

VIII. El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos*

1. INTRODUCCIÓN

Año a año, analizamos el funcionamiento del sistema penal bonaerense con foco en la actuación de la policía y del servicio penitenciario. En la provincia queda a la vista la selectividad que caracteriza a los sistemas penales y la sobreexposición de los sectores sociales más vulnerables a la acción punitiva del Estado. Los habitantes de los barrios de menores recursos económicos están doblemente afectados por la forma de actuación de la Policía Bonaerense: no tienen acceso a los servicios de seguridad cuando los necesitan y son foco de hostigamientos y controles arbitrarios, en especial los jóvenes. Los grandes operativos que en estas zonas integran el repertorio de las prácticas policiales –allanamientos, razias, acciones de saturación– son ocasiones de abuso y violación de derechos.¹

Esta orientación de la punitividad es consecuencia de políticas de seguridad que apuestan al endurecimiento de la respuesta penal y se enfocan en la vigilancia de las zonas pobres y de la falta de estrategias de persecución de las estructuras criminales. Es también expresión de las prácticas violentas y discriminatorias de las fuerzas policiales, los funcionarios judiciales y la agencia penitenciaria.

* Este capítulo fue elaborado por Paula Litvachky, directora del área de Seguridad y Justicia del CELS, y Anabella Museri, coordinadora del Equipo de Justicia Penal y Políticas de Encarcelamiento, con la colaboración de Eva Asprella (coord.), Mariano Lanziano, Mariana García Acevedo y María Dinard, integrantes del mismo equipo. Los autores agradecen al Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria por el acceso a la información. También a Virginia Creimer, Julián Axat, Gabriel Bombini, Enrique Font, María Fernanda Mestrin, Juan Carlos García Dietze, Fernando Domínguez, Cecilia Boeri y a la Ayudantía Fiscal de Investigación de Delitos ocurridos en el Complejo Penitenciario de San Martín.

¹ Véase el capítulo V de este Informe: “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”.

En la provincia de Buenos Aires, la forma de encarar el gobierno de la seguridad pública profundiza el modelo de delegación política en las cúpulas policiales, lo que se conoce como policialización. Al mismo tiempo, se sostiene un pacto de gobernabilidad que incluye la regulación de los mercados ilegales por parte de la Policía Bonaerense, como parte activa del negocio o como comercializadora de protección ilegal a organizaciones criminales.²

El sistema de justicia provincial no es ajeno a la configuración de la política criminal. En términos generales, acompaña este pacto político que cede el territorio a la Bonaerense y dirige todo su peso hacia los sectores sociales con menor capacidad de defensa y respuesta frente a los abusos.³ El funcionamiento del Ministerio Público provincial, a cargo de impulsar las investigaciones penales y de diseñar estrategias de persecución criminal, resulta central para entender el rol que le cabe al sistema de justicia en este entramado.

Mientras la responsabilidad de las agencias del Poder Ejecutivo provincial por los efectos de sus políticas en materia de derechos humanos, control del delito y niveles de violencia es denunciada con frecuencia por organismos de derechos humanos, activistas, políticos y funcionarios judiciales, la que le cabe al Ministerio Público suele pasar inadvertida.

En la provincia de Buenos Aires, el Ministerio Público está integrado por los fiscales y los defensores, ambos bajo la dirección de la Procuración General pese a que sus funciones son contrapuestas.⁴ Los primeros ejercen la pretensión punitiva del Estado al promover las investigaciones y la acusación, mientras que los defensores públicos representan a los imputados.⁵ Luego de la

2 Véase Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el Seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 2013.

3 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

4 La Ley 12 061 de Ministerio Público fue modificada por la Ley 14 442, que creó la figura del Defensor General pero aún no se implementó. Según el régimen anterior todavía vigente, el Procurador General fija las políticas generales tanto del Ministerio Público Fiscal como de la Defensa Pública, y puede dictar instrucciones generales y reglamentos para ambas instituciones. Además, preside y convoca los consejos de fiscales y defensores, administra los recursos humanos y materiales y posee potestades disciplinarias en ambos ministerios.

5 Funcionarios y organismos de derechos humanos promueven la autonomía de la Defensa Pública ya que, si bien no es garantía de un correcto funcionamiento, es una condición de posibilidad para desarrollar políticas específicas de protección de derechos, con capacidad para cuestionar el funcionamiento del sistema penal.

reforma procesal impulsada en 1997, las resistencias y las limitaciones políticas e institucionales hicieron que persistieran la defensa pública sin autonomía y vestigios significativos del régimen inquisitivo que se buscaba reemplazar. Los acuerdos políticos e institucionales a los que se llegó para lograr la reforma marcan hasta hoy el perfil de los funcionarios judiciales con roles jerárquicos en los órganos de la justicia provincial.

La resistencia de amplios sectores a la transformación de viejas prácticas del sistema penal bonaerense fue muy fuerte y no se logró cambiar su funcionamiento conservador atado a influencias políticas y policiales, sobre todo de los municipios de cada departamento judicial.⁶ El Ministerio Público quedó inserto en esa lógica aunque un conjunto de actores pretendió cuestionar aspectos clave del funcionamiento penal. Se trata de liderazgos disruptivos entre los defensores públicos y, con menor frecuencia, entre los fiscales que se oponen a las lógicas descriptas. Como consecuencia, en reiteradas ocasiones son acusados en trámites disciplinarios.

Definir la política de persecución penal provincial y velar por la vigencia de los derechos humanos es una de las funciones principales del Ministerio Público.⁷ Es un organismo de gran importancia, ya que puede romper la inercia del sistema penal con políticas y acciones específicas o no problematizar las cuestiones críticas y profundizar las situaciones regresivas de derechos.

En la actualidad, los lineamientos de política criminal del Ministerio Público bonaerense siguen las políticas promovidas desde el Ejecutivo, enfocadas en el encarcelamiento y la sobrecriminalización de determinados sectores sociales. Es difícil identificar políticas que distingan al Ministerio Público del enfoque de gestión del delito que proponen el gobierno provincial y la Policía Bonaerense. Son muy débiles las iniciativas dirigidas a la persecución de fenómenos de criminalidad compleja. Al mismo tiempo, su trabajo se concentra en un aceitado dispositivo judicial-policial para la gestión de los “casos sencillos”, es decir, los delitos etiquetados y procesados como flagrantes. En su gran mayoría, se trata de delitos contra la propiedad cometidos por los últimos eslabones de las redes o estructuras criminales a las que este tipo de intervención penal no afecta de manera estructural. Esto se acompañó con la política de

6 Para más información véase CELS, “Informe sobre el sistema de justicia penal en la provincia de Buenos Aires”, realizado en el marco del proyecto de “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2005.

7 La conducción del Ministerio Público Fiscal debe dar pautas concretas que orienten la función de los fiscales. Las directivas exceden la actividad meramente procesal y engloban una función política amplia (cfr. CELS, *Ejes para una reforma del Ministerio Público*, 1ª ed., Buenos Aires, 2005).

descentralización de las fiscalías en los municipios, que recibió fuertes críticas por las relaciones estrechas con esos gobiernos locales.

Pasados quince años de la reforma,⁸ el Ministerio Público no desarrolló políticas para modificar esta lógica de definición policial de la política criminal y de la persecución penal. Por esto mismo, tampoco logró reorganizar una estructura de investigación criminal (dentro o fuera de la policía) que le devolviera poder, ni romper con la delegación absoluta y ciega de la función de investigación en las divisiones viciadas de la Policía Bonaerense. No pudo convertirse en un actor institucional de peso para supervisar y controlar la actuación policial y disputar la forma de ejercicio del poder punitivo.

El impacto del endurecimiento de la política criminal de la provincia, centrada en el encarcelamiento pudo verse en el aumento sostenido de la cantidad de detenidos. Esta orientación se profundizó con la declaración del Poder Ejecutivo bonaerense, en abril de 2014, de la emergencia de seguridad pública.⁹ A partir de esta iniciativa, el gobierno aumentó los recursos policiales y las medidas para incrementar las detenciones. Asimismo tuvo su correlato en temas de justicia al pretender que se limitase aún más la concesión de excarcelaciones y que se creasen fiscalías sobre narcotráfico. En 2013, ya se había reformado la ley para restringir las excarcelaciones cuando los detenidos tuvieran armas de fuego.¹⁰ El Ministerio Público mediante la Resolución 567/2013 también dio directivas para que los fiscales sostuvieran las detenciones y sólo dispusieran libertades una vez que el imputado pasase por sede fiscal y se corroborasen sus datos, aun cuando el trámite se demorara por la burocracia.¹¹

8 Uno de los objetivos de la reforma del sistema penal de 1998 fue poner la dirección de la investigación penal en cabeza del Ministerio Público Fiscal. Se pretendió que la investigación estuviere a cargo del órgano que lleva adelante la acusación, para diferenciarlo con nitidez del rol del juez.

9 Para más información véase CELS, “A cuatro meses de la “emergencia en seguridad” de la provincia de Buenos Aires”, disponible en <www.cels.org.ar>, y “Más presos en peores lugares, ¿*déjà vu*?”, *Página/12*, 28 de mayo de 2014.

10 La Ley 14 517, sancionada el 13 de junio de 2013, señala como fundamentos para el dictado de la prisión preventiva situaciones que no tienen que ver con los riesgos procesales que la pueden justificar.

11 En la Resolución 567-513 la Procuradora señala: “Se advierte en la práctica que, en ocasiones, se disponen ligeramente tales libertades a término de una comunicación telefónica mantenida con las autoridades de prevención sin tener a la vista actuación judicial alguna, ni tomar los recaudos que la situación amerita. Que en tal sentido, entre otras medidas, correspondería que en cada caso se tome conocimiento directo de las actuaciones mediante las cuales se formalizó la aprehensión, que el domicilio del aprehendido se encuentre debidamente corroborado, que se hubiese constatado fehacientemente la identidad y la edad de este, la verificación de la inexistencia de requerimientos de captura como así también de antecedentes

Esta resolución impactó en la práctica de los fiscales, ya sea por convicción o por presión.¹²

En este contexto, la población privada de libertad pasó de 29 234 personas en diciembre de 2012 a 30 857 en 2013 y 34 059 en diciembre de 2014, la mayor cantidad en la historia de la provincia. La tasa de encarcelamiento llegó a 207 cada 100 mil habitantes, en comparación con la tasa de 2012, de 182 cada 100 mil.¹³

El incremento de los detenidos provocó un nuevo pico de personas alojadas en comisarías, convalidado por la Resolución 642/14 del ministro de Seguridad Alejandro Granados. En 2014, llegó a haber 2235 detenidos en estas dependencias, un aumento del 185% en relación con los 785 detenidos en comisarías que había en enero de 2013. Es decir que se revirtió la tendencia a no alojar personas en comisarías, que había sido consecuencia del fallo “Verbitsky” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2005.

Esto implicó una grave regresión en la propia política del Ejecutivo provincial, que no fue controvertida institucionalmente desde la Procuración General. Por iniciativa de algunos defensores generales se interpuso un hábeas corpus colectivo ante la Suprema Corte provincial para alertar sobre la sobrepoblación y la situación crítica que se estaba avalando normativamente. Esta presentación no fue apoyada por la procuradora ni por la Suprema Corte provincial, que la remitió a un juzgado de primera instancia. El CELS y el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) presentamos una denuncia pidiendo que se anulase la Resolución 642/14. El juez Luis Arias dictó una medida cautelar que suspendió su aplicación porque

tanto de los relevamientos efectuados por los peritos como [de] los informes producidos por las autoridades se desprende que la estructura edilicia de las seccionales policiales bonaerenses no es apta para cumplir con las detenciones ordenadas por los magistrados de la justicia penal, toda vez que no cumplen con los estándares internacionales establecidos para la privación de la libertad.

condenatorios y o procesos en trámite; ordenando el traslado inmediato del aprehendido a la UFI interviniente o Ayudantía fiscal en su caso, conforme lo dispone el art. 155 del CPP”.

12 En contraste con la falta de control del cumplimiento de la normativa de protección de derechos humanos, la Procuradora dispuso que el cumplimiento de esta disposición fuera monitoreado por los fiscales generales y el área de control interno de la Procuración General. Res 567-513 del 23 de agosto de 2013.

