



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

INFORME DE GESTIÓN DE LA UNIDAD FISCAL DE COORDINACION Y SEGUIMIENTO DE LAS CAUSAS POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS DURANTE EL TERRORISMO DE ESTADO

A cargo del Fiscal General Jorge AUAT

Coordinador: Pablo PARENTI

Introducción

Del diagnóstico al diseño y ejecución de estrategias de actuación

Con apoyo en una primera etapa fundamentalmente orientada al diagnóstico de los distintos aspectos problemáticos vinculados al desarrollo de los procesos por los crímenes cometidos desde el aparato estatal durante el último período dictatorial, la *Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el Terrorismo de Estado* (creada el 7 de marzo de 2007, por Resolución PGN 14/07) ha podido ingresar en el estudio e implementación de un plan estratégico de actuación del Ministerio Público Fiscal a nivel nacional.

Se ha buscado diseñar y ejecutar acciones apropiadas a las diferentes realidades observadas en cada circunscripción judicial donde se encuentran en trámite estas causas, aunque siempre con la misma idea fuerza que determinó la creación y las funciones de la Unidad Fiscal de Coordinación: ajustar la actuación del Ministerio Público Fiscal acentuando el impulso procesal hacia la finalización de la etapa de instrucción en la que se encuentra la mayoría de las causas, aunque apuntando a la realización de juicios orales y públicos significativos en todas las jurisdicciones del país, con la correspondiente observancia del debido proceso y con el menor grado posible de exposición de víctimas, testigos en general y otros interesados que participan en este proceso de verdad y justicia.

En el último informe anual, se indicaba que, entre los principales cometidos y acciones previstas para el futuro inmediato, la Unidad Fiscal de Coordinación enfocaría su “esfuerzo institucional para lograr que los juicios orales y públicos a desarrollarse en lo sucesivo en cada una de las jurisdicciones abarquen la mayor cantidad posible de casos de violaciones a los derechos humanos; ello permitirá no sólo que los juicios reflejen las características que tuvo el sistema represivo en nuestro país, sino que permitirá reducir el grado de exposición de víctimas y testigos, evitando la multiplicación de citaciones a declarar en juicios diversos. Por lo demás, la acumulación procesal de hechos íntimamente vinculados parece ser, por regla, el mecanismo más idóneo para cumplir adecuadamente y en un plazo razonable el deber de investigar las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el terrorismo de Estado”.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

La Resolución General PGN 13/08

Es esencial mencionar que el relevo analítico desarrollado en la fase inicial de funcionamiento de la Unidad Fiscal de Coordinación dio lugar a que, el 3 de marzo de 2008, el Procurador General de la Nación adoptara la resolución general PGN 13/2008. Esta instrucción de carácter obligatorio dejó básicamente marcado el modelo de procesos en materia de crímenes de lesa humanidad al que debe tender la actuación de los fiscales federales de todo el país. La tarea de la Unidad Fiscal de Coordinación se concentró entonces en la implementación de esos parámetros generales teniendo en consideración las particularidades de cada sección judicial.

La Res. PGN 13/08 abordó dos sectores de interés que -aunque íntimamente relacionados entre sí- conviene distinguir a los efectos de su análisis, a saber, (i) la dispersión y multiplicación innecesaria de los procesos en detrimento del propósito de lograr de juicios significativos en lo que respecta a la cantidad de imputados y el número de hechos individuales que componen el objeto procesal de cada causa, y (ii) la necesidad de superar lo antes posible la etapa de instrucción y arribar a sentencias definitivas mediante el correspondiente debate oral y público.

La vía para la consecución del primer propósito se vincula con la utilización racional de la reglas de conexidad previstas por el Código de procedimientos. Consecuentemente, se indicó la pertinencia de requerir la acumulación de todas las causas con prueba en común y el ordenamiento del proceso procurando que las resoluciones de mérito se refieran a la mayor cantidad de hechos e imputados.

