

Publicado en CEJA, Año 1, Nro. 2, Enero de 2002

fores
foro de estudios sobre la administración de
justicia

Informe Preliminar

Optimización de la Implementación de la Reforma del
Sistema de Enjuiciamiento Penal de la
Provincia de Buenos Aires

Febrero de 2001

Director de la investigación: Carlos Mahiques

Equipo de investigadores: Jorge Mehaudy, Miguel Kessler, Martín Nessi,
Santiago Quian, Héctor Chayer, Milena Ricci

Fores es una asociación civil sin fines de lucro constituida en Buenos Aires, Argentina, hace 25 años, destinada al fortalecimiento de la justicia a través de la investigación y capacitación (ver también www.foresjusticia.org.ar). Es un centro académico que no sólo realiza investigación teórica, sino que busca crear un movimiento de opinión en torno al problema de la Justicia y sus posibles soluciones.

Para más información, dirigirse a Arenales 1132, 1er. Piso (C1061AAJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tel/fax (0054)-11-4815-6655, e-mail info@foresjusticia.org.ar

1- Introducción

Desde Diciembre de 1997 un nuevo Código Procesal Penal rige en Buenos Aires, la jurisdicción provincial más importante de la República Argentina¹. Las leyes provinciales número 12.059, de implementación de la ley 11.922, 12.060 de Transformación de Juzgados, 12.061 del Ministerio Público, 12.085 y 12.119 de vigencia del Código Procesal Penal, 12.154 de Seguridad Pública y 12.155 de organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires conforman en conjunto una trascendente reforma.

Este proceso reconoce como antecedente varios códigos instaurados en la Argentina a partir de 1939, que fueron introduciendo la oralidad. Asumió además explícitamente las tendencias marcadas por los nuevos textos constitucionales de la Nación Argentina y la Provincia de Buenos Aires, que al amparo de leyes y tratados internacionales impulsan a adoptar el sistema oral y acusatorio. Se analizó en su momento la situación de partida, con índices delictivos crecientes, como de congestión de causas, lentitud de trámite y consecuente dilación de las sentencias, describiendo al anterior sistema de enjuiciamiento penal como “desbordado e insuficiente, lo que determina la necesidad de actualizar la legislación de la Provincia”. Las derivaciones negativas de estos desfasajes generaban en la población una sensación de inseguridad e injusticia, instalando con fuerza en la opinión pública la idea de que la demora en el juzgamiento implicaba impunidad. Esto permitió multiplicar el gasto de la provincia en las áreas de seguridad y justicia (el presupuesto 2001 del Poder Judicial de la provincia supera los 585 millones de dólares) para poner en marcha un nuevo mecanismo de represión estatal y enjuiciamiento penal, que diera solución al grave problema de la seguridad.

Los autores de esta reforma se plantearon un profundo cambio procesal a través de un Código con importantes modificaciones respecto de su precedente, que se caracterizaba como inquisitivo, con la policía como responsable de la investigación y un único magistrado a cargo tanto de la dirección de la instrucción como del dictado de la sentencia. Los objetivos iniciales del proyecto fueron:

- Propender a la celeridad de los procesos penales.
- Reforzar el garantismo en los procedimientos.
- Reducir la cantidad de internos procesados en las cárceles.
- Simplificar los marcos procedimentales.

Se encaró así la implementación de un proceso oral acusatorio, evitando las dilaciones sin menoscabar las garantías individuales (para ello se creó la figura del juez de garantías), a la vez que se abrieron vías alternativas (vgr. el juicio abreviado que permite que el acuerdo entre el imputado, su defensa y el fiscal acelere el veredicto) para la resolución de conflictos. Puso en cabeza del

¹ Para este prólogo se ha seguido, muchas veces a la letra, el análisis vertido en la obra en CD Rom de Garavano, Chayer, Scotto, Rodríguez Estévez, Cambellotti y Ricci titulada “Las Propuestas de Reforma al Sistema de Justicia en Argentina”, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires 1999.

