, trabajando desde lo normativo frente a problemas operativos) de la propuesta en sí misma.

remitirse las actuaciones al fiscal a quien hubiese correspondido intervenir por sorteo, turno o circuito territorial, quien a su vez las remitirá al juez competente.

Si bien este mecanismo de investigación de las causas NN es novedoso en la justicia nacional y se dirige hacia un sistema acusatorio, no es algo nuevo en algunos sistemas de justicia provinciales donde ya existen estas oficinas o están en pleno proceso de implementación a la fecha de escribirse estas líneas. En tal sentido, podemos mencionar las unidades de autores ignorados de la provincia de Buenos Aires y el proyecto de reorganización del ministerio público fiscal de Neuquén. Por su parte, en Córdoba está en pleno desarrollo el Grupo Operativo de Apoyo especializado en la investigación de casos con autores ignorados, con participación de la Policía Judicial, y en la provincia de Santa Fe está a punto de inaugurarse una Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados en la ciudad de Rosario<sup>5</sup>, experiencia esta última sobre la que nos explayaremos más adelante. Además de estos antecedentes, se han tenido en cuenta otros trabajos<sup>6</sup> y proyectos<sup>7</sup> nacionales e internacionales.

Así, las recomendaciones que formulamos en este artículo pretenden ser un humilde aporte, un conjunto de ideas concretas, viables normativamente y eficientes desde el punto de vista operativo, para el tratamiento de las causas NN. Con ello nos separamos de aquellos que pretenden modificar la realidad mediante soluciones normativas puras, como lamentablemente viene gestada esta norma. Hemos privilegiado en consecuencia trabajar sobre la realidad a partir de un diseño basado en modernas técnicas de organización y sistemas, de forma tal que se asegure tanto la eficacia de la nueva oficina judicial, como un bajo impacto presupuestario en el Ministerio Público.

## II. Objetivos

Los objetivos del esquema de organización que ponemos a discusión son:

1. Acercar la justicia a la comunidad, instrumentando medios para colaborar en la solución del problema de la seguridad (si bien no es una función primaria del Poder Judicial, sí existe una responsabilidad de tipo secundario en el área).
2. Implementar una coordinación permanente con la labor que lleva a cabo la Policía Federal, y posibilitar el diseño de una certera actividad de prevención.

---

<sup>5</sup> Estos últimos dos proyectos derivaron de la “Revisión Integral de los Modelos de Gestión de las Oficinas Judiciales” efectuada en 1999 en el marco del Programa de Desarrollo Provincial - Modernización de los Poderes Judiciales del Ministerio del Interior, por Enrique del Carril, Héctor Chayer, Esteban Conte Grand y Mariana Guisarri, con la cooperación de Germán C. Garavano.

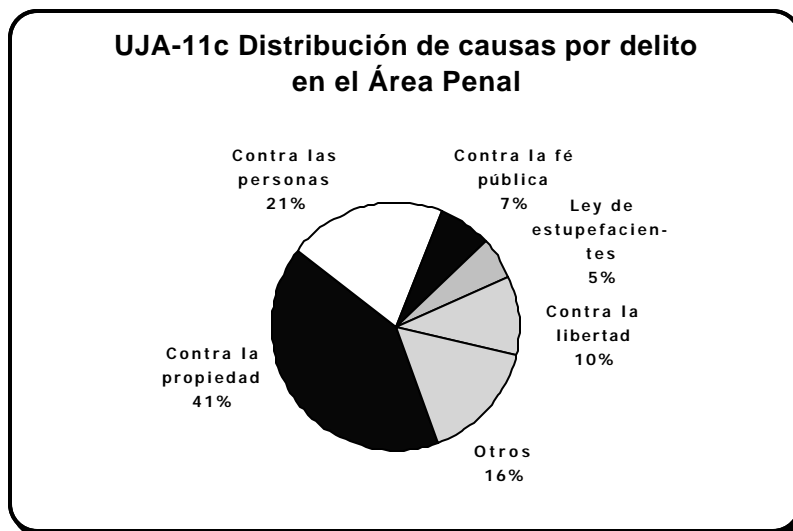
<sup>6</sup> “Nuevo Juzgado Comercial”, por Germán C. Garavano y Fernanda Lesch en “Poder Judicial, Desarrollo Económico y Competitividad en la Argentina” Tomo I, Ed. Depalma, 2000; “La Problemática de la Oficina Judicial en Argentina”, por Germán C. Garavano, Héctor Chayer, Alejandro Cambellotti y Milena Ricci, en El Derecho n° 9828, el 03/09/99; “El rol disuasivo de la justicia”, por Germán C. Garavano y Santiago Otamendi, en revista Colección de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Año 6 - n° 10; y el “Manual de Procedimientos” –Estructuras de apoyo para el manejo de casos en averiguación de responsables – Automotores – Unidades Locales de patrimonio de la Fiscalía General de la Nación, Santa Fe de Bogotá, D.C Colombia, diciembre de 1997.

<sup>7</sup> Proyecto de la Procuración General de la Nación sobre creación de la “Unidad Fiscal de Investigaciones sobre Delitos de Narcotráfico” (UFIDNA); Resolución PGN 61/00, que proponía la creación de la “Unidad Fiscal de Investigación de Ilícitos con Autor Desconocido” (UFIAD); y el proyecto preliminar sobre “Fiscalía de Autores Ignorados” elaborado por el Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia y Derecho Humanos (en línea [www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)).

3. Descongestionar la labor de las Fiscalías –principalmente las correccionales– para permitir una mayor eficacia en la tramitación de los procesos con personas imputadas.
4. Aumentar el porcentaje de esclarecimiento en los hechos con autores ignorados, utilizando herramientas tecnológicas como sistemas de información o bases de datos, reduciendo la sensación de impunidad al dar respuesta oportuna y eficaz a la comunidad.

### III. El estado de situación de la Justicia Nacional en materia penal

Para analizar la situación de la justicia penal de la Capital existe poca (aunque creciente) información empírica que brinda un panorama de la misma<sup>8</sup>. Nos hemos basado en los informes producidos por la Oficina de Estadísticas de la Unidad de Estudios y Proyectos<sup>9</sup> del Consejo de la Magistratura y por el Área de Estadísticas de la Procuración General de la Nación, como así también hemos tenido a la vista un informe sobre usuarios del sistema de justicia en la Argentina, que incluye el relevamiento de mas de 250 expedientes penales de la Capital Federal y otros tantos de la provincia de Santa Fe<sup>10</sup>.