La segunda finalidad de la resolución PGN 13/08, relacionada con el impulso hacia el debate oral, se instrumentó mediante la instrucción a los fiscales de que requieran la elevación a juicio de toda causa en la que exista un procesamiento firme, sin perjuicio de la existencia de recursos extraordinarios pendientes de cualquier índole. Anteriormente, en el informe de la Unidad Fiscal de Coordinación, *Algunos problemas vinculados al trámite de las causas por violaciones a los DDHH cometidas durante el terrorismo de Estado*, emitido el 24 de agosto de 2007, se había advertido acerca del llamativo estancamiento de los procesos en la etapa preeliminar pese a contar con procesamientos firmes y el papel obstaculizador que en ese plano venían desempeñando los múltiples recursos extraordinario interpuestos.

Vale decir que, paralelamente al dictado de la instrucción general PGN 13/08, se trabajó en un proyecto de ley tendiente a reflejar con mayor claridad esta interpretación de la normativa de rito, hasta ese momento receptada sólo por los tribunales federales de la Capital Federal, relativa a la posibilidad de requerir la elevación de las causas a la etapa principal aun cuando se registraran recursos en trámite ante la Cámara de Casación o la Corte Suprema de Justicia. El proyecto finalmente llegó a concretarse con la sanción de la ley N° 26.373 (BO 30/05/08), modificatoria del art. 353 del Código Procesal Penal de la Nación.

Esta herramienta legal viene así a facilitar la realización de los objetivos indicados en la Res. PGN 13/08 al disipar eventuales discusiones acerca del alcance de las normas procesales en juego para proceder a la elevación a juicio pese a existir algunas cuestiones todavía



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

pendientes en instancias de revisión. A su vez, presumiblemente, un efecto secundario de esta solución normativa sea la desincentivación de la interposición de recursos con el único fin de evitar el avance del proceso, circunstancia que podría contribuir a disminuir la hipertrofia recursiva que se ha venido generando en la etapa de instrucción, no solamente en las causas vinculadas a nuestra temática.

Proceso de aplicación de las pautas generales de actuación a los casos particulares.

Informes por jurisdicción

La implementación de la resolución general frente a los casos individuales requirió sortear la tensión que, en muchos casos, se presenta entre dos objetivos procesales: de un lado, el arribar a juicios orales a la brevedad y, del otro, la exigencia de que los juicios tengan calidades especiales: se refieran a la mayor cantidad de casos sobre los que se haya logrado recolectar prueba y comprendan la responsabilidad de la totalidad de los autores y partícipes identificados. El grado de avance procesal en que se encuentran las actuaciones, el peso relativo de los distintos hechos e imputados en cada causa y otros factores que con frecuencia varían de provincia a provincia y de proceso a proceso determinan que la solución que abstractamente considerada no presenta demasiados inconvenientes deba flexibilizarse y adecuarse cuando la evaluación se acerca a realidades más concretas.

La advertencia de estos problemas llevó a que, como medida preliminar, la Unidad Fiscal de Coordinación elaborara un documento complementario para la puesta en práctica de la Res. PGN 13/08. El documento propone una serie de *Pautas para la implementación de la Resolución PGN 13/08* de utilidad frente a cada uno de los focos de interés indicados, a la vez que acerca argumentos jurídicos para su empleo en los distintos dictámenes fiscales a presentarse consecuentemente en las causas que lo requieran.

Sin embargo, dichas pautas resultaban aún muy generales y fue necesario realizar un examen específico de la forma de llevar a cabo los objetivos planteados desde la Procuración General de la Nación en cada lugar.

Para llegar a ese nivel de análisis fue necesario conocer con precisión el objeto y estado de las causas en trámite, la estructura, modalidad e intensidad de la represión en el lugar y la discusión alrededor de la mejor estrategia para superar los problemas propios de cada jurisdicción. En este plano, el trabajo de acopio y relevo de información desarrollado en la etapa inicial resultó invalorable, aunque debió profundizarse. En algunas jurisdicciones ello se tradujo en contactos de variada índole (reuniones, viajes, intercambio de información, etc.), tanto hacia dentro del Ministerio Público como con otras instituciones, principalmente con el Poder Judicial, pero también con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Consejo de la Magistratura, y, por supuesto, con víctimas, organismos de derechos humanos y otros querellantes.