Ministerio Público Fiscal no sólo la titularidad de la pretensión punitiva estatal sino también la investigación de los hechos y la instrucción del sumario penal, inaugurando un sistema netamente acusatorio. Cabe señalar, sin embargo, que los fiscales no tienen la disponibilidad de la acción penal, al no poder decidir sobre la oportunidad y conveniencia de la investigación, aunque sí pueden disponer el archivo de las actuaciones. En orden a la celeridad, se modificó el cómputo de plazos, con plazos máximos para la etapa de investigación. Debe destacarse la instauración del Tribunal de Casación, ideado como instancia superior de impugnación amplia, destinado a controlar la aplicación del derecho de fondo y las formas del debido proceso, con el fin subsidiario de descongestionar la Suprema Corte de Justicia. En cuanto a los Juzgados de Ejecución Penal, su creación apunta a cubrir una tarea habitualmente postergada, cual es el control del cumplimiento de la pena y particularmente el análisis de la solicitud de libertad condicional. Por último, es resorte de los Juzgados de Garantías monitorear el proceso de instrucción del sumario durante la investigación penal preparatoria, custodiando se cumpla el debido proceso y se respete el derecho a defensa en juicio de las personas sometidas a persecución penal.

Si bien al crear nuevas figuras y nuevos tipos de tribunales se entró de lleno en la reorganización funcional de las oficinas judiciales, no hubo un tratamiento expreso y sistemático de los métodos de trabajo ni del control de la gestión. Los nuevos órganos (Jueces de Ejecución, de Garantías, Tribunal de Casación, Fiscalías, etc.) son creados con determinaciones de competencia, procedimiento y forma respecto de su actuación, pero no hay una valoración ni análisis de alternativas de estructura interna ni método de trabajo que aborden la cuestión de su eficiencia.

Ya se ha mencionado que el proyecto se puso en marcha a través un grupo de leyes conexas, cuyo objeto fue lograr el máximo aprovechamiento de los recursos existentes, deslindando el nuevo y el viejo procedimiento. Se optó por aplicar el nuevo Código a las nuevas causas, dejando con el proceso anterior las que ya estaban en trámite. Además, se inició un proceso de reorganización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (detrayéndole un conjunto de atribuciones), se determinó qué Juzgados seguirían con los anteriores procesos bajo el anterior régimen, y cuales atenderían las nuevas causas, etc.

Pero al inicio del nuevo siglo, a poco de andar este nuevo sistema de enjuiciamiento penal, la situación de la provincia vuelve a ser descrita por el periodismo y la opinión pública como de congestión, lentitud y consecuente dilación de las sentencias. Por ello nos hemos propuesto esta investigación, con un primer objetivo: la cuantificación precisa del funcionamiento en términos de eficiencia del sistema bajo la vigencia del nuevo código procesal penal, para formular recomendaciones tendientes a la optimización de la implementación de la reforma del sistema. Esto significa asumir tanto el hecho que un sistema necesita un período no inferior a 5 años para funcionar en régimen, como que es imprescindible monitorear su evolución científicamente para poder captar las nuevas situaciones y rectificar los cursos de acción preestablecidos. Con tal intención, estos resultados preliminares fueron elevados en marzo de 2001 al entonces Ministro de Justicia

de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Jorge Casanovas, y al Procurador General, Eduardo de la Cruz, sin haber revertido en acciones concretas a la fecha de escribir estas líneas introductorias (noviembre de 2001).

2- Modalidad del análisis

Se ha desarrollado el estudio bajo la modalidad del análisis sistémico y se ha elegido al departamento judicial Mercedes (uno de los 18 en que se divide la provincia de Buenos Aires) como piloto siendo el período de tiempo estudiado Enero-Diciembre 1999. Los datos correspondientes a este período son el resultado de un trabajo de campo efectuado en los Juzgados Correccionales, Tribunales Criminales y Unidades Fiscales de Investigación, y fueron comparados con los valores del año 1997 recabados del Boletín Estadístico 2000 elaborado por la Secretaría de Planificación de la Provincia de Buenos Aires.

Departamento Judicial Mercedes:

Población	916.068 Hab.
Superficie	25.357 Km.

Partidos que lo integran:

Alberti
Bragado
Carmen de Areco
Chivilcoy
Gral. Las Heras
Gral. Rodríguez
Lujan
Marcos Paz
Mercedes
Moreno
Navarro
9 de Julio
Salto
San Andrés de Giles
San Antonio de Areco
Suipacha
25 de Mayo

A fin de convalidar el análisis y formular las recomendaciones definitivas este estudio deberá replicarse sobre un muestreo de departamentos judiciales representativo de la realidad de la provincia.

3- Definición de los sistemas

A) Sistema principal: Fuero Penal del Depto. Judicial Mercedes

- B) Subsistema 1: Ministerio Público Fiscal Departamental
C) Subsistema 2: Tribunales en lo Criminal
D) Subsistema 3: Juzgados Correccionales.