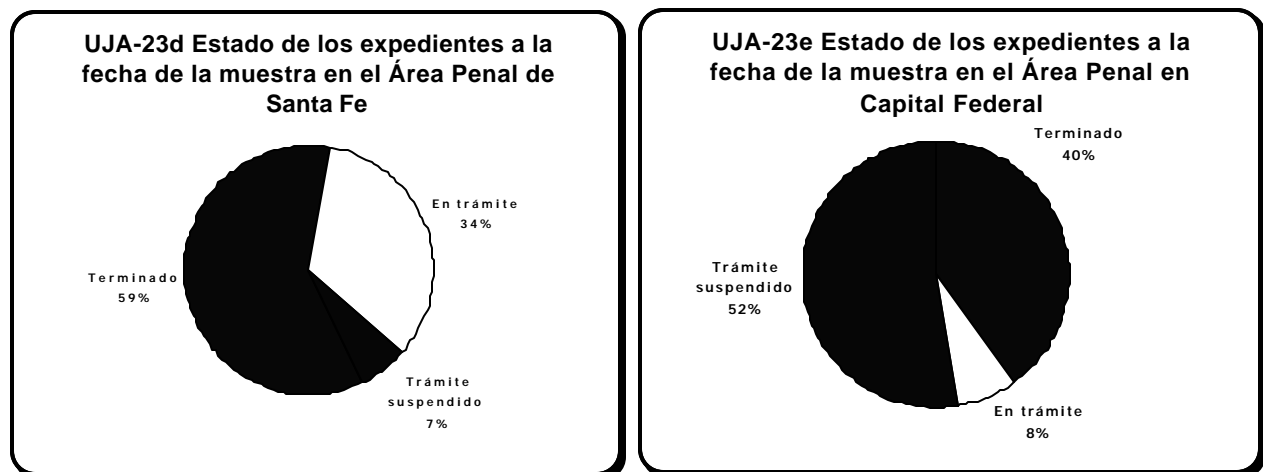
<sup>8</sup> Para una análisis más profundo y completo con información empírica de esta cuestión se sugiere ver: “Justicia Argentina: Crisis y Soluciones”, Germán C. Garavano, IUDEC – Fores, 1997; “Informe de Diagnostico sobre la Justicia Penal”, presentación de Germán C. Garavano en las Jornada sobre Reforma Judicial y Justicia Penal, Fores- Bank Boston, 1998; “El rol disuasivo de la justicia”, por Germán C. Garavano y Santiago Otamendi, en revista Colección de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Año 6 - n° 10; y la presentación del Lic. Eugenio Burzaco y del Dr. Germán C. Garavano en la II Reunión del Consejo Federal de Política Criminal de los Ministerios Públicos de la R. Argentina, Posadas, junio 2001.

<sup>9</sup> Que todavía no fue puesta en funcionamiento pleno.

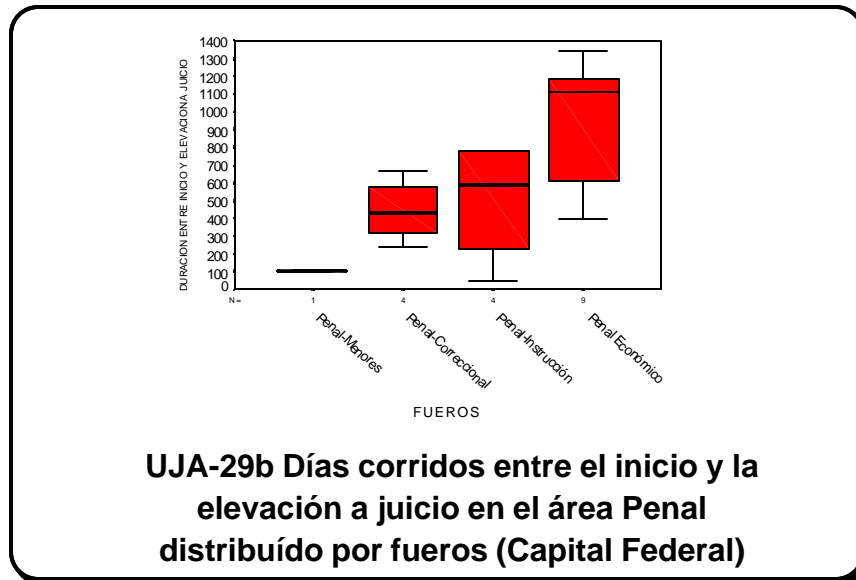
<sup>10</sup> “Los Usuarios del Sistema de Justicia en Argentina”, investigación dirigido por Germán C. Garavano, realizada por un equipo de investigadores de Fores, entre ellos Enrique del Carril, Héctor Chayer, Milena Ricci, Alejandro Cambellotti y Liliana Raminger, y financiada por el Banco Mundial. Se basó en una muestra tomada en el primer cuatrimestre de 2000, constituida por más de 1.000 expedientes representativos del total de causas ingresadas durante el año 1996 en la Capital Federal y en la provincia de Santa Fe. Los siguientes cuatro gráficos son tomados de la misma.

Según muestra el gráfico tomado de tal investigación, los hechos por los cuales se inician los procesos penales incluyen una proporción mayoritaria de delitos contra la propiedad, seguidos por los delitos contra las personas -aunque el porcentaje de homicidios es bajo, contra la libertad –con un escaso porcentaje de privaciones de ella, contra la fe pública, contra la ley de estupefacientes y otros, en ese orden.

Resulta interesante en este punto realizar una breve síntesis de la situación verificada en las dos jurisdicciones analizadas, ya que mientras en Santa Fe se detectaron demoras (en promedio de casi 600 días) y congestión de expedientes, lo que se traduce en la gran cantidad de ellos sin terminar (34%), en la Capital Federal se ven menores niveles de demora (en promedio inferiores a 100 días) y altos niveles de resolución (sólo el 8% de las causas siguen en trámite al cabo de 4 años). En la justicia penal de la Capital Federal existen altos niveles de eficacia en orden a la eliminación de casos del sistema, que en su mayoría son archivados (lo que implica la suspensión del trámite en el 52% de los casos) o desestimados y sobreseídos, quedando sólo un remanente muy pequeño que es elevado a juicio.