13 Véase el capítulo VI: “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en este Informe.

Por lo tanto, el juez consideró que la resolución firmada por Granados “resulta regresiva respecto de los estándares mínimos en materia de condiciones de detención y podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado”. Al mismo tiempo señaló que la “emergencia de seguridad” había agravado la situación.

En la provincia de Buenos Aires, las políticas de encarcelamiento implican de por sí la reproducción de la violencia y la desigualdad. En los últimos años la situación de hacinamiento empeoró, y persiste la desatención en salud, la tortura, los maltratos y una situación estructural de corrupción que se traduce en lógicas extorsivas en la relación con los detenidos. En 2013 hubo 132 fallecidos en el sistema penitenciario bonaerense, 12% más que en 2012.¹⁴ Desde la dirección del Ministerio Público no se problematiza el trabajo policial ni el penitenciario y, por el contrario, existen serias resistencias para avanzar en investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos del propio sistema de seguridad y penal.¹⁵

Por otra parte, la procuradora general María del Carmen Falbo resistió los cambios en la organización del Ministerio Público, como la implementación de la Policía Judicial y la ley de autonomía de la Defensa Pública. Cuando se sancionó la ley que, con deficiencias, se propuso avanzar en la separación de funciones de la fiscalía y la defensa, la procuradora general hizo una demostración de fuerza y pidió la suspensión de la ley con un planteo de inconstitucionalidad. Tampoco promovió otros debates con miras a la democratización de la justicia, cuestión que estuvo en el centro de la agenda política nacional y provincial en los últimos dos años.

En este capítulo mostramos las prácticas, dinámicas y políticas del Ministerio Público que lo ubican como parte de un engranaje provincial con serias deficiencias en las políticas de seguridad, judiciales y de derechos humanos. En la primera parte, analizamos tres de las características que definen su funcionamiento: la delegación ciega de las investigaciones en la policía, el trabajo centrado en los delitos de flagrancia y la debilidad de las investigaciones sobre estructuras y mercados ilegales. En la segunda parte, analizamos las decisiones organizacionales y el sistema de incentivos institucionales que dan forma al desempeño cotidiano de los funcionarios del Ministerio Público, aun de quienes buscan romper ciertos esquemas. Muchas de estas políticas de carácter conservador y punitivo repercuten no sólo en los fiscales, sino también en los defensores.

14 Este incremento no se explica sólo por el aumento de la población detenida. La tasa de muertes en el SPB pasó de 118 en 2012 a 132 en 2013. Y es de las tasas más elevadas de América Latina.

15 Véase CELS, *Cuando el Poder Judicial responde sin justicia. Prácticas y percepciones sobre la vida carcelaria*, en prensa.

2. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA DELEGACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL

Con la reforma del sistema penal bonaerense de 1997/8, se esperaba mejorar la capacidad de investigación criminal y reducir el margen de acción de la policía para cometer irregularidades y sostener prácticas de violencia institucional.¹⁶ Una de las claves fue prohibir que las investigaciones se delegasen a la policía, aunque no se avanzó en oralizar la primera parte del procedimiento penal, reforma que hubiera facilitado la supervisión y el control. A pesar de estos objetivos y de los años transcurridos, el vínculo entre el sistema de justicia y la policía sigue siendo muy crítico. Persiste un alto nivel de convalidación judicial de los modos en que esta controla el territorio y se vincula con las redes de ilegalidad y con la comunidad.

Las tramas de relación entre fiscales y policías pueden analizarse en torno de tres dimensiones: la delegación de las investigaciones en la policía, la persecución penal concentrada en los delitos de flagrancia y la incapacidad para delinear una política de persecución penal orientada a fenómenos de mayor complejidad y organización. Algunos aspectos de la relación con el Servicio Penitenciario completan la caracterización.

2.1. LA DELEGACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES CRIMINALES EN LA POLICÍA

La Policía Bonaerense domina qué hechos ingresan al sistema penal, las investigaciones y la prueba que se produce. Los fiscales, en muchos casos, se limitan a confirmar formalmente la versión policial de los hechos en lugar de dirigir las investigaciones, siguiendo un esquema de división de tareas que les permite trabajar con tranquilidad. Los policías evaden a los fiscales que más los controlan seleccionando turnos en los que gozan de mayores niveles de autonomía.

Un informe de la propia Procuración General afirma que en las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) iniciadas en casos de homicidios hay “demoras en sus trámites, así como también, alta delegación en funcionarios de policía, lo cual debe ser sustancialmente revertido”.¹⁷ La Resolución 187/14 de la Procuración General del 25 de marzo de 2014 recomendó a los fiscales generales que extremasen los recaudos para desalentar la remisión de

16 Véase CELS, “Funcionamiento y prácticas del sistema penal de la provincia de Buenos Aires luego de la reforma procesal del año 1998”, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/documento.pdf>.

17 Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, “Caracterización de los homicidios dolosos y robos con armas. Primer semestre 2013. Estudio descriptivo de IPP”, abril de 2014.

las Investigaciones Penales Preparatorias a la policía. Esta medida, que reconoce el problema, no fue acompañada de ningún mecanismo para evaluar los resultados de la recomendación, ni tampoco de políticas institucionales concretas.

Los funcionarios bonaerenses explican que este tipo de delegación ocurre por comodidad burocrática, sesgos criminalizantes o intereses políticos y económicos. Más allá de las distintas explicaciones que puedan darse a los comportamientos individuales, el modo en que se plantea el trabajo cotidiano genera una dependencia entre la fiscalía y la policía que dificulta la conducción judicial de la investigación.

Esta crítica a la delegación de las investigaciones no pretende que los fiscales se conviertan en policías, que son los que realmente tienen la capacidad, las herramientas y el acceso al territorio para llevar adelante las investigaciones criminales. Pero sí remarcar el problema de que la conducción del Ministerio Público no trabaje para modificar la matriz de relación que existe con la policía. El modo en el que se delegan las investigaciones en la provincia de Buenos Aires implica entregar un cheque en blanco a la policía y esperar los resultados. Este es un componente fundamental del esquema político, que opta por dar altos márgenes de autogobierno policial con la promesa de que así se garantiza gobernabilidad y tranquilidad mediante la intervención de la fuerza en la regulación de los mercados ilegales y el delito.

La investigación del caso “Candela”¹⁸ mostró los problemas de una delegación absoluta en la Policía Bonaerense, que llevó al Ministerio Público a un papel desdibujado y cómplice de la desviación del caso hacia pistas falsas.¹⁹ La Comisión de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez en el Senado Provincial concluyó: “El fiscal interviniente dejó en manos de la policía la conducción de la investigación y consintió el armado de la causa”, lo que se verifica en “la vergonzosa investigación llevada a cabo por el fiscal y la policía”. Además, señaló que “la policía trabajó sin conducción estratégica y con superposición de mandos” y que “las acciones policiales estuvieron enderezadas principalmente al encubrimiento de los autores y de los móviles del asesinato”.

A pesar de los resultados del informe, la Procuración General no tomó ninguna medida ni hubo declaraciones que mostraran preocupación por la forma en que se desarrolló el Ministerio Público. Este caso es la expresión más acabada de la convalidación política institucional de ese entramado. También en esta

18 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit. capítulo II.

19 Véase Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, ob. cit.

oportunidad coincidió con la actitud del Poder Ejecutivo, que ratificó la confianza en el jefe de la Policía Bonaerense, cuya destitución encomendó el Senado.

Además de los problemas para el sistema político que importa este esquema de relación con la policía, la debilidad estructural de la función del Ministerio Público tiene serias consecuencias en materia de derechos. La frecuente convalidación de la versión policial genera que el armado de causas persista como una práctica que afecta a las personas de bajos recursos, desocupadas, enfermas o menores de edad. El análisis de estas causas muestra que recaen condenas a prisión sin pruebas o prisiones preventivas prolongadas a personas que luego son absueltas.²⁰ Casos como los de Luz María del Rosario Gómez y Diego Sebastián Romero,²¹ Alejandro Bordón²² y Facundo Goñi²³ son ejemplos claros.

La investigación judicial por la desaparición de Luciano Arruga es emblemática. Desde los primeros momentos se conocieron indicios sobre la posible participación de agentes de la Policía Bonaerense de Lomas del Mirador en el hecho. Sin embargo, la fiscal de La Matanza Roxana Castelli delegó la investigación en la policía durante los primeros y decisivos cuarenta y cinco días, a pesar de que la Resolución 1390 de la Procuración General impide darle la investigación a una fuerza de seguridad sospechada.²⁴ Luego de las denuncias de los familiares y de las organizaciones de derechos humanos, Castelli fue separada pero no se avanzó en una investigación sobre su responsabilidad funcional.²⁵ En este, como en otros casos, no existen controles ni consecuencias administrativas por el incumplimiento de la Resolución 1390, y por lo general pasa inadvertida su falta de aplicación.

En las investigaciones de hechos de violencia cometidos por el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) también está presente la delegación en el propio Servicio y la ratificación de la versión penitenciaria. En el caso de las

20 Lucía Eilbaum, *Los "casos de policía" en la Justicia Federal en Buenos Aires. El pez por la boca muere*, Buenos Aires, Antropofagia, capítulo 2, 2008.

21 Véase "Absolvieron a Luz y Diego: estuvieron presos casi dos años y eran inocentes", *Infojus Noticias*, 26 de noviembre de 2014.

22 Véase "La justicia desarmó una causa", *Página/12*, 6 de junio de 2012.

23 Véase "Absolvieron al militante social Facundo Goñi", *Agepeba*, 13 de diciembre de 2012.

24 Por ejemplo, un mes después de la desaparición de Arruga, la fiscal pidió la asistencia de la Policía Científica para el primer peritaje del Destacamento de Lomas del Mirador. El peritaje quedó trunco porque la Policía Científica sostuvo que no podía utilizarse Luminol por no poder oscurecer las dependencias policiales.

25 La fiscal Castelli fue denunciada por la familia Arruga, el CELS y la APDH La Matanza ante el Jurado de Enjuiciamiento provincial. El 25 de noviembre de 2014 fue admitida la denuncia y se abrió el trámite de juicio político.

torturas y el homicidio de Patricio Barros Cisneros, provocados por al menos diez agentes de la Unidad 46, el fiscal Carlos Insaurrealde dio por cierta la explicación de los penitenciarios que pretendieron encubrir el asesinato. El fiscal desoyó las palabras de familiares, detenidos y otros funcionarios judiciales. Tampoco incautó elementos centrales de la escena del crimen, ni ordenó la aprehensión de los agentes señalados como responsables en diversos testimonios. A pocos días del homicidio, cuatro de los agentes involucrados se fugaron (uno de ellos aún no fue encontrado).

Hay funcionarios que se apartan de esta modalidad general y buscan limitar la autonomía policial. En algunos casos se han realizado investigaciones diligentes. Por ejemplo, el 4 de diciembre de 2013 un grupo de penitenciarios fue acusado y detenido por torturar a tres internos que se encontraban alojados en la Unidad 47. La investigación fue realizada por la Ayudantía Fiscal de San Martín. A partir de una denuncia del director de la unidad sobre una agresión de tres detenidos a un agente penitenciario, la Ayudantía entrevistó a los supuestos agresores y descubrió que habían sido víctimas de una brutal represalia: los habían desnudado y los habían golpeado con puños, patadas y palos, mientras los obligaban a representar distintas posturas sexuales. La Ayudantía mantuvo en reserva la investigación durante casi seis meses, recolectó pruebas, testimonios y peritajes. Una vez acumulada la prueba, solicitó la detención de los responsables, incluido el jefe del penal. En la actualidad, cinco de los ocho agentes imputados se encuentran con prisión preventiva, a la espera del juicio.²⁶

Sin embargo, ante la ausencia de políticas institucionales que fortalezcan este modo de trabajo, su impacto se diluye en el extenso territorio bonaerense. La creación de la Policía Judicial ha sido una de las estrategias políticas pensadas para potenciar al Ministerio Público con una estructura de investigación propia que cambie estas lógicas y pelee contra la hegemonía de la Policía Bonaerense. Pero la ley de creación se promulgó en 2012 y nunca fue implementada, en lo cual confluyen la reticencia del Poder Ejecutivo y de la Procuración General.