Quedan fuera del análisis, en tanto subsistemas, los Juzgados de Transición (por no ser parte esencial del nuevo sistema penal), los Juzgados de Garantías y las Defensorías, por no repercutir en forma significativa en la eficiencia del sistema en estudio y las Cámara de Apelaciones, dados los alcances de la investigación.

4- Desarrollo de las variables en cada uno de los sistemas

4-A) Sistema principal: Fuero Penal del Depto. Judicial Mercedes

Para comenzar el diagnóstico del sistema principal se han tomado en consideración los siguientes ítems:

- Índice global de resolución
- Cantidad de magistrados
- Modos de finalización del proceso

Por razones metodológicas, el stock de pendientes no está incluido en el análisis en este nivel.

4-A)-1- Índice global de resolución

El índice global de resolución², que da cuenta de la relación entre el número de causas iniciadas y resueltas en la instancia, fue de 0,02 en el año 1999, mientras que para el año 1997 fue de 0,05.

Análisis: Se observa que el índice global de resolución de causas en el año 1999 fue un 60 % menor respecto del año 1997.

Año 1997 **CAUSAS INICIADAS: 17.738**
SENTENCIAS EN PRIMERA INSTANCIA: 887
Las sentencias representan un **5%** de las causas iniciadas

Año 1999 **CAUSAS PROMOVIDAS: 24.100**
SENTENCIAS EN PRIMERA INSTANCIA: 493
Las sentencias representan un **2%** de las causas iniciadas

² Es el resultado de dividir el total de sentencias dictadas sobre el total de causas iniciadaas.

4-A)-2- Magistrados

Cuadro comparativo referido a cantidad de magistrados del fuero penal, año 1997 vs.1999.

	1997	1999
Jueces	8	10
Fiscales	3	17
Defensorías	2	6
Total	13	33

En 1999 estaban vacantes además 2 cargos, uno en el tribunal Criminal N°2 y otro en el Juzgado de Garantías. Cubiertos los mismos llegaremos a 35 en 1999 contra 13 en 1997; a lo que debe agregarse que los actuales jueces de transición se integrarán en un nuevo Tribunal en lo Criminal, subiendo a 38 cargos.

Análisis: La cantidad de magistrados del fuero (incluyendo a los fiscales) aumentó en un 154%.

4-A)-3- Modos de terminación del proceso

	1997	1999
Causas iniciadas	17738	24100
Sentencia 1° Instancia	887	493
Sobreseídas (1997) / Archivadas (1999)	9178	19504
Prescripción y otros	1338	S/D

Se ha considerado incluidos en el tercer rubro a los sobreseimientos provisorios y definitivos dictados con el régimen anterior; y a los archivos, desestimaciones y sobreseimientos dispuestos en la Fiscalía según el código vigente.

4-A)-5- Primeras conclusiones

- Aumentó la carga de trabajo un 35%.
- Aumentó la cantidad de magistrados y funcionarios un 154%.
- Disminuyó el índice global de resolución un 60%, disminuyendo en términos absolutos de 1997 a 1999 la cantidad total de sentencias de primera instancia dictadas en 394.
- Aumentó con el nuevo Código la proporción de causas sobreseídas / archivadas respecto a las ingresadas, en un 55%.

4-B) Subsistema 1: Ministerio Público Fiscal Departamental

4-B)-1 Estructura

Area	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por área
Fiscalía general	1	3	3	7
U.F.I	12	17	12	41
Fiscales de Juicio	4	4	6	14
Total por categoría	17	24	21	62

4-B)-2- Carga de trabajo

A continuación se ha desarrollado un cuadro con la carga de trabajo del Ministerio Público Fiscal durante el año 1999.

Causas	Cantidad
Promovidas	24100
En trámite al final del año 1999	(3696)
Terminadas	20404
Modos de terminación	
Archivadas	19240
Elevadas a juicio	900
Sobreseídas	72
Desestimadas	192

Análisis: El porcentaje de elevación a juicio es del 3,7%. El porcentaje de causas archivadas respecto a las terminadas por los fiscales en el año 1999 fue del 95%, mientras que el porcentaje de causas archivadas respecto a las terminadas por los jueces de primera instancia en el año 1997 fue del 79%³. Esto indica un aumento del 20% en la proporción de causas archivadas por las fiscalías respecto a los jueces de primera instancia que actuaban bajo el código anterior.