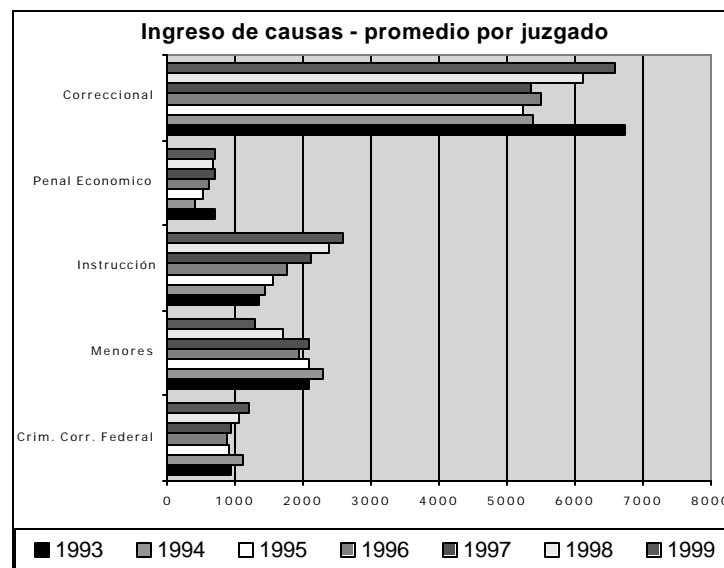


Es decir, que los problemas de la justicia penal en la Capital pasan fundamentalmente por cómo se resuelven los casos. Esto en parte es producto de los ingentes recursos y la superestructura creada a partir de la implantación del sistema de enjuiciamiento penal que rige (ley 23.984). En Santa Fe, en cambio, el sistema padece los problemas tradicionales de congestión y demora.



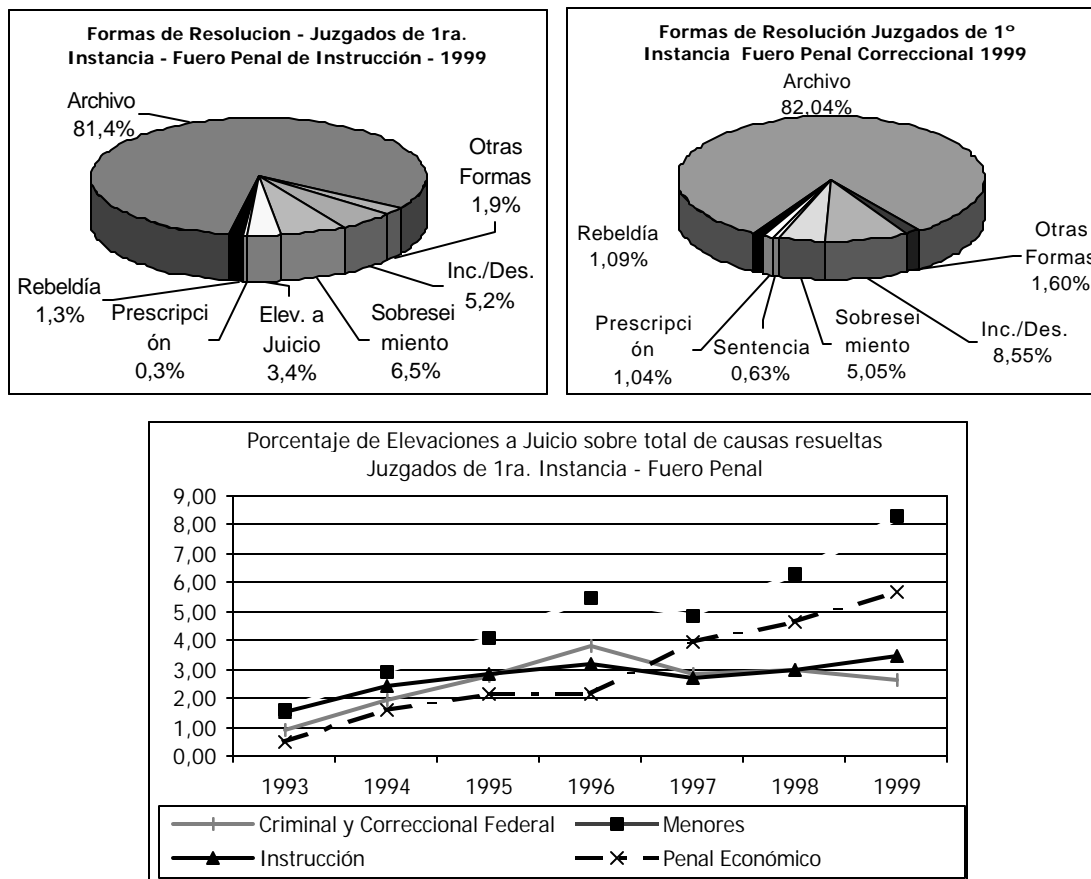
En ambas jurisdicciones, la justicia penal carece de capacidad para lograr el esclarecimiento de los hechos denunciados cuando los autores son desconocidos, así como de medios y estructuras para avanzar en la tramitación de ilícitos complejos, que en algunos casos se eternizan y en otros su resolución, al menos parcial, demora mucho tiempo. Esta situación explica el 8% de casos aún en trámite, luego de más de cuatro años en la justicia de la Capital Federal, y los extensos tiempos registrados en la demora para la elevación a juicio de los procesos relevados. En definitiva, estos datos parecen apuntar que hay una justicia penal de pequeños casos, pero lejos estamos –aun luego de las reformas procesales- de un sistema eficaz en su conjunto.

Profundizando en el caso de la Capital Federal, si discriminamos la cantidad de causas anuales que recibe cada juzgado en promedio, vemos una clara diferencia entre los diversos fueros.



Esto nos marca una desigual asignación de la carga de trabajo y los recursos de que dispone el sistema judicial, particularmente en perjuicio de los juzgados de Instrucción y Correccionales. Y es precisamente en estos tribunales donde en gran parte de los expedientes que se inician se desconocen los posibles autores de los hechos, denominándose los informalmente como causas NN. Estas causas representan el 55% del total en el fuero Correccional, y el 69% en el de Instrucción<sup>11</sup>.

Por otra parte, no puede establecerse el índice de esclarecimiento de estos hechos, aunque podemos estimar fundadamente que el mismo es bajo atento el altísimo índice de archivos, conforme se desprende de los gráficos que siguen. Esta situación ha repercutido significativamente en la proporción de casos que llegan a la instancia de juzgamiento oral, ya que el porcentaje de causas elevadas a juicio parece escaso en relación a las que ingresan.



Si le sumamos a esto que no existe una sistematización de datos referentes a estos episodios delictivos y que los turnos de los juzgados para la asignación de causas son rotativos, no existe posibilidad alguna de llevar adelante una investigación criminal seria, o definir pautas estratégicas de prevención.

El trámite para los NN ha variado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 25.409, puesto que su tramitación no está ya en manos del juez que por turno corresponda sino que "...en los sumarios por hechos ilícitos de competencia criminal de instrucción o

<sup>11</sup> Datos de la Procuración General de la Nación, año 1999.

correccional que no tengan autor individualizado, la investigación quedara desde el inicio de las actuaciones delegada en el Ministerio Público Fiscal...”. En el presente estudio no sólo se tiene en cuenta dicha modificación normativa, sino también los objetivos que se persiguen con esta nueva distribución del trabajo<sup>12</sup> y la mencionada organización de la unidad funcional a la que alude dicha norma.