26 IPP 15-00-030 091-013 a cargo de la Ayudantía Fiscal de Investigación de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias del Departamento Judicial de San Martín. Están imputados los agentes penitenciarios: Federico Martín Albornoz, Ramiro Federico Garisoain, Ezequiel Matías Guereñu, Marcos Moriones, César Orlando Coles, Sergio Oscar Celedón, Jose Luis Juárez y Jorge Ruiz Díaz.

2.2. EL TRABAJO SOBRE LA FLAGRANCIA Y LOS DELITOS SIMPLES

En 2013 el 68% de las causas penales iniciadas²⁷ fueron por delitos simples o lo que la Procuración General denomina “casos sencillos”: lesiones culposas (7,25%), lesiones leves (10,67%), amenazas (14,26%), daño (3,07%), estafa (1%), hurto (5,42%), hurto agravado de vehículos dejados en la vía pública (6,33%), robo simple (9,38%), infracción a ley de drogas 23 737 (4,1%),²⁸ delitos contra la seguridad pública (0,78%), encubrimiento (1,13%), otros delitos contra las personas (1,25%) y otros delitos contra la administración pública (2,38%).²⁹ Esta concentración en los delitos simples refleja la decisión del Ministerio Público de enfocarse en los casos de flagrancia, es decir, detectados por la policía en el momento en que se producen.

En 2005, a través de un acuerdo entre la Procuración General, la Suprema Corte y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de la OEA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), se implementó un procedimiento para juzgar más rápido los casos en los que la policía sorprende a los sospechosos durante la comisión del delito. Mediante la Ley 13 811 se reformó el Código Procesal Penal y se introdujo el Sistema de Flagrancia con el objetivo de resolver en forma rápida los denominados “casos sencillos”. La idea era “resolver con celeridad, en el marco de audiencias orales, el 70% de los procesos con imputados detenidos, llegar más rápido a la condena e invertir la proporción de presos preventivos”. Basada en algunos lineamientos del modelo de justicia actuarial, la reforma se orientaba a lograr más velocidad de los procesos, incrementar la eficiencia (definida como capacidad para llegar a soluciones que cierran los casos) y profundizar los elementos del sistema

27 Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP). Investigaciones Penales Preparatorias iniciadas en 2013 por tipo de delito.

28 Un informe de la Procuración General de la Nación muestra que desde la desfederalización de varios delitos de la ley de drogas (en diciembre de 2005) se duplicaron las causas iniciadas por tenencia simple y para consumo personal de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires. El estudio muestra que, como contracara, disminuyeron las investigaciones de delitos más complejos. Para más información, véase Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley n° 26 052). Estudio preliminar sobre su implementación”, disponible en <www.mpf.gov.ar/procurar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf>.

29 IPP iniciadas en la provincia de Buenos Aires en el fuero criminal y correccional durante 2013. Total Provincial. Del Sistema Informático del Ministerio Público de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, disponible en <www.mbpa.gov.ar>, sección estadística.

acusatorio, sobre todo la oralidad y las audiencias contradictorias.³⁰ Buscaba, además, liberar recursos humanos y materiales para la investigación de casos de mayor complejidad.

En la actualidad, el procedimiento de flagrancia convive con el trámite procesal ordinario. El primero sólo alcanza a los casos en los que la expectativa de pena no supera los 15 años de prisión. Se trata de alrededor del 70% de los procesos con imputados detenidos que ingresan al sistema penal.³¹ Este dato concuerda con un estudio de la Universidad Nacional de Tres de Febrero³² a partir de entrevistas a mil detenidos condenados en el ámbito provincial y federal, según el cual casi el 70% de los entrevistados fue detenido el mismo día de la comisión del delito. El porcentaje se explica por la concentración del trabajo policial y judicial en este tipo de casos y la amplitud con la que el Código Procesal Penal de la provincia de Buenos Aires define el concepto de flagrancia. Hay flagrancia cuando el autor de un hecho es sorprendido en el momento de cometer un delito. Sin embargo, el Código provincial agrega “o inmediatamente después, o mientras es perseguido por la fuerza pública, el ofendido o el público, o mientras tiene objetos o presenta rastros que hagan presumir que acaba de participar en un delito”.³³

El procedimiento resultó eficaz para resolver los casos más simples que ingresan al sistema a través de la prevención policial y que llegan casi resueltos, con la prueba producida. La meta de este mecanismo rápido es cerrar la mayor cantidad de casos durante la etapa de instrucción antes de un juicio oral, a partir del uso del juicio abreviado o de la suspensión del juicio a prueba.

30 “Reformas procesales destinadas a acortar los plazos de prisión preventiva. Ley 13 811. Procedimiento de flagrancia oralizada”, disponible en la web del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, última revisión en junio de 2012, <www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecInvestig/flagrancia.html>.

31 Presentación del gobierno provincial en la causa 23 717 “Consejo de Defensores de la Provincia de Buenos Aires a favor de los detenidos alojados en jurisdicción de la Pcia. de Buenos Aires”, ante el Juzgado de Garantías n° 2 de La Plata.

32 Véase Centro de Estudios Latinoamericanos sobre inseguridad y violencia de la Universidad Tres de Febrero, “Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: Resultado de la encuesta de presos condenados. Capítulo de Argentina”, junio de 2014, disponible en <celiv.untref.edu.ar>.

33 Véase Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, publicado en el sitio web de Pensamiento Penal, 2014, <www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina34391.pdf>, y CELS, “El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires”.

Se mide su impacto por las vías en que se concluyen los casos: suspensión del proceso a prueba, juicio abreviado, libertad por falta de mérito, archivo, entre otras. Según datos oficiales, entre 2008 y el primer semestre de 2013, de las causas que tramitaron por el sistema de flagrancia un 38% fue elevado a juicio, un 19% se resolvió por juicio abreviado y un 22,6% con la suspensión del juicio a prueba. Hubo un 6% de sobreseimientos, 7% de archivos y 6% salió del trámite de flagrancia para ser resuelto en el procedimiento ordinario.³⁴

Sin embargo, su aplicación tuvo un efecto paradójal. El sistema reforzó la punitividad sobre los delitos menos complejos sin reorientar el trabajo de los fiscales hacia otros fenómenos criminales más graves o hacia la investigación de los mercados o estructuras que regulan las distintas formas de criminalidad. A su vez, se procesan casos que antes se hubieran archivado, como resistencias a la autoridad, hurtos y amenazas.³⁵ El objetivo quedó centrado en resolver casos simples o identificados como fáciles, sin ponerlos en relación con fenómenos más amplios. El avance y juzgamiento de las causas tramitadas “por flagrancia” no están centrados en la investigación criminal, por lo que el sistema descansa en que la mayor parte de los casos que se procesan derivan de una actuación policial que no requiere el desarrollo de técnicas de investigación, producción de información o articulación entre agencias.³⁶

Los jóvenes de escasos recursos económicos pasan a ser los destinatarios principales de este sistema: están más expuestos al control territorial de la policía, tienen dificultades para defenderse de la acusación estatal y en muchas ocasiones son los eslabones más expuestos de las cadenas delictivas. Es el caso, por ejemplo, de un joven de 28 años que se opuso a que su hermano con un retraso madurativo fuera detenido en la puerta de su casa por la supuesta portación de un arma de fuego de fabricación casera. Por defender a su hermano,

34 CELS, elaboración propia sobre la base de datos presentados por la Secretaría de Planificación de la SCBA enviados el 13 de noviembre de 2013.

35 CELS, “El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la Provincia de Buenos Aires”. Además, Tapia sostiene que el sistema de flagrancia “redunda en un aumento de la reincidencia real, dada la cantidad de penas de corta duración sin tratamiento penitenciario”. Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, ob. cit.

36 “En los procesos de flagrancia, el dispositivo por excelencia que enmarca los límites sobre los cuales se ha de negociar, alcanzar o discutir esa verdad resulta ser el acta policial, es decir que la versión policial de los hechos constituye el marco de lectura para la actividad judicial” (Siffa Caravelos, cit. en Tapia, 2014). En su análisis sobre la reforma, el juez Marcelo Madina señala que “en los casos de flagrancia la investigación es relativamente sencilla y la prueba se resume, generalmente, al acta de procedimiento y unas pocas diligencias corroborantes posteriores (cit. en Tapia, 2014).

fue detenido y firmó un juicio abreviado por resistencia a la autoridad sin más pruebas que el testimonio de los policías. Si hubiese decidido esperar el juicio oral para discutir su inocencia, hubiera tenido que permanecer en la Unidad Penal de máxima seguridad de Sierra Chica hasta el día de la audiencia.³⁷ Durante todo este proceso, su hermano con retraso madurativo estuvo alojado en la Comisaría 1ª de José C. Paz pese a que los mismos policías le decían a su madre que no estaba en condiciones de permanecer allí.

Como en este caso, el procedimiento de flagrancia se sostiene en la presunción de que el detenido fue sorprendido mientras cometía el delito. La aproximación al caso del fiscal y del juez parte de este supuesto, distinto del que rige en el procedimiento ordinario. En el sistema de flagrancia la presunción de inocencia y la defensa efectiva se ven muy comprometidas por un esquema que combina la asunción de que el acusado fue detenido mientras delinquía, un bajo cuestionamiento a la actividad policial, las dificultades para producir prueba de descargo por los tiempos acelerados del procedimiento y la falta de debate en las audiencias. La generalización de este procedimiento rápido de juzgamiento no ha sido acompañada de políticas institucionales que mitiguen el debilitamiento que implica para las garantías del imputado.

La práctica ha mostrado que, a pesar de las ventajas que podía traer la oralidad del trámite, la supervisión que debe ejercer el sistema judicial sobre la actividad de la policía se vio relajada aún más.³⁸ Durante las audiencias no se discuten las condiciones en las que la persona fue detenida, las pruebas policiales son validadas de manera automática y tampoco se discute la declaración de la flagrancia en sí. En muy pocas audiencias se debate la vinculación del imputado con el hecho. De este modo, las ventajas de un proceso oral tampoco se aprovechan para identificar posibles irregularidades de la policía.

Los defensores públicos no suelen cuestionar los elementos que produce la policía, y la fiscalía los presenta como producto de su propio trabajo. Los defensores no reciben directivas ni estrategias para cuestionar el contexto de la detención, la caracterización de los hechos como flagrantes ni para lograr acuerdos más beneficiosos para el acusado. Esto es una muestra de que la Defensa pública se ve debilitada por depender funcionalmente de la Procuradora General, que es jefa de los fiscales al mismo tiempo que de los defensores.

37 Si bien una condena tan corta podría haberse dejado sin cumplimiento efectivo, estuvo privado de libertad 45 días porque tenía antecedentes penales en otra causa en la que también aceptó un juicio abreviado.

38 Cfr. Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, ob. cit., p. 35, disponible en <www.new.pensamientopenal.com.ar>.

En consecuencia, la implementación de este sistema consolidó el poder policial para definir la orientación de la persecución penal. Paradójicamente, le dio sustento legal e institucional a un modo de trabajo arraigado entre la policía y los fiscales. La impronta de la reforma procesal y el paso a la oralidad quedaron absorbidos por la dinámica propia de este trámite rápido.

El objetivo de acelerar el procesamiento de los casos simples para liberar recursos necesarios para las investigaciones complejas tampoco se cumplió. Los recursos no se redirigieron ni se generaron políticas específicas para el abordaje de redes o fenómenos criminales complejos.³⁹

2.3. EL ABORDAJE DEFICIENTE DE LAS REDES Y LOS MERCADOS ILEGALES

La persecución y desarticulación de redes y mercados ilegales debe ser uno de los objetivos prioritarios de los ministerios públicos. Esto implica desarrollar una perspectiva de organización institucional que coloque en el centro a los fenómenos criminales más complejos y a las estructuras (más o menos organizadas) a las que los delitos están asociados.⁴⁰ También requiere reconocer que el delito está asociado a formas de intervención de las propias fuerzas de seguridad y de las agencias judiciales. Considerar este tipo de vínculos es fundamental para entender e intervenir sobre las dinámicas que generan hechos de criminalidad y violencia graves.