4-B)-3- Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

El Ministerio Público Fiscal Departamental cuenta en sus 3 áreas y 10 dependencias con los siguientes recursos:

Tipo de recurso	Total	Observaciones
Informáticos		
• Red local	1	Abarca las 6 UFI

³ Datos extraídos del Boletín Estadístico de la Subsecretaría de Planificación de la CSJ de la provincia de Buenos Aires.

• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	1	Fiscalía de Juicio
• PC puestos en red	36	
• PC <i>stand alone</i>	17	
• Notebooks	7	
Software		
• Word	Todos	
• Cd rom jurisprudencia	UFI - FJ	
• Lex doctor	FJ	
• Capacitación informática	No	
Comunicación		
• Teléfonos celulares	31	
• Líneas internas	62	
• Líneas externas	11	
• Faxes	8	
Movilidad		
• Automotores	5	

Análisis: el Ministerio Público Fiscal ha sido dotado de recursos informáticos de última generación, contando con 60 equipos entre PC y *notebooks* para 65 personas. Sin embargo, sólo el 60% está conectado en red, ninguno recibió capacitación para su uso y sólo la Fiscalía de Juicio utiliza un software adaptado a la gestión judicial, limitándose el resto a la utilización de los equipos para la mecanografía de documentos que terminan impresos en papel. Posee prácticamente un interno por persona y una línea externa (incluyendo celulares) cada dos.

4-C)- **Subsistema 2: Tribunales en lo Criminal**

4-C)-1- *Estructura con la que cuentan*

	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por trib.
Tribunal Oral N°1	3	2	2	7
Tribunal Oral N°2	2	2	2	6
Total por cat.	5	4	4	13

Observación: falta implementar el Tribunal Oral N° 3, cuya puesta en funciones está prevista para principios del año 2002, y existe una vacante sin cubrir en el Tribunal N° 2.

4-C)-2- *Carga de trabajo y algunos índices*

Año 1999	Trib. N°1	Trib. N°2	Total
----------	-----------	-----------	-------

Causas ingresadas	237	199	436
Causas resueltas	108	84	192
Cant.de exptes. x juez	79	99	87
Cant.de sentencias x juez	36	42	38,4
Tasa de resolución	0,45	0,42	0,44
Tiempo inicial de demora ⁴ (años)	1,15	1,34	1,27

Análisis: La cantidad promedio de sentencias por juez en el año 1999 en los Tribunales en lo Criminal fue de 38,4.

4-C)-3- Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

Tipo de recurso	Total	Observaciones
Informáticos:		
• Red local	No	
• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	No	
• PC puestos en red	No	
• PC stand alone	14	
• Notebooks	No	
• Capacitación informática	40 hs.	Participaron 2 empl.
Software		
• Word	Si	
• Cd rom jurisprudencia	Si	
• Lex doctor	No	
Comunicación:		
• Teléfonos celulares	No	
• Líneas internas	5	
• Líneas externas	8	
• Faxes	6	
Movilidad:		
• Automotores	No	

Análisis: Los Tribunales en lo Criminal cuentan prácticamente con un equipo PC por persona. Sin embargo, ninguno está conectado en red y sólo dos empleados recibieron capacitación para su uso. Poseen un interno cada 2,6 personas y una línea externa cada 1,6.

4-D)- Subsistema 3: Juzgados en lo Correccional

4-D)-1- Estructura con la que cuentan

⁴ Tasa Inicial de Demora = Causas pendientes/causas resueltas.

	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por trib.
Juzgado N°1	1	2	5	8
Juzgado N°2	1	2	5	8
Juzgado N°3	1	2	4	7
Total por cat.	3	6	14	23

4-D)-2 Carga de trabajo y algunos índices

Año 1999	Juzg. N°1	Juzg. N°2	Juzg. N°3	Total
Causas ingresadas	132	137	157	443
Causas resueltas	103	118	80	301
Expedientes x juez	132	137	157	147
Sentencias x juez	103	118	80	100
Tasa resolución	0,78	0,86	0,51	0,68
Tiempo inicial de demora (años)	0,28	0,16	0,96	0,47

Análisis: La cantidad promedio de sentencias por juez en el año 1999 en los Juzgados Correccionales es de 103; si lo promediamos con las 38,4 de los jueces de los Tribunales en lo Criminal, nos da un promedio de 69 sentencias por juez por año en 1999.

Para el año 1997, la cantidad de sentencias promedio por juez fue de 111, a las que deben sumarse las tareas de instrucción, 75 prescripciones y 92 causas finalizadas por otros medios, que también estuvieron a cargo de los jueces.