La congestión de expedientes que han sufrido muchos de los juzgados penales también se ha verificado en las Fiscalías de los fueros de Instrucción y Correccional, por aquellos expedientes que fueron delegados en virtud del art. 196 del Código Procesal Penal de la Nación<sup>13</sup>, reconociendo en ambos casos como causa principal, entre otros factores, la inadecuada estructura y distribución interna / externa de tareas y recursos

Así, en el caso de los expedientes ingresados a las Fiscalías por efecto de esta norma, lo habitual es asignarlo a un empleado (sumariante o instructor) quien pasa a ser el encargado de su tramitación (realiza audiencias, autos, resoluciones e incluso atiende y da respuesta primaria a las inquietudes de los letrados) bajo el control del Secretario y del Fiscal. Esto apareja, sin duda, una pérdida de inmediatez entre el Fiscal y el resto de los actores del proceso y peor aún, con las pruebas producidas<sup>14</sup>. Lo que se agrava por la situación de congestión existente, priorizando la tramitación de aquellos procesos con personas detenidas o con imputados individualizados, dejando en general de lado la tramitación de aquellos con autores ignorados, los que terminan casi siempre archivados.

Ahora, con las reformas introducidas por la Ley 25.409 que impone la remisión al Ministerio Público Fiscal de todas las causas que se inicien con autor desconocido, es importante bosquejar un modelo organizativo que permita superar los problemas descriptos y no presente las mismas falencias. En caso contrario, lo mismo que sucedió con los Juzgados va ocurrir en las Fiscalías involucradas en esta reforma.

### **III.1. Información estadística de causas NN**

Como lo señaláramos precedentemente, la información estadística<sup>15</sup> correspondiente a la justicia penal evidencia que los fueros de Instrucción y Correccional son los que registran un mayor ingreso de causas con autores ignorados (NN). Los datos que a continuación se exponen no solo describen tal situación, sino que son la base para conocer el flujo de trabajo y propiciar un diseño de oficina acorde a la naturaleza y cantidad de la tarea.

---

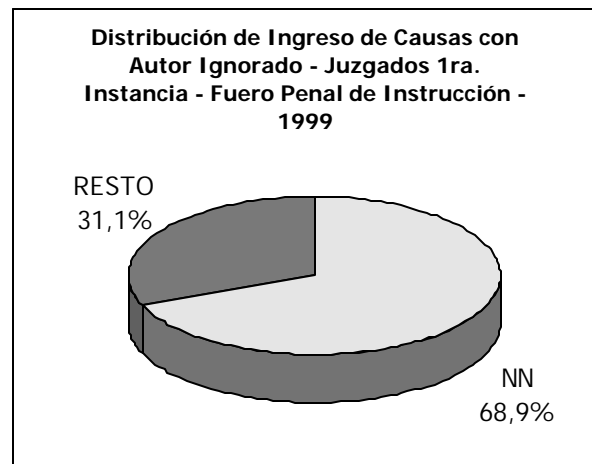
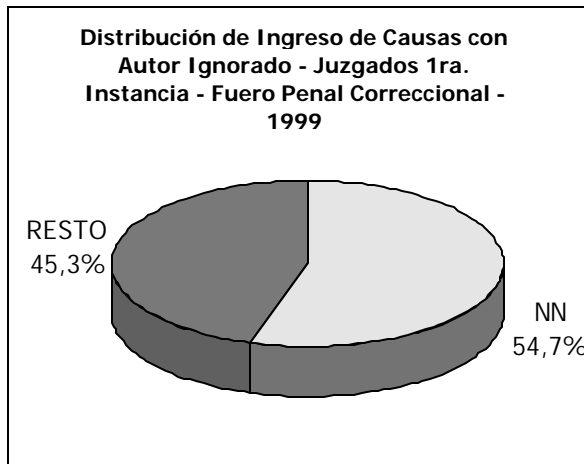
<sup>12</sup> En definitiva el impacto que producen aquellas normas que asignan competencias nuevas o modifican las anteriores, es redistribuir o reasignar la carga de trabajo.

<sup>13</sup> Ver “Informe sobre delegación de las investigaciones al Ministerio Público Fiscal en los últimos tres años y una aproximación del año 2000” en Informe Anual 2000, Ministerio Público, Procuración General de la Nación, págs. 228-238 y en línea <http://www.mpf.gov.ar/index3.htm>

<sup>14</sup> Similar a la registrada hoy entre los jueces de los distintos fueros y las partes

<sup>15</sup> Los datos fueron obtenidos del “Estudio sobre la distribución de las causas con autor ignorado (NN) en el fuero de Instrucción, Correccional, de Menores, Penal Económico y Federal de la ciudad de Buenos Aires y en toda la jurisdicción Federal del Interior del país”, publicado en el Informe Anual 2000, Ministerio Público, Procuración General de la Nación, págs. 215/228 y en línea <http://www.mpf.gov.ar/index3.htm> Según se aclara en el citado estudio, los datos incluidos en el mismo fueron obtenidos no solo por información generada por la Oficina Central de Estadísticas e Informe Anual de la Procuración General de la Nación, sino también por la suministrada por la Dirección de Informática del Consejo de la Magistratura y la Secretaría de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia.

FUERO	CAUSAS INGRESADAS 1999				
	TOTAL	NN		RESTO	
		Cant.	%	Cant.	%
Instrucción	123.935	85.418	69	38.517	31
Correccional	92.290	50.518	55	41.772	45
<b>Sub-total</b>	<b>216.225</b>	<b>135.936</b>		<b>80.289</b>	
Federal	14.007	255	2	13.752	2
Penal Económico			Sin datos		
Menores			Sin datos		
<b>TOTAL</b>	<b>230.232</b>	<b>136.191</b>	<b>59</b>	<b>94.041</b>	<b>41</b>



Si bien no se cuenta con datos desagregados para los fueros de Menores y Penal Económico, el porcentaje de causas NN ingresados en los primeros dos trimestres de 2000 no superan el 10 y el 4% respectivamente. Esto permite concluir que no es una situación relevante en estos dos fueros, ni en el Federal; aunque, muy por el contrario, constituye la problemática principal a nivel cuantitativo de los fueros de Instrucción y Correccional, como también lo demuestra la ya mencionada investigación sobre usuarios del sistema judicial argentino.

#### IV. Diseño organizacional: estructura y procesos básicos

La ley 25.409 en su artículo 2º establece que en las causas NN “... la policía o las fuerzas de seguridad deberán dar noticia en forma inmediata a la **unidad funcional** respectiva que a tal fin establezca el Procurador General de la Nación, de los delitos de acción pública de competencia criminal de instrucción o correccional...”, a la par que el artículo 4º dispone que “En los supuestos a que se refiere el artículo 196 bis, ter y quater del Código Procesal Penal de la Nación, el Procurador General de la Nación dispondrá las asignaciones funcionales correspondientes entre quienes ya integran las distintas categorías de los cuadros permanentes del Ministerio Público a su cargo, para atender en las **unidades funcionales** que sean necesarias, los casos correspondientes a la competencia criminal de instrucción o correccional, según sea el caso” (las negritas son nuestras).