El Ministerio Público, por complicidad o ineficiencia, es parte del pacto de gobernabilidad histórico entre las autoridades políticas y las estructuras de

39 En una entrevista radial en el programa “Crítica Penal”, el juez Marcelo Madina resumió estas críticas: “Uno de los aspectos fundamentales de la reforma procesal de 1998 fue tratar de evitar que se delegue la investigación penal en la policía. [...] Lamentablemente, esa tarea es hoy una asignatura pendiente. La investigación sigue estando en manos de la policía. Y no sólo eso, sino que son mínimas las funciones de control que ejerce el Ministerio Público Fiscal sobre esta fuerza de seguridad [...]. La calle sigue siendo de la policía. [...] Hoy seguimos investigando aquellos delitos torpes, que la policía se lleva por delante. Y hay una gran deuda en materia de investigación compleja”, disponible en <www.pensamientopenal.org.ar>.

40 Alberto Binder explica que “los fenómenos criminales más comunes (y respecto a los que algo se puede hacer) responden a estructuras reconocibles. Por ejemplo, muchas de ellas responden a estructuras de mercado, tales como el robo de vehículos, robos de mercaderías, incluso la pequeña rapiña, robo de ganado, hasta llegar a los mercados más complejos, tales como el mercado ilegal de capitales, el mercado de personas, etc.”. Cfr. Alberto Binder, “Tensiones político-criminales en el proceso penal”, ponencia presentada en el XXVIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, realizado en Bogotá, del 5 al 7 de septiembre de 2007, organizado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

seguridad, ya sea la Policía Bonaerense o el servicio penitenciario. Esto ha implicado incapacidad para resolver crisis de seguridad así como para detectar e intervenir en forma autónoma sobre estructuras criminales y mercados, como los asociados a drogas, robo de automotores o armas. Al mismo tiempo, aparece incapaz de modificar sus prácticas y estrategias ante cambios en las formas de criminalidad y conformación de nuevas relaciones y lógicas de regulación, asociación o cooptación de agencias o funcionarios del propio Estado.⁴¹

En este sentido, la Procuración General provincial aparece centrada en políticas que mantienen el statu quo y la forma tradicional de tramitar las investigaciones penales. Los fiscales dejan los casos librados a la actuación policial, los trabajan en forma aislada y con información compartimentada. No se orientan esfuerzos a generar líneas de persecución penal sobre estructuras de mayor complejidad.⁴² Esta forma de proceder capta a los eslabones más débiles de las redes u organizaciones criminales, aquellos que pueden ser sustituidos fácilmente sin amenazar la estructura de negocios que la sostiene. Los propios operadores del sistema explican que este modo de tramitar los casos se debe a comodidad burocrática, mala formación, y al hecho de que los recursos tecnológicos y la información son herramientas que están en poder de la policía.

En este sentido, la incapacidad de investigar se combina, muchas veces, con el interés por encubrir cuando están involucradas estructuras delictivas protegidas. Esto deja en una situación de debilidad a aquellos fiscales que pretenden avanzar en investigaciones que requieren apoyo institucional, en las que muchas veces tocan a sectores de las fuerzas de seguridad o penitenciarias.

En relación con economías delictivas vinculadas al comercio de drogas, la provincia optó por suscribir el convenio para la desfederalización de ciertas figuras delictivas de la ley de estupefacientes,⁴³ una demanda de la Policía Bonaerense para justificar su actuación territorial en el tema. La separación de la competencia, federal para los delitos más graves y provincial para los

41 Marcelo Sain, "La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires", ob. cit.

42 En este mismo sentido, Binder afirma que "frente a la persecución penal estatal organizada de un modo ciego caso por caso, pretendemos construir una persecución penal estratégica (PPE) que integre la acción del ministerio público con otras acciones en distintos niveles y esté guiada por la consecución de un objetivo claro de control de la criminalidad. ¿Qué sentido tiene perseguir cada robo de vehículo en particular si nada se hace con los acopiadores, intermediadores y vendedores de los otros segmentos del mercado?" Cfr. Alberto Binder, ob. cit.

43 En 2005, la provincia adhirió a la Ley Nacional 26 052, que establece que algunos de los delitos previstos en la Ley 23 737 sean investigados y juzgados en la órbita provincial.

más leves, diversificó las estrategias, orientó esfuerzos a los eslabones más débiles de la cadena e hizo que los fiscales provinciales quedaran atados al esquema de intervención territorial de la policía. Según un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar) del Ministerio Público Fiscal de la Nación,⁴⁴ las causas iniciadas por tenencia simple y para consumo personal se incrementaron casi en un 200%⁴⁵ desde que la provincia pasó a encargarse de la investigación de estos delitos. Al mismo tiempo, las investigaciones de delitos complejos vinculados al narcotráfico se redujeron significativamente.⁴⁶ La procuradora Falbo en los primeros momentos se mostró en desacuerdo con aquella ley, pero durante los últimos años ha convalidado y acompañado su aplicación sin la menor crítica.⁴⁷ Esto ha representado un claro apoyo a la política de drogas del gobierno provincial. Según los responsables de la Procurar, la desfederalización puede aumentar la cantidad de allanamientos e incautación de droga sin significar una mejora en la capacidad de investigación o un real impacto sobre el mercado de estupefacientes. En general, esta orientación termina en la atomización y fragmentación de las estrategias de persecución.⁴⁸

44 “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley 26 052): Estudio preliminar sobre su implementación”, Procuraduría de Narcocriminalidad, Ministerio Público Fiscal, Procuración General de la Nación, 2014, disponible en <www.mpf.gob.ar>.

45 Antes de la implementación de la ley, se iniciaban 2500 causas. Después de la desfederalización, las fiscalías provinciales iniciaron 7484 causas (Datos del informe “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes [Ley 26 052]: Estudio preliminar sobre su implementación”).

46 La tenencia con fines de comercialización se redujo de 2315 causas en 2005 a 270 en 2008; el comercio simple, de 1181 en 2005 a 126 causas en 2008; el comercio agravado por intervención de tres o más personas, de 25 causas en 2005 a 7 causas en 2008; el almacenamiento simple, de 23 causas iniciadas en el año 2005 a 4 causas en 2008; la organización y financiamiento de tráfico, de 23 causas en 2005 a 5 causas en 2008; y el transporte agravado por intervención de funcionario público desciende de 1 causa en el año 2005 a ninguna iniciada durante el año 2008 (Datos extraídos del informe “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes [Ley n° 26 052]: Estudio preliminar sobre su implementación”).

47 Véase “Se duplicaron los casos de venta de droga en la provincia”, *La Nación*, 1° de marzo de 2014.

48 Véase Juan Carlos Garzón Vergara, “Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la ‘guerra contra las drogas’. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo”, documento preliminar del Woodrow Wilson Center, marzo de 2014.

Según explica Marcelo Sain,⁴⁹ las políticas provinciales de lucha contra el narcotráfico estuvieron siempre atadas a la forma en que la propia Policía Bonaerense reguló ese mercado ilegal y a la necesidad de encubrir los lazos de altos funcionarios policiales con organizaciones delictivas, de mayor o menor alcance, instaladas y que operan en el Conurbano bonaerense. Lo que pudo saberse del caso “Candela”, un posible secuestro y homicidio producto de la pelea entre “bandas narcos”, fue encubierto por la propia policía para evitar que se conocieran estas relaciones. Este entramado de relaciones es de larga data en el partido de San Martín, pero aun así la estructura del Ministerio Público fue incapaz de articular una investigación. Por el contrario, fue cómplice del encubrimiento.

Del mismo modo, aparece la Fiscalía General de San Isidro, a cargo de Julio Novo, como parte de un esquema que pretendió tapan la existencia de estas redes. Los hechos pudieron conocerse a partir de una investigación de la justicia federal de San Isidro sobre las maniobras de la Fiscalía General para impedir que avanzara la investigación del caso conocido como “doble crimen de Unicenter”, relacionado con un ajuste de cuentas narco. La jueza Sandra Arroyo Salgado junto con el fiscal federal Fernando Domínguez llevan adelante una causa en la que se investiga el encubrimiento de los homicidios en el centro comercial en 2009. Después de una serie de allanamientos, el fiscal general Novo fue imputado por el fiscal Domínguez por encubrimiento agravado, atentado a la autoridad por estorbo al acto funcional, abuso de autoridad y violación de sus deberes. La investigación judicial permitió ver la vinculación entre el asesinato de Sebastián Forza, Leopoldo Bina y Damián Ferrón (llamado el “triple crimen de General Rodríguez”), el tráfico de drogas, la detención del narcotraficante colombiano Jesús López Londoño (“Mi Sangre”), el lavado de dinero a través de emprendimientos inmobiliarios y el contrabando de grandes cantidades de cocaína a España por el que fueron condenados en ese país Gustavo y Eduardo Juliá.

El fiscal federal Fernando Domínguez sostuvo en su dictamen que Novo y sus colaboradores serían responsables del “entorpecimiento y la frustración dolosa” de la investigación y que pretendían “ocultar la red de narcotráfico que subyacía a los crímenes”. La investigación pudo reconstruir un entramado de funcionarios judiciales que sostenía relaciones personales y profesionales con personas involucradas en estas redes criminales. Domínguez agrega que

49 Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, cit.

estas acciones se produjeron “no sin la aquiescencia de altos funcionarios de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires”.⁵⁰

Las lógicas de trabajo del Ministerio Público también han constituido un problema estructural para enfrentar violaciones a los derechos humanos, como las prácticas arraigadas de violencia institucional contra varones jóvenes de barrios pobres. En estos casos, las detenciones sistemáticas y el hostigamiento forman parte de las rutinas policiales que difícilmente son investigadas por los fiscales aunque toman contacto cotidiano con estas prácticas, subyacentes a los casos que sí tramitan. A su vez, estas formas de actuación policial expresan muchas veces cierto nivel de participación en redes ilegales con alguna organización en los barrios. Esto tampoco ha llevado a la promoción de investigaciones que apunten a desentrañar esos delitos. El caso de Luciano Arruga es significativo. Sus familiares y otros testigos brindaron datos sobre una red ilegal, que contaba con participación de la policía de La Matanza, para reclutar jóvenes en actividades delictivas. Las fiscales Castelli y Celia Cejas obviaron seguir esta línea de trabajo.⁵¹

En 2008 el defensor penal juvenil Julián Axat y el juez Luis Arias denunciaron que en la provincia de Buenos Aires niños y adolescentes eran reclutados por organizaciones criminales, con vínculos directos o apañados por sectores de la Policía Bonaerense para participar en actividades delictivas. El reclutamiento policial de jóvenes está vinculado a mercados ilegales de drogas (que los utilizan para traficar y/o defender territorios), de armas, de autopartes y/o robos a casas o negocios particulares. El uso de niños y jóvenes para cometer delitos fortalece la impunidad de estas estructuras, ya que los reclutadores no quedan expuestos. A pesar de las evidencias acumuladas sobre este fenómeno, el tratamiento de los casos penales se limita a la criminalización de los chicos caso a caso, y no se avanza en una mirada estructural sobre el problema, ni sobre las responsabilidades institucionales que lo habilitan.⁵²

50 Véase Horacio Verbitsky, “La puerta giratoria”, *Página/12*, 11 de enero de 2015.

51 Véase CELS, “La justicia provincial vigiló en secreto a la familia de Luciano Arruga”, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/DocArrugasept13.pdf>.

52 Los robos de automotores y de casas marcadas han sido las modalidades de reclutamiento juvenil más usuales, como fue evidente en el caso “Urbani”, en el que se condenó por primera vez a un reclutador. Carlos Stornelli, entonces ministro de Seguridad, reconoció ante la justicia que “se hizo un reclutamiento de menores y mayores de edad en asentamientos de emergencia... les encomendarían tareas delictivas, bajo patrones criminales comunes”. Véase Luis Arias y Julián Axat, “¿De qué hablamos cuando hablamos de reclutamiento de jóvenes para el delito?”, 9 de septiembre de 2013, disponible en <perio.unlp.edu.ar/node/3592>.