4-C)-3 Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

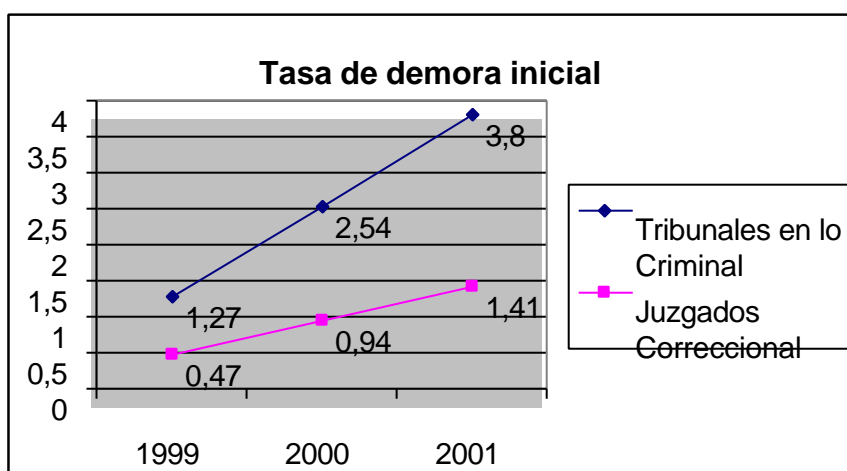
Tipo de Recurso	Total	Observaciones
Informáticos:		
• Red local	No	
• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	No	
• PC puestos en red	No	
• PC <i>stand alone</i>	18	
• Notebooks	No	
• Capacitación informática	27 hs	Participaron 6 empleados
Software		
• Word	Si	
• Cd rom jurisprudencia	Si	
• Lex doctor	No	
Comunicación:		

• Teléfonos celulares	1	
• Líneas internas	11	
• Líneas externas	3	
• Faxes	3	
Movilidad:		
• Automotores	No	

En los Juzgados Correccionales, la dotación de recursos informáticos se reduce a sólo 18 PC's para 23 personas, sin acceso a redes. Seis usuarios recibieron 27 hs. de capacitación. Posee prácticamente un interno cada dos personas y apenas una línea externa (incluyendo celulares) cada cuatro.

5- Primeras conclusiones del estudio. Síntesis

- Aumentó la carga de trabajo en un 35,8%.
- Aumentó la cantidad de magistrados y funcionarios en un 154%, previendo que siga creciendo.
- Disminuyó el índice global de resolución un 60%, disminuyendo en términos absolutos la cantidad total de sentencias de primera instancia dictadas en 394.
- Aumentó la proporción de causas archivadas respecto a las ingresadas en un 55% con el nuevo código.
- Disminuyó la cantidad promedio de sentencias por juez en un 38%.
- Hay una gran disponibilidad de equipos informáticos, de comunicaciones y transporte, junto con una gran carencia de herramientas de software, conectividad y capacitación, lo que esteriliza gran parte de la inversión informática.
- Proyectando la demora inicial detectada en 1999 a los años 2000 y 2001, el resultado es:



6- Recomendaciones

Consideramos conveniente no avanzar en modificaciones legislativas ni presupuestarias, sino trabajar sobre la reingeniería del sistema para optimizar su rendimiento, utilizando las posibilidades y herramientas legales existentes. A tal fin, recomendamos:

- 1- Replicar esta **investigación cuantitativa** en al menos 2 departamentos del conurbano y 2 del interior bonaerense para convalidar las conclusiones.
- 2- Abordar la investigación de aspectos **cualitativos**, tales como complejidad y repercusión social de los delitos investigados, resultado de la investigación y del juicio, etc.
- 3- Avanzar, con los nuevos datos, hacia la **reingeniería** del sistema tomando como grandes ejes:

Estudio del trabajo:

- Análisis y revisión de métodos de trabajo.
- Racionalización de procesos y trámites internos.
- Lay out de oficinas judiciales.
- Optimización de recursos informáticos y de comunicaciones

Recursos humanos:

- Capacitación: diagnóstico y planificación.
- Análisis de la distribución de personal según oficina judicial y carga de trabajo.
- Método de incentivos.
- Fijación de estándares de desempeño y control de gestión.

De esta manera se podrá rediseñar el flujo de trabajo interno, redefinir roles y funciones dentro de la oficina judicial cambiando así la operatoria cotidiana y por ende optimizando el resultado que el sistema de justicia aporta hoy a la sociedad.

Buenos Aires, febrero de 2001