Como se desprende del texto transcripto, la ley impone algunos lineamientos de organización, como es la creación de **unidades funcionales** en el ámbito del Ministerio Público Fiscal. Pero a la par de ello, también establece restricciones para la conformación de dichas oficinas, ya que deberán integrarse con personal del mismo organismo y no del Poder Judicial.

En este sentido hubiera sido deseable que la dotación de las oficinas encargadas de la investigación de causas con autores ignorados se conformara con la reasignación de parte del personal de los Juzgados en lo Criminal de Instrucción y Correccional, e incluso de la Cámara de Apelaciones de dicho fuero, y no con los del Ministerio Público como establece la ley, ya que los juzgados se verán beneficiados sustancialmente por la desaparición del trámite de los NN, que son los expedientes que en conjunto mayor tarea demandan en mesa de entradas (vgr. registro, emisión de certificados, devolución de efectos, archivo y desarchivo, libramiento de comunicaciones a las fuerzas de seguridad, etc.).

No obstante ello y sin perjuicio de que en el futuro se pueda lograr la reasignación de personal del Poder Judicial al Ministerio Público, el marco dado por la ley nos lleva a propiciar, como experiencia piloto, que una unidad funcional única, con un Fiscal de Instrucción y otro Correccional, reciba la totalidad de los procesos iniciados con autores ignorados (NN) que hagan a su propia competencia, como se pasa a exponer.

Es cierto que de momento este no ha sido el rumbo tomado por la Procuración General de la Nación, ya que mediante la resolución PGN n° 30/01<sup>16</sup> dispuso que la tramitación de los expedientes se regirá con arreglo al sistema de distribución de tareas establecido por el cuadro de turnos vigente dotando a cada una de las dependencias con personal adicional<sup>17</sup>. Pero resulta importante destacar que la creación de la Dirección General de Investigaciones con Autor Desconocido<sup>18</sup> es compatible con la propuesta que aquí formulamos. Sus funciones son netamente administrativas; de acuerdo al pto. III de la misma resolución “... *tendrá por funciones el registro de las investigaciones, la unificación de datos y el archivo material de las actuaciones y efectos. En ningún caso desempeñará funciones que las leyes vigentes atribuyan a los Magistrados del Ministerio Público...*”.

En síntesis, la Unidad Funcional que propiciamos, se conforma con un Fiscal de Instrucción, uno Correccional, varios equipos de investigación y la Dirección General de Investigaciones con Autor Desconocido. Esta unidad funcional sería coordinada por uno de los tres Fiscales Generales que actúan ante las Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, conformando de este modo una unidad de trabajo que responde a un nuevo modelo de organización conforme las funciones y necesidades propias de la tarea a abordar.

El trabajo en equipo se verá favorecido no sólo por la concentración física en una única locación, que requerirá también de la existencia de una red informática con un puesto de trabajo por empleado con una base de datos, sino también con la interacción permanente y orgánica entre los integrantes de esta Unidad Fiscal de Investigaciones. En este último sentido, el Fiscal General que actúe como coordinador deberá fomentar el trabajo en

---

<sup>16</sup> La misma reconoce como antecedentes las resoluciones PGN n° 26/01, 27/01, 28/01 y 29/01.

<sup>17</sup> Conf. ptos. I, IV, VI y VII de la resolución PGN 30/01.

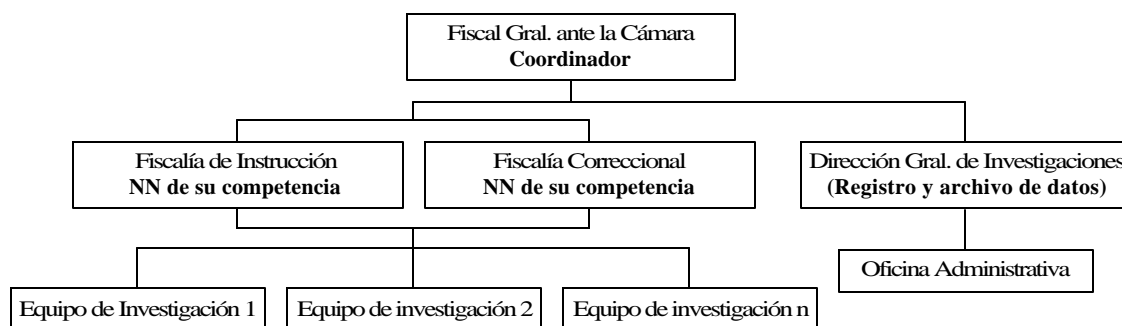
<sup>18</sup> Conf. pto. II de la citada resolución.

equipo con reuniones periódicas donde se establezcan las pautas investigativas, favorecidas por el intercambio de ideas entre los Fiscales y funcionarios que completan la planta.

Todo apunta a lograr un modelo autónomo, diseñado desde su inicio para las tareas que deberá afrontar y que difiere lógicamente de la tradicional oficina judicial, a la vez que obviamente resulta distinto al esquema policial

La estructura propuesta es la siguiente:

### Unidad Fiscal de Investigaciones NN



La Dirección General de Investigaciones, enmarcada dentro de la Unidad Fiscal de Investigaciones NN, mantendrá en su esfera la totalidad de la tarea administrativa, incluyendo en ella la carga en la base de datos de la información proveniente del parte policial, la emisión de constancias o certificaciones, y la conservación de los expedientes en papel. Esta base de datos constituye el corazón del trabajo, y deberá enriquecerse en el futuro con la carga, desde las distintas oficinas judiciales donde queden radicadas, de todas las causas penales iniciadas en esta ciudad. Una ventaja de esta asignación de tareas es que impide que los Fiscales y los equipos de investigación queden absorbidos por el cúmulo de tareas administrativas (téngase en cuenta que se recibirán más de 140.000 actuaciones al año), pudiendo concentrarse en sus tareas pesquisitivas.