Otro ejemplo es la indiferencia del Ministerio Público para investigar al Servicio Penitenciario Bonaerense, un actor central de la violencia en el encierro, asociada frecuentemente a formas de extorsión y corrupción.⁵³ La corporación penitenciaria está en condiciones de encubrir su responsabilidad en hechos de violencia mediante diferentes estrategias, como la adulteración de pruebas y la coerción para evitar denuncias.⁵⁴ En los “partes” administrativos y los informes penitenciarios se asientan versiones falsas de los hechos, se adulteran los libros de novedades, las filmaciones y las escenas del crimen, y los penitenciarios amedrentan o amenazan a víctimas y testigos de hechos de violencia, entre otras prácticas. Sin embargo, los fiscales con frecuencia investigan cada hecho en forma aislada y se resisten a ubicar a los agentes penitenciarios en el banquillo. Por el contrario, en general se limitan a imputar a los detenidos. En los pocos casos en los que se logra avanzar en la imputación de agentes penitenciarios, se omite investigar al personal jerárquico.⁵⁵

La corrupción penitenciaria tampoco ha sido abordada en las investigaciones como un fenómeno sistémico. El caso de las unidades penitenciarias de Campana es ilustrativo. En los últimos años hubo denuncias de detenidos sobre la venta de espacios dentro de los pabellones. Es un secreto a voces que en las cárceles “todo se compra y todo se vende”. Esta trama de corrupción se hizo visible a partir de las denuncias contra el cura Julio Grassi sobre el desvío de alimentos y donaciones desde la Fundación Felices Los Niños hacia la unidad penitenciaria de Campana, donde cumple su condena.⁵⁶ Estos bienes eran intercambiados por privilegios en sus condiciones de detención. Las unidades carcelarias funcionan sobre la base de estos esquemas de recaudación ilegales, basados también en la extorsión a los detenidos. Este episodio hizo visible la incapacidad del Ministerio Público para canalizar las denuncias de otros detenidos sobre las redes ilegales reguladas por sectores del servicio penitenciario.

53 Véanse los Informes anuales del CELS desde 2002 en adelante y del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria desde 2004.

54 Véase “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

55 La falta de investigación de las responsabilidades funcionales caracteriza al trabajo judicial en las causas por las muertes de Juan Romano Verón (Unidad Fiscal de Instrucción N° 5 de San Martín, a cargo de Marcelo Sendot) y de Alexis Ceteyche Romero (Ayudantía Fiscal de San Martín) y por el homicidio de Walter Guillermo González Rosales, detenido en la U46 de San Martín. Véase CELS, “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”, ob. cit.

56 Para más información, véase “Apartaron al jefe de la cárcel de Campana tras el escándalo de las ‘donaciones’ de Julio César Grassi”, *La Nación*, 28 de julio de 2014.

Ante las demandas y críticas a la falta de profundidad en el abordaje de este tipo de hechos ocurridos en el sistema penitenciario bonaerense, se crearon Ayudantías Fiscales especializadas. Sin embargo, por la falta de directivas centralizadas y el perfil de muchas de las personas designadas para coordinarlas, estos espacios replican las prácticas deficientes del resto de las fiscalías. La Ayudantía Fiscal de San Martín es una de las más activas por estar a cargo del seguimiento de las medidas cautelares concedidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para resguardar la vida y la integridad física de los detenidos en las Unidades del Complejo Penitenciario de ese departamento.⁵⁷ Sin embargo, no ha logrado aún tener un abordaje estructural para enfrentar, por ejemplo, la gran cantidad de denuncias que recibe como “autolesiones” y “peleas entre internos”. No las analiza en conjunto, ni cuestiona la versión penitenciaria de los hechos de violencia de los que toma conocimiento, sino que reproduce caso por caso la clasificación del propio servicio penitenciario “peleas entre detenidos”, “intentos de suicidio” y “autolesiones”.⁵⁸

Una excepción muy destacada fue la intervención que tuvo en el caso de torturas a detenidos en la Unidad 47 mencionado en el apartado 2.1, por el que un grupo de penitenciarios fue detenido y acusado de torturar a tres internos. La Ayudantía descubrió, tras una maniobra de encubrimiento de los responsables del penal, que los detenidos habían sido víctimas de una brutal represalia⁵⁹ y así logró perforar la versión penitenciaria que pretendía incriminar a uno de los detenidos por haberle pegado a un agente.

Ante la grave situación penitenciaria y los altos índices de impunidad, la Suprema Corte provincial llamó la atención de la Procuradora General y le solicitó:

57 En abril de 2012 la CIDH hizo lugar a las medidas cautelares solicitadas por el CELS y la CPM para la protección de los detenidos alojados en las unidades del Complejo San Martín (MC 104-112). En el marco de este trámite, por iniciativa de la Secretaría de Derechos Humanos se conformó una “Mesa de trabajo de seguimiento de las medidas cautelares”, que aún se sostiene. En este marco fue creada la Ayudantía Fiscal de San Martín.

58 Este abordaje se ve incluso en el porcentaje de causas archivadas en esta Ayudantía. Según los datos obtenidos en un relevamiento realizado por el CELS surge que de las 562 causas iniciadas por la Ayudantía en el período que va desde su creación en diciembre de 2011 hasta el 15 de agosto de 2013, sólo 6 (1%) fueron elevadas a juicio mientras que 447 casos (80%) fueron archivados.

59 IPP 15-00-030 091-013 a cargo de la Ayudantía Fiscal, cit.

Se analice in totum y de manera macro el fenómeno delictual que se denuncia (venta de drogas dentro del Penal; tenencia de elementos punzo-cortantes; abusos sexuales entre personas privadas de la libertad; falta de contralor de la autoridad de custodia al respecto; actuación tardía y deficiente en materia de seguridad; ineficaz sistema de salud y de derivación de pacientes), y se adopten las medidas adecuadas en el marco de su competencia específica, con periódica información a esta Corte.⁶⁰

De todos modos, aún no se conocen nuevos informes de avance sobre el punto.

3. LA POLÍTICA DE LA PROCURACIÓN GENERAL: MENSAJES, PRIORIDADES Y AUSENCIAS

Es poco lo que se ha escrito y estudiado sobre la gestión de este organismo, central para entender la relación del sistema político con el de justicia, así como para pensar la agenda de derechos humanos en la provincia.

La gestión de la procuradora Falbo diseñó y puso en marcha dos sistemas de información estadística, el Sistema de Información del Ministerio Público (SIMP) y el Registro Único de Detenidos (RUD). Aun con falencias, problemas de carga y atrasos, estos datos son de relevancia para la gestión y el análisis.⁶¹ Sin embargo, la información que surge de estos sistemas no es utilizada para diseñar la política de persecución del organismo.

60 Resolución de la SCBA, del 20 de agosto de 2014, en el Expte. SDH n° 28/10.

61 El SIMP y el RUD son sistemas de información que se crearon en la Procuración General en 2007 y aún presentan serias limitaciones. Estos sistemas no brindan información cruzada que combine datos sobre causas judiciales y detenidos. El Sistema de Información del Ministerio Público (SIMP) presenta sólo datos sobre causas iniciadas pero no hay datos sobre la resolución de los casos, ni otro tipo de análisis que dé cuenta de la orientación y los logros de la política criminal. El RUD publica informes anuales con datos sobre detenidos en la provincia. Es el único registro que tiene datos básicos sobre cantidad total de detenidos en la provincia en unidades del SPB y alcaldías, comisarías, monitoreo electrónico y arresto domiciliario sin monitoreo electrónico. Tienen errores en la carga y en la actualización de la información. En el informe presentado en mayo de 2014 señalaron que "los datos no pudieron ser sometidos a proceso de validación y, por lo tanto, deben considerarse provisorios. Y agregan que habría un margen de error estadístico del 3% sobre el total de detenidos en la provincia. Los operadores judiciales no completan información básica como, por ejemplo, el egreso del sistema de un detenido, por lo cual al momento

Las decisiones de política institucional de la actual procuradora general no han sido explicitadas en un plan institucional ni en ningún documento oficial. A diferencia del Ministerio Público de la Nación⁶² que publica informes anuales y documentos de gestión, según lo establece su ley orgánica, su par provincial sólo ha difundido algún informe estadístico o temático.

En el gobierno del Ministerio Público deberían cumplir un rol importante los Consejos de Fiscales y Defensores Departamentales que acompañan la gestión de la procuradora general. Estos espacios no han tenido un papel relevante para definir líneas estratégicas ni lograron dar discusiones para contrarrestar las inercias institucionales que señalamos.⁶³ Los fiscales y defensores generales, con pocas excepciones, comparten esta configuración del Ministerio Público, se muestran de acuerdo con las decisiones de la Procuración y son los responsables operativos de lo que sucede en cada jurisdicción.⁶⁴

En este capítulo nos centramos en las cuestiones vinculadas a la política criminal del Ministerio Público pero es parte de este perfil institucional la carencia de iniciativas de interés público en materia no penal. Ha sido realmente pobre su actuación en estos temas cuando no regresiva. Desde esta instancia, no se realizaron acciones colectivas que promovieran derechos económicos, sociales y culturales, ni referidas a cuestiones ambientales de la provincia, ni tampoco en relación con la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

de difundir información se debe hacer una depuración del dato con cada uno de los juzgados y fiscalías.

- 62 La Procuración General de la Nación creó áreas estratégicas para la persecución de fenómenos específicos, como las procuradurías sobre crímenes contra la humanidad, trata y explotación de personas, narcocriminalidad, delitos económicos y lavado de activos y violencia institucional. Además, está desarrollando el programa Atajo para coordinar acciones en materia de acceso a la justicia y un esquema de organización regional que pueda coordinar el trabajo de los fiscales federales con las justicias y gobiernos provinciales. Véase <www.mpf.gov.ar> y <fiscales.org>.
- 63 Por ejemplo, desde el Consejo de Defensores, se elaboró un informe sobre la situación de salud en el SPB. Los resultados son contundentes respecto de la violación sistemática de derechos y el colapso del sistema sanitario en las unidades. Sin embargo, este informe no se aprovechó para discutir con el Poder Ejecutivo, promover acciones de litigio colectivo ni para denunciar el problema.
- 64 Como excepción, la Defensoría de Casación Penal y las defensorías generales de Mar del Plata, Campana, La Matanza, y Gabriel Ganón, cuando era defensor general de San Nicolás, han promovido acciones judiciales colectivas y otro tipo de iniciativas que cuestionan el funcionamiento del sistema penal y promueven el resguardo de derechos.

3.1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE PERSECUCIÓN Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES

En primer lugar, respecto de la estructura y disposición de recursos, una de las principales medidas de reorganización tomadas a partir de 2004 fue avanzar en la descentralización de fiscalías y defensorías de las cabeceras de los departamentos judiciales de la provincia, con el objetivo declarado de “acercar la justicia a la gente”. La presencia del Ministerio Público en el territorio aparecía como una posibilidad para que el Estado tuviera presencia en los barrios –con una agencia penal– y disputara el control policial. Según esta lógica, conocer el territorio permitiría desentrañar redes y mejorar la capacidad de investigación de las fiscalías. Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en este sentido. La iniciativa se limitó a la descentralización administrativa y no hubo políticas que facilitaran el acceso a la justicia, ni investigaciones que tomaran provecho de esa cercanía.

En muchos casos, las fiscalías descentralizadas quedaron vinculadas al poder político local, con funcionarios jerárquicos cercanos a los intendentes. En algunos, el financiamiento de los recursos humanos y materiales de estas fiscalías es aportado por los gobiernos locales, lo que restringe su autonomía. Además, la expansión de las fiscalías descentralizadas no fue acompañada por la multiplicación equivalente de las defensorías. Esto produjo un debilitamiento relativo de la defensa pública, que no recibió recursos adecuados a su rol de contraparte para defender las garantías y los derechos de los imputados, un desequilibrio que se agrava por la dinámica del sistema de flagrancia.

Por otro lado, la implementación del sistema de flagrancia dio lugar en sus inicios a un proceso de reingeniería institucional que implicó la elaboración de estadísticas, la construcción de consensos y el monitoreo del proceso.⁶⁵ Sin embargo,⁶⁶ el diseño institucional, promovido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) para toda Latinoamérica, se replicó sin adaptarlo a los problemas de las instituciones locales, como la debilidad y la falta de autonomía de la Defensa Pública, el perfil burocrático y poco comprometido de los operadores judiciales y la violencia y la corrupción estructural de la institución policial. Como consecuencia, a pesar del potencial de algunas de sus características, se convirtió en un reproductor de los vicios del sistema. La

65 Véase Juan F. Tapia, *Procedimiento especial de flagrancia. La introducción de audiencias orales en la etapa de investigación*, cit., disponible en <<http://new.pensamientopenal.com.ar>>.

66 La implementación del sistema de flagrancia ha sido promovida por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de la Organización de Estados Americanos, siguiendo el modelo chileno. Para más información sobre el sistema de flagrancia, véase CEJA, Informe de Evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, Plan de Flagrancia, disponible en <www.cejamericas.org>.

evaluación oficial de la implementación del sistema de flagrancia se redujo a la producción de datos cuantitativos sobre audiencias celebradas, causas finalizadas y sus formas de resolución.⁶⁷ No se avanzó en análisis cualitativos sobre el impacto en las prácticas de los funcionarios, la calidad de las discusiones en las audiencias orales, la función del nuevo procedimiento rápido a nivel de la política criminal provincial o el resguardo de las garantías de los acusados.

Este despliegue de recursos no se tradujo tampoco en políticas orientadas a organizar el Ministerio Público para la persecución de fenómenos de criminalidad particularmente graves de la provincia. Pudieron advertirse dos líneas de trabajo. Por un lado, la colaboración con las instancias nacionales para avanzar en estrategias de lucha contra la trata de personas. En este caso, la Procuración General creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento para la Investigación de los Delitos Conexos de la Trata de Personas y pautas de actuación para los fiscales. Por otro lado, la elaboración de estudios sobre las características de los homicidios en la provincia. Se trata, sin embargo, de investigaciones dispersas que no dieron lugar a criterios o políticas institucionales centralizadas.

En algunos departamentos judiciales, los fiscales generales formaron fiscalías especializadas en delitos complejos o narcotráfico, pero es poco el resultado a nivel agregado que puede observarse. Esto fue impulsado también por el gobierno provincial en el marco de la “emergencia en seguridad”. Según diversas fuentes, la raíz de estas fiscalías temáticas fue un acuerdo con la DEA para producir información sobre el tránsito de droga hacia Europa. Tampoco se han dispuesto equipos especializados que colaboren con esas estructuras, por lo que dependen casi en su totalidad de las investigaciones de la Policía Bonaerense.

También ha sido desarticulada la Dirección de Coordinación de Institutos de Investigación Criminal y Ciencias Forenses dentro del Ministerio Público provincial, que estaba a cargo de la perito Virginia Creimer. Desde esta área se trabajó en el desarrollo de institutos periciales especializados en distintas localidades de la provincia, que permitieran asistir a los fiscales en investigaciones de distinta complejidad. Desde esta dirección, se creó también un sector especializado en derechos humanos, que realizó varias intervenciones periciales en casos de violencia institucional que dejaron al descubierto la irregularidad de peritajes que encubrían el accionar ilegal de funcionarios de seguridad.⁶⁸ En octubre

67 Esto se advierte en las estadísticas de flagrancia presentadas por el gobierno provincial en su sitio web <www.mjus.gba.gov.ar/SubsecPolitica/flagrancia.html>.

68 La dirección intervino en el caso de la muerte Damián Sepúlveda, quien apareció ahorcado en una comisaría de General Madariaga. La primera autopsia realizada por el Instituto de Ciencias Forenses de

de 2013, la procuradora general decidió desarmar esa Dirección por considerar que su actividad “no resulta imprescindible”.⁶⁹ Los institutos de ciencias forenses pasaron a la órbita de los fiscales generales de los departamentos judiciales, por lo que los recursos científico-periciales quedaron descentralizados e insertos en las estructuras locales, que en muchos casos mostraron ser más proclives al encubrimiento de casos graves de violencia institucional o connivencia con estructuras ilegales (fácticas, políticas y/o económicas).

3.2. DOS LEYES RESISTIDAS: CREACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL Y AUTONOMÍA DE LA DEFENSA PÚBLICA

La procuradora general presentó como prioritaria la puesta en marcha de la Policía Judicial en la provincia, creada por la Ley 14 424, el 8 de noviembre de 2012.⁷⁰ Lograda luego de una fuerte pelea política e institucional, la creación de la Policía Judicial fue pensada como una herramienta para separar las tareas de la policía de seguridad de las de investigación criminal y dotar de una nueva estructura de investigación a la provincia que diera peso al Ministerio Público frente a la policía y corrigiera las prácticas de delegación ya descriptas. Sin embargo, por resistencias políticas, judiciales y policiales aún no ha sido puesta en marcha.⁷¹

Tras la promulgación de la ley, el compromiso de la Procuración General fue empezar en 2013 una prueba piloto en los municipios de Mar del Plata y Junín, para ponerla en funcionamiento progresivamente en el resto de los departamentos judiciales. Sin embargo, para el momento del cierre de este Informe, ni siquiera se había designado a las autoridades de la Policía Judicial.⁷² Según trascendió, parte de las resistencias está relacionada con

Lomas de Zamora dijo que se había tratado de un suicidio. Luego de la intervención de los familiares de Sepúlveda junto a la CPM, pudo realizarse una segunda autopsia, a cargo de Creimer. Este nuevo peritaje reveló traumatismos que indicaban la posibilidad de un homicidio. Véase <blog.comisionporlamemoria.org/archivos/10817>.

69 Resoluciones Generales 780/13 y 781/13 de la Procuración General.

70 La promoción de esta iniciativa surgió luego de que la CPM y otras organizaciones presentaran un proyecto de creación de la Policía Judicial en 2012. Para más información véase “Una propuesta de la CPM: Se aprobó la creación de la Policía Judicial”, disponible en <blog.comisionporlamemoria.org/archivos/9719>.

71 Véase Julián Axat, “Diez tesis sobre la democratización del Poder Judicial”, disponible en <www.appnoticias.com.ar/desarro_noti.php?cod=4401>.

72 El art. 55 de la Ley 14 424 establece que “el director general, el subdirector general y los secretarios deberán ser nombrados en un plazo que no exceda los seis meses desde la sanción del proyecto”.

que los cargos tienen un límite temporal y no son vitalicios como los judiciales. Esta disputa es importante, porque el objetivo fue que los integrantes de la Policía Judicial no reprodujeran el perfil burocrático de los funcionarios judiciales (como sucedió con los instructores previstos en la reforma de 1998), sino que pudieran desarrollar una carrera de investigación asimilable a la policial.⁷³

La otra ley que está pendiente de implementación por resistencias políticas e institucionales es la que le da autonomía a la defensa pública provincial. Las discusiones sobre la necesidad de separar la estructura de los fiscales de la de los defensores son de larga data y están cruzadas por cuestiones presupuestarias y de manejo institucional. El diseño vigente ha llevado a la falta de identidad y especificidad del trabajo de la defensa pública provincial y ha impactado en serias restricciones para el acceso a la justicia y la defensa técnica de los imputados. La función de los defensores se debilita frente a las de los fiscales y la policía, por la falta de lineamientos y apoyos institucionales. Esto les quita la posibilidad de impulsar políticas y estrategias propias para enfrentar las regresiones en materia político-criminal y los graves problemas de funcionamiento del sistema judicial bonaerense.

La Ley 14 442, sancionada a fines de 2012, aun con deficiencias⁷⁴ modificó de plano la estructura de la Ley Orgánica del Ministerio Público 12 061 para garantizar el principio de autonomía funcional. Esta ley fue producto de una larga disputa política y social para lograr la separación de la defensa pública de la dirección de la Procuración General, responsable primaria de la actuación de los fiscales. Luego de la sanción de la ley y antes de su puesta en marcha, la procuradora general interpuso una acción de inconstitucionalidad y una medida cautelar para frenar su implementación. En instancias públicas Falbo

73 El diputado Marcelo Sain señaló la importancia de que sea un cargo similar a un administrativo policial. Véase <infocielo.com/nota/58758/sain_desafia_a_falbo_y_anuncia_que_se_va_a_inscribir_para_jefe_de_la_policia_judicial>.

74 El proyecto implicó un avance en el camino hacia la autonomía, aunque el diseño que se aprobó tiene deficiencias importantes. Se creó la figura del Defensor y Subdefensor General, pero fue poco ambicioso en el armado de la estructura y las funciones de la defensa pública. Se sostuvo un esquema en espejo del Ministerio Público Fiscal, sin dividirlo, y principios que son sólo específicos para los fiscales. No se previeron principios de actuación propios, ni directivas en materia de derechos humanos o acceso a la justicia ni herramientas para impulsar estrategias colectivas de protección de derechos. Tampoco se contemplaron reglas para el monitoreo de los lugares de encierro ni se incluyó a la defensa no penal ni a los defensores juveniles. Por otra parte, sostuvo una fuerte estructura jerárquica y funciones muy limitadas para el defensor oficial.

sostuvo que la reforma no era “viable ni necesaria” y que los defensores “tienen amplia libertad” en el esquema actual.

La Suprema Corte provincial adoptó una resolución sui géneris por la que, sin hacer lugar a la cautelar, dispuso que la procuradora continuara con las tareas de superintendencia relativas a la defensa pública para asegurar el normal funcionamiento del organismo.⁷⁵ Si bien esta resolución no suspendió la puesta en práctica de la ley, tampoco fue clara en las acciones o plazos que debían cumplirse para garantizar su realización. Aún hoy no se ha avanzado con el concurso para elegir al defensor general provincial ni se han tomado decisiones para comenzar a separar las funciones. Salvo algunas excepciones, el Consejo de Defensores Generales tampoco ha tomado a su cargo una actitud proactiva para lograr la implementación de la ley, ya que sigue reconociendo a la procuradora general como su autoridad máxima.

La modalidad de resistir reformas legislativas que afectan su gestión también fue usada por la procuradora para frenar la implementación de las leyes que establecieron el nuevo sistema de protección de la niñez provincial y el régimen penal juvenil,⁷⁶ y constituye una anomalía bonaerense que se extiende a otros campos, como el de la ley de hábitat. Ante una Legislatura que sancionó reformas importantes,⁷⁷ el Poder Ejecutivo y la

75 Resolución de la SCBA, 11 de marzo de 2013, en la causa “Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires c. Provincia de Buenos Aires s. incons.”, n° 72 447.

76 En febrero de 2005, tras la sanción de la Ley 13 298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Falbo presentó una acción ante la SCBA. Se suspendió su aplicación con una medida cautelar (Causa “Procuradora General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad de los arts. 2°, 35 incisos f) y h) y 37 de la Ley 13 298”, causa I.68 128” ante la SCBA). Luego de la sanción de la Ley 13 634 de Régimen Penal Juvenil, complementaria de la anterior, la Suprema Corte provincial revocó la medida cautelar que había dictado por entender que el planteo original de Falbo se había vuelto abstracto. Para evitar la puesta en marcha de esta nueva legislación, Falbo presentó otra acción, que fue rechazada dos meses más tarde por el máximo tribunal provincial. Véase Silvia Guemureman y Julieta Azcárate, “Informe sobre la cuestión legislativa en Provincia de Buenos Aires (2005)”. Para más información, véase Ana Laura López, “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia”, disponible en <observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Reforma-legislativa-PBA.pdf>.

77 El 17 de diciembre de 2014 la Legislatura aprobó el proyecto que crea fiscalías especializadas en violencia institucional en la provincia de Buenos Aires impulsado por la senadora Mónica Macha. La forma que adquiera la implementación de la ley será muy relevante para las discusiones que estamos presentando en este capítulo.

Procuración General han desarrollado una técnica de resistencia por omisión, que demora y termina por anular cualquier modificación a las prácticas consuetudinarias.

3.3. AUSENCIA DE UNA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS

EN MATERIA DE VIOLENCIA POLICIAL Y CARCELARIA

La falta de liderazgo del Ministerio Público en los debates sobre violencia policial y carcelaria en la provincia tiene su correlato en su escasa disponibilidad para investigar al personal de las fuerzas de seguridad. Según los últimos datos actualizados a los que pudimos acceder, de las 6221 causas por torturas y apremios ilegales que se iniciaron entre 2009 y 2011, 64 se elevaron a juicio y 4174 se archivaron.⁷⁸ Durante el mismo período, hubo 57 sentencias por estos delitos.⁷⁹ La carencia de datos oficiales recientes es otro síntoma de la falta de políticas institucionales.