Cabe hacer una importante salvedad a esta altura. Puesto que el proceso penal vigente es mixto -inquisitivo y acusatorio- y por ende la dirección de la investigación en los casos sin autor individualizado queda “delegada” en esta unidad funcional por imperio de la ley según el nuevo art. 196 bis CPPN, una interpretación armónica con el resto del plexo normativo –en especial el art. 196 CPPN que faculta al Juez a “delegar” una investigación<sup>19</sup>- lleva a concluir que el juez competente podrá reasumirla *en cualquier momento o estado* de la investigación (confr. arts. 196 segundo párrafo “in fine” y 214 del CPPN), requiriendo a la Oficina de NN el envío de las actuaciones. Esto resulta de particular importancia para permitir que en el marco del sistema procesal penal vigente, no se vea menoscabado el rol de los Jueces de Instrucción y Correccionales, y permitir que reasuman las investigaciones de aquellas causas que estimen pertinentes. De esta

<sup>19</sup> El carácter facultativo que el ordenamiento procesal confiere a los jueces de instrucción en el art. 196 del CPPN también es reconocido por la jurisprudencia: C. Nac. Crim. y Corr., sala 7ª, 05/11/92 -Von Nieder Hausern, Miguel A.; C. Nac. Crim. y Corr., sala 1ª, 12/11/92 -Marcheti, Gastón; TOPenF Córdoba, 16/09/97 -Limia, Mariana E.; entre otros.

forma también se salva el inconveniente que se produciría con algunos procesos que si bien podrían ser considerados técnicamente de autores desconocidos, no parecería adecuado ser asumidos por esta oficina. Como ejemplo cabe citar los atentados a la embajada de Israel y a la Amia o numerosas causas de homicidios, en los que inicialmente los autores no eran conocidos.

Directamente sobre la base de datos (y sólo excepcionalmente recurriendo a los papeles), trabajarán los equipos de investigación. Dejamos planteada la posibilidad que estén a cargo de un secretario, que en el futuro podrían ser Fiscales delegados<sup>20</sup>. Los equipos de investigación estarán conformados por 2 a 4 analistas de información, todos ellos con experiencia penal previa y manejo de herramientas informáticas. Bajo la dirección de los Fiscales, deberán formular y estudiar distintas hipótesis, con independencia de su categorización jurídica en la competencia correccional o de instrucción.

Llegado el momento de ejercer las facultades fiscales, se analizará el encuadramiento legal dentro de la competencia correccional o de instrucción y el Fiscal competente será el que solicitará las medidas y elevará la causa. Creemos que así se tiene en cuenta la naturaleza de la actividad que debe llevar a cabo la oficina, que es intentar identificar prácticas delictivas comunes y conexidades entre distintos hechos, en procura de la identificación de los autores, cómplices o instigadores. La actividad delictiva organizada es un continuo que no reconoce divisiones artificiosas provenientes del mundo jurídico, y como tal debe ser enfocada por el análisis criminal. Sólo a posteriori resulta lógico encuadrar normativamente los hechos concretos dividiéndolos según la competencia. Este planteo tiene como ventaja adicional que suprime los conflictos de competencia.

Esta unidad deberá interactuar con las fuerzas policiales a través de un área específica de la fuerza y/o por intermedio de oficiales de enlace, logrando de este modo un trabajo coordinado, respetando los roles y funciones de cada organización.

Al respecto es importante destacar la diferencia entre el Fiscal como director de la investigación y su equipo de analistas, y la policía como investigadora, roles que no deben confundirse. Si bien la implementación de la Oficina de NN resulta importante en si misma, consideramos que deberá ser complementada a futuro con otras reformas propias de una visión integral del sistema judicial: teniendo en cuenta que la reforma introducida por la Ley 25.409 se acerca un poco más al sistema acusatorio, sería importante avanzar sobre la organización y efectiva implementación de la Policía Judicial, o la determinación de una parte de la Policía Federal que primordialmente actúe en función investigativa.

El diseño organizacional descripto se monta sobre un explícito juego de incentivos, en el cual las tareas y roles de los miembros de la oficina están claramente delimitados; el éxito en la investigación (materializado en la imputación a persona o personas determinada) implica la elevación al fiscal que hubiere debido intervenir, cesando el trabajo de la oficina; y beneficiándose mientras tanto la totalidad del sistema penal y de la ciudadanía de la existencia de esta estructura.

---

<sup>20</sup> Ver al respecto las numerosas propuestas de transformación ya citadas, entre ellas “Justicia Argentina: Crisis y Soluciones”, y el “Plan Nacional de Reforma Judicial”; y la ponencia de Germán C. Garavano, “El Rol del Secretario en el nuevo modelo de Justicia”, en la Reunión Nacional de Secretarios Judiciales, FAM, Salta, junio de 2001.

#### **IV.1. Ventajas de la propuesta**

El modelo de organización y gestión propuesto trae aparejadas las siguientes ventajas:

- a) Elevar la tasa de esclarecimiento: Transformar la tramitación de un "NN" en una verdadera actividad de investigación y descubrimiento del autor del ilícito, mediante una labor conjunta con la autoridad policial, lo que permite llevar adelante una verdadera y profesional labor pesquisitiva, dotada de medios técnicos adecuados.
- b) Diseñar políticas de prevención: La conformación de una base de datos alimentada con 140.000 causas anuales ofrece alternativas de investigación que incrementarán las probabilidades de éxito para prevenir el accionar tanto de organizaciones delictivas como de la llamada delincuencia ocasional.
- c) Dotar de mayor eficacia al sistema: Al descomprimir de tareas a los juzgados y las fiscalías tradicionales, deja más tiempo para la tramitación de legajos con imputados identificados.
- d) Aumentar la satisfacción social: Al contar con una estructura que dirija en forma material y tangible la investigación de los ilícitos que afectan los niveles de seguridad de la Capital Federal, la ciudadanía recibirá la iniciativa con beneplácito, impactando favorablemente en la credibilidad del sistema judicial<sup>21</sup>.
- e) Impacto presupuestario mínimo: a excepción de la dotación de un red informática con una sencilla base de datos, no son necesarios más recursos. Tal como se expreso arriba, consideramos que prácticamente no hará falta designar más personal, ni crear nuevas Fiscalías, sino reasignar el personal ya existente y capacitarlo.

#### **V. La oficina de NN en Rosario: el proceso de cambio organizacional con restricciones presupuestarias**

Cabe exponer finalmente la experiencia vivida por la justicia de Santa Fe que desembocó en la creación de una Oficina de NN en Rosario. Resulta valioso el aporte metodológico que significa, por la racionalidad del proceso, sus características participativas y el marco de restricciones legales y presupuestarias en que se desarrolló. Contribuye además a enriquecer el debate que queremos abrir con estas líneas.

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia, encomendó en 1999 a un equipo de Fores<sup>22</sup> a cargo del Dr. Enrique del Carril, una revisión integral del Modelo de Gestión de las Oficinas Judiciales. A tal fin se realizó un diagnóstico sistémico, que incluyó recopilación de información estadística, presupuestaria y de RRHH, análisis del marco procesal, estructura de la administración de justicia, estado de la incorporación de tecnologías de la información, etc. Se buscó transformar los datos (abundantes, como

---

<sup>21</sup> Ver en Becker, G. -Premio Nobel de Economía- y otros autores del llamado Análisis Económico del Derecho, la "teoría de la disuasión", respecto a la importancia que tiene en las tasas de criminalidad las posibilidades de ser identificado o atrapado. Ver, para Argentina, Germán C. Garavano, ponencia en "Políticas para la lucha contra el Delito", La Nación, agosto 1999.