Los hechos de violencia institucional se inscriben generalmente en tramas delictivas que no pueden explicarse sólo por la “desviación perversa” de policías, penitenciarios o judiciales, sino que expresan problemas institucionales serios y prácticas arraigadas que los sostienen y encubren. Desentrañar los casos exige la voluntad de avanzar con investigaciones que pueden involucrar a funcionarios de jerarquía y del poder político provincial. Requiere también una mirada sistémica del problema y técnicas específicas de investigación.

El Ministerio Público tiene la obligación de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, debe desarrollar una dimensión institucional de esta agenda que implica producir información e implementar políticas específicas. Su respuesta se ha limitado a dictar resoluciones o normativas excesivamente débiles frente a la profundidad del problema, al encubrimiento corporativo y la connivencia –por naturalización, omisión, empatía, intereses o incapacidad– con los agentes penitenciarios y policiales.⁸⁰

78 CELS sobre la base de datos del Sistema Informático del Ministerio Público de la Procuración General de la provincia, enviados a partir de un pedido de información el 12 de noviembre de 2012.

79 CELS sobre la base de datos de la SCBA entre 2007 y 2012 (114 causas).

Incluye las causas caratuladas como privación o restricción ilegal de la libertad por funcionario público (simple y agravada), severidades, vejaciones y/o apremios ilegales, torturas (incluye agravadas y seguida de muerte). Información enviada a partir de un pedido de información el 10 de mayo de 2013.

80 Por ejemplo, la Resolución 1390, que prohibió que participen en investigaciones de casos de violencia institucional las fuerzas de seguridad sospechadas. La instrucción establece que se deben priorizar los hechos que “generan mayor conmoción social y de importancia político-institucional” como los vinculados con hechos de torturas, apremios ilegales y delitos

Hasta el día de hoy no existen estudios sobre el impacto que pudieron haber tenido estas resoluciones en el funcionamiento del Ministerio Público ni se realiza un adecuado control de gestión y aplicación. En 2011, a diez años de la Resolución 1390, la Resolución 361 reiteró la necesidad de que los fiscales la cumplieran. Según se observa en la actuación cotidiana de los fiscales, la investigación de las torturas, los apremios y los delitos económicos que afectan intereses colectivos no han sido prioritarios.

La investigación de la muerte de José Luis Burela Sombra en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) es un ejemplo de la falta de control del cumplimiento de esta resolución. El caso está entre los que ocasionaron el dictado de medidas cautelares sobre el Complejo Penitenciario de San Martín por parte de la CIDH. Burela Sombra fue asesinado en la Unidad 45, tras ser trasladado sin autorización judicial por el SPB, acusado de haber asesinado a otro detenido en la Unidad 48. El fiscal Álvaro Garganta imputó al director de la Unidad 45 del SPB por su responsabilidad funcional al haber autorizado que Burela ingresara sin legajo y en un pabellón en el que tenía problemas. El juez de garantías Juan Pablo Masi sobreseyó al director y limitó las causas de la muerte a la violencia entre detenidos.⁸¹ Por la falta de impugnación del fiscal de Cámara, esta resolución quedó firme. La Procuración General no hizo un seguimiento del caso, a pesar de su centralidad en el proceso de cautelares de la CIDH, ni tomó medidas para investigar por qué el fiscal de Cámara promovió la impunidad de una de las pocas investigaciones en las que se podía avanzar sobre la responsabilidad del director de una unidad penitenciaria.

La creación de las Ayudantías Fiscales de Investigación de Delitos Acaecidos en Unidades Carcelarias en los departamentos judiciales de La Plata, Azul y San Martín con la función de apoyar a los fiscales implicó un avance en el diseño institucional orientado a investigar estos temas.⁸² Sin embargo, su peso en la estructura general sigue siendo muy débil, ya que no existe un nivel de apoyo centralizado ni cuentan con personal especializado ni recursos tecnológicos y materiales.

La Ayudantía Fiscal de San Martín ha sido la más activa, y es positivo que se haya convertido en la UFI que investiga todos los delitos cometidos en las Unidades Penitenciarias de San Martín hasta la elevación a juicio. Sin embargo, su impacto aún no resulta diferencial. Las investigaciones tienden a un tra-

económicos que afecten el interés colectivo" (Res. 1390 del 19 de diciembre de 2001, art. 1).

81 Resolución del Juez de Garantías en lo Penal n° 4 de La Plata, del 26 de agosto de 2013.

82 Resoluciones PG n° 362/11 del 27/05/2011, y PG n° 269/12, del 17/05/2012.

tamiento particular de cada caso y permanece vigente la tendencia a clasificar a las torturas como apremios y severidades. Persiste también la desconfianza en los testimonios de los detenidos y la poca capacidad para identificar la responsabilidad funcional de los penitenciarios jerárquicos.⁸³ Ante esa inhabilidad para investigar los hechos de los que toma conocimiento, archiva la mayoría de las denuncias.⁸⁴

El Área de Derechos Humanos de la Procuración General careció de iniciativas concretas para enfrentar las graves situaciones de violencia institucional y los altos niveles de impunidad denunciados. La participación de sus representantes en la Mesa de Trabajo de Seguimiento de las Medidas Cautelares de la CIDH mostró la falta de coordinación de una política general sobre el tema y de un control de gestión sobre el trabajo de los fiscales. Resultó sintomático que, frente a un pedido de información sobre los avances de las causas tramitadas en el marco de la Resolución 1390, entregaran un archivo con poca información sin sistematizar. No existe un solo informe de análisis sobre estas causas que muestre dónde están los problemas y los posibles avances en las investigaciones.

En la Mesa de Trabajo se discutió también la necesidad de que se investigaran todas las muertes que ocurren en el encierro (en cárceles, comisarías o institutos), incluidas las que el SPB presenta como “muertes naturales”. La falta de atención médica y los problemas de salud son la primera causa de muerte en el SPB.⁸⁵ Se trata de personas jóvenes que fallecen por enfermedades infecciosas, en una situación en la que dependen totalmente de la asistencia del Estado. Se ha corroborado reiteradamente que las formas de clasificar las muertes por el SPB son una manera de encubrir negligencia y falta de atención médica, en gravísimas condiciones de detención. En marzo de 2013, se dictó una resolución que ordenaba que se investigaran todas las

83 De las 562 causas iniciadas por la Ayudantía desde su creación en diciembre de 2011, hasta el 15 de agosto de 2013, sólo un 1% –6 casos– fue elevado a juicio, mientras que el 80% –447 casos– fue archivado.

84 Por ejemplo, la investigación sobre la muerte de Alexis Ceteyche. La IPP estuvo promovida por la Ayudantía Fiscal y hasta la redacción de este Informe se había focalizado en señalar al autor material del hecho, a pesar de que existen elementos para involucrar al personal penitenciario por su responsabilidad funcional. De la causa surgen testimonios que dan cuenta de que el origen de la pelea que terminó con su vida estuvo directamente ligado a la actuación del SPB. A pesar de la tensión, los penitenciarios expusieron a los detenidos hasta que se inició una pelea. También se desprenden de la causa las deficiencias de la requisita, que permitieron la circulación de facas.

85 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, cit., capítulo III, “Sobre las vidas precarias. Tortura, abandono y muerte en las cárceles argentinas”.

muerdes de personas privadas de libertad. A dos años de esta disposición, no existe aún un registro que permita hacer un seguimiento de la investigación de estas muertes.

Otra de las iniciativas de la Mesa de Trabajo fue la elaboración de un Protocolo de Investigación para los fiscales en casos de tortura. Desde 2012 se impulsó una propuesta entre el CELS y la Comisión Provincial por la Memoria que buscaba mejorar la actuación de los fiscales en la investigación de hechos de violencia en contexto de encierro. No fue aceptada por la Procuración General. Los fiscales generales elaboraron un borrador propio que mostró una preocupante incomprensión del problema. Por ejemplo, establece que los fiscales al iniciar una investigación sobre torturas deben entregar los nombres de las víctimas y los testigos a las autoridades penitenciarias o policiales, lo cual refuerza la capacidad de extorsión penitenciaria sobre las víctimas.⁸⁶ El tratamiento de este protocolo, aún pendiente de aprobación, es un ejemplo del lugar que ocupan las investigaciones sobre violencia institucional en la agenda de la Procuración General y de las graves deficiencias de la perspectiva de los fiscales de la provincia en este tema.

La falta de resultados en las investigaciones y la ausencia de políticas efectivas que ayuden a cambiar las prácticas de los fiscales se combinan con el reiterado maltrato que sufren las víctimas directas o sus familiares por parte de los funcionarios o empleados de las fiscalías. Cuando se acercan para exigir una investigación de los hechos, no se toman los menores recaudos para dar un trato cuidadoso a personas que esperan una respuesta del sistema de justicia, por haber perdido a un familiar, haber sido torturado o maltratado o sufrir amenazas. Los familiares de Luciano Arruga, de Alejandro Bordón, de Luz Gómez, de Patricio Barros Cisneros y muchos otros podrían dar testimonio al respecto.

El sistema internacional de protección de los derechos humanos reafirmó la obligación de los Estados de actuar con diligencia para cumplir con el deber de investigar y sancionar “la desaparición forzada de personas, la ejecución

86 El texto propuesto por los Fiscales Generales establece que “Salvo caso de reserva de identidad o supuestos de excepción, [...] deberá entregar a la autoridad penitenciaria o policial, una nómina con el nombre de los internos víctimas/testigos, que resultan actores en las Investigaciones Penales Preparatorias formadas al efecto, a fin de que informen al Magistrado eventuales traslados”. Punto B.5 del proyecto de “Protocolo de actuación en la investigación de casos de severidades, vejaciones, apremios ilegales y torturas ocurridos en ámbitos de encierro”, elaborado por el Departamento de Derechos Humanos, Política Penitenciaria y Denuncias de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la mesa de seguimiento de las medidas cautelares CIDH.

extrajudicial y la tortura”. En estos casos, el Estado tiene un deber especial de evitar y combatir la impunidad. En la provincia de Buenos Aires, es fácil detectar el incumplimiento de estas obligaciones.

3.4. OBSTÁCULOS, PERSECUCIONES Y PROCESOS DISCIPLINARIOS

En 2003, el intendente de Malvinas Argentinas, Jesús Cariglino, denunció a los fiscales Edgardo Ledesma y Fernando Domínguez por supuestas irregularidades en una causa en la que se lo investigaba por hechos de corrupción. Los dos fiscales habían reunido pruebas suficientes como para ordenar la detención del intendente. El fiscal Luis Armella hizo lugar a la maniobra de Cariglino y promovió la denuncia contra los funcionarios. Como resultado, la causa contra Cariglino se paralizó y Domínguez fue castigado con una sanción disciplinaria de la Procuración General.⁸⁷

En una segunda oportunidad, Domínguez fue sancionado por la procuradora general por enviar a la Asociación de Magistrados una nota de preocupación por una denuncia anónima que había recibido por irregularidades en la selección de tres jueces provinciales. Más adelante, Domínguez fue desplazado del cargo de fiscal general adjunto de San Martín y se lo ubicó como fiscal de primera instancia para delitos culposos.⁸⁸ Ambas decisiones fueron revocadas. En el primer caso, el 3 de febrero de 2014 el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata anuló las resoluciones impugnadas por considerar violados el derecho de defensa y el principio de legalidad, insistiendo en los límites de la facultad disciplinaria de la Procuración General.⁸⁹ La segunda sanción la revocó la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata por considerar que no está dentro de las facultades de la Procuración General juzgar las acciones que un fiscal realiza por fuera de su función.⁹⁰

87 Resolución 555, del 25 de octubre de 2006, del subprocurador general Juan Ángel de Olivera, en el Expte. P.G. 093/05, que le impone una sanción correctiva de apercibimiento y Resolución 384/07 del mismo funcionario, que la confirma.

88 Para más información sobre la investigación del caso Cariglino y las consecuencias para los funcionarios judiciales que intervinieron, véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, 1ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, capítulo V: “Crisis de las justicias provinciales: entre la afectación de la independencia y la negación de derechos”, pp. 160-175.