<sup>22</sup> Fores - Foro de estudios sobre la administración de justicia, es una asociación civil sin fines de lucro fundada hace 25 años con el fin de propender al mejoramiento de la justicia a través de la investigación y capacitación (más información en línea en [www.foresjusticia.org.ar](http://www.foresjusticia.org.ar)).

muchas veces en la justicia) en información agregada, procesada y útil para la toma de decisiones. Este diagnóstico permitió identificar, entre otras cosas,

- el *sobredimensionamiento de la estructura de la segunda instancia*. Por ejemplo, mientras cada sala de la Cámara Penal de Rosario tramita un promedio de 300 causas, y aun menos en Santa Fe, cada Juzgado de Instrucción supera holgadamente las 2000 causas anuales. Sin embargo, la dotación estándar de personal de una sala sólo se diferencia de la de un Juzgado de Instrucción en que tiene 2 jueces más: ambas oficinas judiciales cuentan con 1 secretario, 4 empleados y 1 ordenanza.
- el *enorme peso del gasto en personal* en el presupuesto (98%) y las restricciones que ello implica para la creación de nuevas unidades.
- dos cuellos de botella o situaciones problemáticas en la primera instancia de los Distritos de Santa Fe y Rosario, vinculadas a la *masividad de las ejecuciones civiles* y el *gran número de causas penales con autores ignorados* (35% de NN en los Juzgados Correccionales y 53% en los de Instrucción, conformando una masa estimada anual de 20.000 para Santa Fe y 31.250 para Rosario).
- una *experiencia exitosa* de centralización de la Mesa de Entradas de la Cámara de Apelaciones en lo Penal en Rosario, en marcha desde 1992, por iniciativa de sus jueces. Para su ejecución, cada sala resignó un empleado y pasó a compartir el ordenanza con otra.

La Corte respaldó el diagnóstico y se comprometió con un proceso de cambio, a partir de la conciencia de que la sociedad, en el marco de la gravísima crisis socioeconómica del país, espera de la justicia respuestas no solo eficaces sino también eficientes. Es decir, que se cumplan los objetivos de la organización con la menor cantidad de recursos posibles<sup>23</sup>.

Como expresión de su compromiso, la Corte impulsó:

- a) el proceso de Planeamiento Estratégico realizado a fines de 1999, con la metodología de talleres participativos,
- b) la materialización los nuevos modelos de gestión de las oficinas judiciales planteados en la Revisión Integral. Se propuso como ámbito concreto de aplicación el fuero penal de las ciudades de Santa Fe y Rosario, involucrando la Justicia Correccional, de Instrucción y las Cámaras de Apelaciones en lo Penal.
- c) el apoyo constante al proceso a través del Secretario de Gobierno de la Corte, Dr. Eduardo Bordas, a quien le cupo un rol protagónico en el planeamiento y ejecución del proceso de cambio organizacional.

Esto significó pasar del diagnóstico a la toma de decisiones, fijando objetivos, metodologías y plazos concretos, y asignando los recursos necesarios para el éxito. En concreto, se priorizó avanzar en la creación de una oficina que reciba todos los asuntos con imputados no individualizados; y que en paralelo se fortalezca (en Rosario) y se cree (en Santa Fe) en el ámbito de la Presidencia de Cámara Penal una Mesa de Entradas Única para atender todo el trámite en la segunda instancia, procediendo a la

---

<sup>23</sup> El especialista español Santos Pastor afirma que la eficiencia de la administración de justicia se da “en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar el nivel de tutela disponible”.

reasignación de empleados entre ambas oficinas judiciales. Este hecho provee al aumento global de eficiencia del sistema, una de las claves de la transformación. La Corte fijó el primer trimestre del 2001 para la puesta en funcionamiento de la Oficina para trámite e investigación de casos con autores ignorados y la reorganización de las Secretarías de Cámara Penal. Para contar con recursos humanos específicamente abocados al proceso, que jueguen el rol de facilitadores, se contó con el apoyo, a través del Ministerio del Interior, del Ing. Oscar Florez y de uno de los autores de estas líneas, el Dr. Héctor Chayer. Así se obtuvo una mirada externa, necesaria para catalizar la toma de conciencia y desencadenar procesos de cambio, rompiendo con tabúes o sobreentendidos dentro de la organización, que muchas veces mantienen el statu quo y bloquean los cambios.

También fijó la Corte como regla la concertación y el consenso con los jueces y empleados implicados, lo que obligó a concebir una metodología ampliamente participativa de todos los estamentos del personal, desde empleados hasta jueces de Cámara. Se identificó a actores claves por su rol institucional o peso personal y se los convocó a diversas reuniones en que pasaron a formar parte del proceso de cambio. De este modo se decidieron prácticamente todas las cuestiones instrumentales de la iniciativa (cómo iban a funcionar los nuevos órganos, su estructura, perfiles de sus miembros, alternativas legales, redacción del reglamento, etc.).

El equipo así conformado trabajó activamente tanto en Santa Fe como en Rosario en los últimos meses de 2000 y primer semestre de 2001. Un punto importantísimo fue acordar el marco legal de esta novedosa experiencia. La determinación del mismo ofrecía algunas particularidades en el marco netamente inquisitivo del sistema penal santafesino, en particular para evitar nulidades en la instrucción. Se constituyó en una excelente ocasión de participación y debate con ánimo constructivo. Así se redactó un Reglamento que se sometió a la Corte, constituyendo su aprobación el 4 de julio de 2001 uno de los hitos finales del proceso. Esto marca la perspectiva organizacional del proyecto, desprendiéndose del vicio formalista que tan frecuentemente lleva a iniciar los procesos de cambio con iniciativas legislativas que luego no cuentan con consenso entre los involucrados ni con los recursos necesarios. Del mismo modo, se ofreció a la Cámara de Santa Fe como modelo la Acordada que organiza la Mesa de Entradas Única de Rosario.

Dado que la Cámara Penal de Rosario ya contaba con una experiencia de cambio organizacional (la creación de la Mesa de Entradas Única con reasignación de personal en 1992) este distrito judicial resultó más permeable a las propuestas y pasó a liderar el cambio. Así, se solicitó a la Corte la prórroga de los plazos por un trimestre más, culminando en julio de 2001 el proyecto en Rosario con la reasignación y nombramiento del personal para la Oficina de NN, su capacitación, el acondicionamiento del espacio físico en la planta baja del Palacio de Justicia de Rosario, la dotación de mobiliario y equipos de computación, y adaptación del sistema informático, para su puesta en marcha en el segundo semestre, hecho que finalmente se produjo el día 21 de agosto de 2001.

La Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados de Rosario concentra desde entonces el trámite, la investigación y archivo de todas las causas NN, tanto correccionales como de instrucción, del Distrito Judicial, excepto las que avoque a su

conocimiento el juez de turno de manera directa y las competencias que de manera explícita excluya la Corte. Si bien el juez de turno sigue recibiendo el parte preventivo para conocer la existencia de las causas y decidir su eventual avocamiento (art. 191 CPPSF), ya no registrará las causas ni recibirá las actuaciones policiales, pues esta nueva oficina es la responsable recibir y tramitar las causas NN. Se espera así lograr descomprimir parcialmente a los Juzgados en lo Penal de Instrucción y Correccional del distrito judicial de Rosario, hoy muy recargados.

La Oficina, encabezada por el Secretario, depende de la Cámara Penal, pero está al servicio de un Fiscal designado para ejercer la conducción funcional de las actividades. Cuenta además con cinco empleados, provenientes de la reasignación de personal dentro del fuero.

El trámite comienza cuando recibe de la Policía una copia del parte preventivo de los casos NN o con imputados no individualizados –entendidos como aquellos en que los datos existentes no permitan, tras las diligencias de rutina, la identificación de los autores, cómplices o instigadores del hecho. Como es habitual, en caso de requerir consultas durante la prevención del sumario de una causa NN, la Policía se dirige al juez de turno. Esto no implica su necesario avocamiento, ya que en caso de no identificarse imputados, las actuaciones policiales serán remitidas a la Oficina de NN.

Una vez recibido el parte preventivo, los empleados ingresan los datos al sistema informático. A posteriori, recibirán las actuaciones policiales y se afrontarán tareas de análisis investigativo a partir del estudio de la información que se acumule. Aquí el Fiscal juega un rol clave, orientando su labor a detectar posibles prácticas comunes y conexidades entre distintos hechos delictivos, en procura de la identificación de los autores, cómplices o instigadores. El análisis delictivo es, en definitiva, análisis de información provista por denuncias que pueden estar relacionadas entre sí, a través de detalles sobre hechos concretos. A tal fin, el sistema informático cuenta con una base de datos que registra la información pertinente, permitiendo su consulta por fecha del delito, lugar de comisión, víctima, tipo, objeto del delito, etc.; el sistema admite además filtrar y ordenar la información según distintos criterios. Se espera de este modo abordar primordialmente los delitos contra la propiedad cometidos por bandas organizadas<sup>24</sup>, detectando patrones de actuación que se repiten y que por falta de centralización de los datos, no podían ser identificados a la fecha. Un subproducto serán las estadísticas generadas por esta base de datos (sólo en la ciudad de Rosario se esperan recibir más de 31.500 expedientes al año), que brindarán información útil para la planificación de políticas de prevención de los delitos.

Aun con el orden jurídico de carácter inquisitivo vigente en la provincia, el Fiscal de la Oficina de NN está en capacidad de:

- Realizar tareas de análisis investigativo (art. 142 Ley Orgánica del Poder Judicial y art. 66 CPPSF), a partir del estudio de la información que acumule derivada de partes preventivos y actuaciones policiales, para promover la averiguación y enjuiciamiento de los delitos (art. 66 inc. 1 CPPSF). En este orden, puede por ejemplo entrevistar al preventor de la instrucción, a la víctima, a los damnificados

---

<sup>24</sup> Así lo demuestra la experiencia de la Fiscalía General de la Nación de Santa Fe de Bogotá, Colombia, a través de su estructura de apoyo para el manejo de casos en averiguación de responsables.

por el hecho o cualquier otra persona que pueda aportar elementos (art. 66 inc. 2 CPPSF), recibiendo a quien compareciere espontáneamente para aportarlos (art. 66 inc. 3 CPPSF).

- Solicitar al juez competente las medidas pertinentes y que requieran de su intervención (art. 67 CPPSF).
- Solicitar ante otras autoridades (art. 66 inc. 1 in fine CPPSF) las medidas que considere necesarias; en particular a la Policía, para que en ejercicio de sus atribuciones (art. 190 CPPSF) colabore con el esclarecimiento de los hechos.

Adicionalmente, el Fiscal y el Secretario son responsables de las tareas de índole administrativo, con apoyo de los empleados de la Oficina. Ello implica ingresar las causas NN al sistema informático a partir del parte preventivo, recibir y estudiar las actuaciones policiales y atender los requerimientos de los jueces y del público. Por último, el Secretario es responsable del almacenamiento, seguimiento y disposición final de los expedientes y los efectos secuestrados, actividades críticas dado su volumen; por tal motivo, estas tareas se explicitan en el Reglamento de la Oficina y se relevará su cumplimiento en la estadística anual.

Para el éxito de la Oficina, no debe perderse de vista la prioridad de las tareas de análisis investigativo por sobre las de índole administrativa. Si bien estas últimas son necesarias, de carácter repetitivo y cuantitativamente importantes, bajo ningún concepto deberán absorber la capacidad de trabajo de los empleados en grado tal que tornen ilusorio el análisis investigativo. Caso contrario, esta oficina se transformará en un mero depósito de expedientes NN, esterilizándose su impacto en la mejora de los índices de seguridad ciudadana.

La intervención de la Oficina, y por tanto del Fiscal, cesará con el avocamiento del juez natural de la causa, sea por su propia iniciativa (art. 191 CPPSF) o en el supuesto de que se remita por el Fiscal cuando individualice a alguno de los autores, cómplices o instigadores del hecho delictivo. En ambos casos, la causa será remitida de inmediato al juzgado competente, que continuará con la instrucción de la misma. Se espera que este mecanismo opere como un aliciente para el esclarecimiento de los casos, ya que la identificación de imputados automáticamente se registra como un éxito de la Oficina de NN a la vez que “saca” la o las causas de su ámbito el trabajo. Por otra parte, evita que la Oficina se concentre en el seguimiento de unos pocos casos, desatendiendo las tareas de análisis investigativo generales.

El proceso de cambio organizacional que condujo a la creación de la Oficina de NN puede ser calificado a estas alturas como un éxito. No sólo por el protagonismo de la Corte y la alta participación de los miembros del Poder Judicial en el proceso, sino también porque al asociarse explícitamente la carga de trabajo a la dotación de personal, se mejoró la eficiencia global de sistema judicial a través de la reasignación interna de recursos. Indudablemente que estas actitudes y habilidades forman parte de un aprendizaje organizacional, que es transferible a otros proyectos de cambio que encare la justicia santafesina y en definitiva marca un camino seguro para avanzar hacia la tan reclamada reforma judicial.