89 Decisión del 3 de febrero de 2014 del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata en Expte. 14 068 “Domínguez Rodolfo Fernando c/ Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires s/ pretensión anulatoria”.

90 Decisión del 12 de noviembre de 2012 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo en la causa n° 13 587 “Domínguez Rodolfo

El sistema disciplinario emite mensajes institucionales. Las arbitrarias decisiones de la Procuración en el caso de Domínguez representaron obstáculos para evitar el avance de la investigación contra Cariglino y justificar su traslado a otra fiscalía, de modo de desactivar su trabajo en la Fiscalía Departamental.

Otras veces, son los fiscales generales los que ponen trabas a la investigación de casos graves. Los fiscales a cargo de los departamentos judiciales en los que se divide la provincia tienen contacto directo con la Procuración General y son centrales en la definición de la política de persecución penal del organismo.

En el caso de San Isidro, los fiscales Diego Grau y Luis Manuel Angelini se encontraron con serias resistencias de la Fiscalía General a cargo del Julio Novo para investigar el doble homicidio de Unicenter.⁹¹ La investigación de estos crímenes comenzó en la justicia provincial, y los obstáculos aparecieron ante la evidencia de que se trataba de un caso vinculado al narcotráfico.

A las trabas burocráticas y el maltrato⁹² le siguió la separación de Grau de la investigación, para ser trasladado a las fiscalías descentralizadas de Tigre que tramitan casos de flagrancia. Angelini continuó con la hipótesis de la vinculación del crimen con el narcotráfico pero, al poco tiempo, la Fiscalía General le impidió continuar al quitarle herramientas necesarias para investigar, como medios electrónicos, espacio físico y recursos humanos. Ante esta situación, Angelini denunció en la justicia federal a Novo por el encubrimiento de estos crímenes (véase supra, el apartado 2.3, “El abordaje deficiente de las redes y los mercados ilegales”). Por su parte, Novo demandó civilmente a Angelini por daños y perjuicios y el CELS asumió su defensa. Dado que la demanda se centra, principalmente, en señalar como injuriosos los argumentos vertidos por Angelini en su denuncia penal, es claro que su verdadero objetivo es continuar amedrentando al fiscal para lograr su silencio.

Novo cuenta con antecedentes de hostigamiento y presión sobre fiscales y jueces de su jurisdicción. En 2007, la Cámara de Apelaciones de San Isidro en un acuerdo plenario denunció que no promovía la persecución de delitos de funcionarios políticos por malversación de fondos públicos y que perseguía a jueces y funcionarios para domesticar y disciplinar.⁹³ Dos años después, fue

Fernando c/ Procuración General de La Suprema Corte s/ Pretensión Anulatoria - Empl. Público”.

91 “NN. s/ doble homicidio calificado, Víctimas Quinteros Gartner, Jorge Alexander y Duque Ceballos, Héctor” (causa 73 658/11).

92 “Te tienen meses intervenido, te tiran las cosas, no te dejan trabajar, y todo eso hecho por matones de la Fiscalía General, simples secretarios que hasta llegan a escupir al funcionario, es una humillación terrible”, nota de *Página/12*, <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-225-996-2013-2008-04.html>.

93 Cfr. Acuerdo Extraordinario de la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro, del 30 de agosto de 2007.

denunciado ante la procuradora general por trece fiscales de su departamento judicial, por distintas agresiones definidas como “maltrato, angustia, presión, humillación”, junto a la “obstaculización en el avance de las pesquisas”. A pesar de la entidad de las denuncias, la procuradora general decidió archivarlas.⁹⁴ En mayo de 2014 varios fiscales de instrucción presentaron otra nota a la procuradora general reiterando las irregularidades que se cometen en la Fiscalía General de San Isidro y los hostigamientos a los que son sometidos. Allí se denunciaba la creación de un área de capacitación, a cargo de los fiscales generales adjuntos Marcelo Vaiani y Rodrigo Caro, pero dirigida a realizar tareas de monitoreo sobre la actividad de los fiscales del distrito e impartir directivas sobre la orientación de las investigaciones que desarrollan.⁹⁵

Por el caso de Unicenter, Novo fue denunciado ante el jurado de enjuiciamiento por el diputado provincial Marcelo Sain. A pesar del paso del tiempo, la denuncia todavía no fue formalmente admitida dado que el presidente de la SCBA que preside el jurado no convocó a la audiencia que da inicio al trámite. La conformación original del tribunal debió modificarse porque los legisladores sorteados terminaron su mandato sin que el trámite avanzara.

En el caso de la histórica inundación de abril de 2013 en La Plata, la procuradora general y el defensor del Departamento Judicial de La Plata, Omar Roberto Ozafrain, en clara afectación de sus funciones, dispusieron que el defensor penal juvenil Julián Axat debía apartarse de las causas judiciales que había promovido para que se investigaran las irregularidades de los registros del gobierno provincial relativos a las muertes causadas por la inundación.⁹⁶ A pesar del apartamiento de Axat, el trámite de la causa ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 1 continuó y se pudo acreditar que la cantidad

94 Cfr. Resolución 523/12, del 30 de julio de 2012.

95 En la denuncia, los fiscales sostuvieron que “la verdadera finalidad de la resolución en crisis tiene por norte el sometimiento del Agente Fiscal, mediante la neutralización de su libertad de criterio e independencia funcional, teniendo como verdadero objetivo conducir al Agente Fiscal al aislamiento y a la impotencia funcional”. La resolución es tan absurda, que Falbo debió dejarla sin efecto, señalando que “no es el ámbito de capacitación el ajustado para merituar responsabilidades disciplinarias, y mucho menos aún, para aplicar nuevas directivas específicas” (fs. 71) como consecuencia de la “creación de un esquema correctivo transparente que permit[a] controlar las disfuncionalidades” (fs. 72). Resolución de la Procuración General de la SCBA, del 20 de octubre de 2014, en la nota nr. 13 818/14. Las fojas corresponden a citas textuales de la respuesta enviada por Novo a la denuncia de los fiscales.

96 InfoGei, “La duhaldista Falbo desplazó a Axat de la causa por las víctimas de la inundación”, 20 de abril de 2013, disponible en <infogei.com.ar/cable/1192/la_duhaldista_falbo_desplazo_a_axat_de_la_causa_por_las_victimas_de_la_inundacion>.

de muertes era superior a la cifra hecha pública por el Ejecutivo.⁹⁷ La resolución que decidía arbitrariamente el apartamiento de Julián Axat fue anulada por la justicia contencioso administrativa, a partir de una acción interpuesta por el defensor y el CELS.⁹⁸

Estos ejemplos se contraponen con la ausencia de directivas internas que promuevan o exijan un fuerte compromiso de los fiscales en casos de relevancia como las violaciones de derechos humanos, las investigaciones de fenómenos criminales que generan violencia o graves perjuicios económicos. En el caso de la desaparición de Arruga, las dos fiscales intervinientes, Roxana Castelli y Celia Cejas, fueron denunciadas por la familia, el CELS y la APDH La Matanza ante el jurado de enjuiciamiento por las irregularidades cometidas durante la investigación. La Procuración General también inició actuaciones administrativas, pero les dio un mero trámite formal y no las impulsó. No se pudo avanzar para determinar sus responsabilidades funcionales. En este caso quedaron a la vista graves falencias y violaciones a los deberes de contención y protección de la intimidad de la familia, así como de control de la actuación de la Policía Bonaerense de Lomas del Mirador, denunciada desde el primer momento por hostigar y torturar a Luciano. La causa judicial permitió conocer innumerables irregularidades policiales anteriores y posteriores a la desaparición, que tampoco fueron investigadas por las fiscales.

En general, la Procuración General ha dejado de promover investigaciones para determinar la responsabilidad de los fiscales que no investigaron o encubrieron casos de violencia institucional. Entre otros, por ejemplo, no se sancionó al fiscal de Cámara de La Plata, Héctor Ernesto Vogliolo, por desestimar la investigación del jefe del penal de la Unidad 45 en la que fue asesinado José Luis Burela Sombra. Lo mismo sucede en los casos de fiscales que mantuvieron a personas privadas de su libertad durante tiempos prolongados en causas armadas por la policía, por ejemplo, el de Luz Gómez y Diego Romero.

Los procesos disciplinarios son elocuentes respecto de las decisiones institucionales que sostienen el funcionamiento del Ministerio Público. La Procuración General los ha utilizado para reprimir intentos de cambio y paralizar procesos que cuestionan prácticas arraigadas, lo que ayuda a sostener una cul-

97 Véanse <www.clarin.com/ciudades/Scioli-aseguro-muertos-inundacion_0_898110211.html>; <www.lanacion.com.ar/1570721-scioli-la-plata-denuncias-muertes-en-la-plata>; <www.lavoz.com.ar/noticias/politica/scioli-plata-hay-otros-37-muertos-pero-no-causa-temporal>; <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-217359-2013-2004-05.html>.

98 Resolución del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, en la causa "Axat Della Croce Julián c/ Poder Judicial –Procuración General– s/ Pretensión Anulatoria", n° 27 952, del 7 de octubre de 2014.

tura conservadora del funcionamiento institucional y deficiente en su rol de defender los derechos humanos. No existe acompañamiento institucional en aquellos casos en los que se trata de romper el statu quo y desafiar la inercia de indiferencia o complicidad con redes ilegales. Por el contrario, se promueven acciones contra aquellos que con su activismo buscan promover el ejercicio de derechos.⁹⁹ Algunas decisiones tomadas en conjunto con el gobierno provincial para la designación de funcionarios en nuevos cargos responden a los mismos criterios.

4. PALABRAS FINALES

La procuradora María del Carmen Falbo señaló en una entrevista en la que se le preguntó sobre la selectividad del sistema penal:

Hay delitos donde ingresan personas mucho más vulnerables y hay delitos en los que ingresa cualquier ciudadano. Imaginate que a veces hay delitos en los que se maneja una suma importante de dinero, y suele ser cometido por gente que no es tan vulnerable. Yo creo que el sistema penal no es selectivo. En todo caso, lo es la sociedad que componemos, y el sistema penal está dentro de esa sociedad.¹⁰⁰

Mientras el sistema penal es selectivo por definición, la función de conducción del Ministerio Público es, precisamente, dirigir esa selectividad. En sus definiciones político-institucionales y en su funcionamiento cotidiano, es parte de un sistema penal que profundiza la desigualdad y la reproducción de la violencia. Convalida las detenciones arbitrarias y las causas armadas y no cuestiona ni investiga hechos de arbitrariedad y violencia institucional. No disputa el dominio que la policía tiene del territorio y la utilización del sistema penal para manejarlo. El énfasis en la prevención situacional y el trabajo basado en pruebas aportadas por la policía aumentan la sobrecriminalización de los va-

99 En años anteriores hemos denunciado procesos disciplinarios que se iniciaron contra el ex defensor general de San Nicolás Gabriel Ganón, por haberse dirigido en forma agravante hacia los jueces al llamar la atención sobre su rechazo constante de los hábeas corpus en los que los detenidos denuncian torturas, maltratos o agravamiento de las condiciones de detención.

100 Para más información, véase <www.pensamientopenal.org.ar/falbo-hay-falta-de-recursos-economicos-en-quienes-requieren-defensa-oficial/#sthash.zvauxP6t.dpuf>.

rones jóvenes de los barrios pobres y debilitan las garantías de los imputados. Si la investigación de los mercados y las redes ilegales no avanza y el sesgo se orienta hacia los componentes más débiles de estas estructuras, se habilita la subsistencia de la criminalidad y la reiteración de hechos de violencia. No es, como dice la procuradora general, que las instituciones penales sólo reflejan las desigualdades sociales. Las profundizan y las sostienen. Depende de los objetivos que se plantee como jefa de los fiscales si se direccionan esfuerzos en revertir este funcionamiento violento y desigual.

Por su capacidad de intervención en la definición de políticas sobre protección de derechos, acceso a la justicia, persecución penal y derechos humanos, el Ministerio Público podría ocupar un papel protagónico en la reforma judicial desde una perspectiva inclusiva. Esto exige una mirada estructural de los fenómenos que enfrenta y la promoción de grandes líneas de transformación que estuvieron ausentes en estos años de gestión.