Existen supuestos particulares en los que el resultado de esta tarea quedó documentado en forma resumida y se llegó a un grado de examen que permitió formular recomendaciones



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

específicas sobre qué medidas adoptar en los procesos radicados en la jurisdicción. En los casos de algunas jurisdicciones (p. ej., Córdoba, Jujuy, Mar del Plata, Tucumán), esto se plasmó en la producción de informes sobre la implementación de la Res. PGN 13/08 que fueron elevados por la Unidad Fiscal de Coordinación al Procurador General de la Nación, quien refrendó las políticas procesales diseñadas y las comunicó a los fiscales, a la Corte Suprema de Justicia y a los jueces de la correspondiente jurisdicción.

Existen, sin embargo, casos de otras jurisdicciones en los que los informes fueron de carácter interno y por el momento no se estimó necesario darles publicidad y supuestos en los que directamente se adoptaron medidas en las propias causas en virtud del estudio realizado por Unidad Fiscal de Coordinación y el diálogo mantenido en consecuencia con los fiscal a cargo de las investigaciones. Un ejemplo que representa esta última situación es el de Santa Fe, donde se entendió que la presentación ante el juez de instrucción de un plan de organización de causas de conformidad a la pautas establecidas por Res. 13/08 no requería de la publicación previa de un informe sobre el estado de las investigaciones en el lugar, y así se procedió; claro que ello fue precedido de un estudio de las mismas características de aquellos que culminaron con un informe dado a conocer formalmente por el Procurador General de la Nación.

Los informes comunicados a autoridades ajenas al Ministerio Público Fiscal, junto con las resoluciones generales adoptadas por el Procurador General, el informe sobre el diagnóstico inicial realizado en 2007, el documento acerca de pautas de implementación de la Res. PGN 13/08 y alguna jurisprudencia de relevancia se pueden encontrar en versión digital en la página WEB institucional del Ministerio Público Fiscal (<http://www.mpf.gov.ar/UnidadDDHH.htm>).

Relaciones interinstitucionales

Al margen de las recomendaciones formuladas por la Unidad Fiscal de Coordinación a los distintos fiscales que intervienen directamente en las causas analizadas y las acciones adoptadas en consecuencia, la funcionalidad de estos informes ha trascendido más allá del ámbito interno del Ministerio Público Fiscal. Las observaciones y pautas desarrolladas fueron tomadas seriamente en cuenta por los miembros del Poder Judicial al aludir a ellas en forma expresa inclusive en resoluciones en las que se recomienda o instruye a los jueces a cargo de las investigaciones a adoptar los criterios de actuación propuestos por la Unidad Fiscal de Coordinación y el Procurador General de la Nación (así ha sucedido, por ejemplo, con algunas decisiones de los integrantes de las cámaras federales de apelaciones de Mar del Plata y Córdoba).

La importancia de estos hechos no es menor ya que la decisión final sobre la modalidad con que se van a organizar y llevar adelante los procesos, el momento en que se llamará a prestar declaración indagatoria a los imputados o se elevará la causa a juicio y otras cuestiones de similar trascendencia en la mayor parte de los casos es competencia de la autoridad judicial.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En efecto, tal como se ha indicado en la Res. PGN 13/08, “no puede desconocerse que en gran medida es responsabilidad del Poder Judicial tomar las decisiones adecuadas para el avance rápido y eficaz del proceso –de acuerdo con criterios como los expuestos hasta aquí o similares– dado que conforme al modelo procesal vigente en el ámbito federal, por regla, son los jueces los encargados de la investigación y, aun en aquellos casos en los que la instrucción se encuentra delegada en el fiscal, compete a los jueces decidir sobre la indagatoria y el eventual procesamiento de los imputados (esto es, determinar el aspecto objetivo y subjetivo de las imputaciones una vez impulsada la acción penal), resolver la acumulación o separación de las actuaciones según las reglas de conexidad, etc.”.

Sin embargo, como se señala en la resolución mencionada: “Este papel preponderante de los jueces en el modelo procesal vigente no debe, sin embargo, hacer perder de vista el rol fundamental del Ministerio Público Fiscal en el proceso, que debe ejercerse a través de las facultades que la Constitución Nacional y las leyes le confieren”. En este sentido, las acciones llevadas adelante por cada fiscalía resultan sin lugar a dudas indispensables. Por ello, partiendo del entendimiento de que los procesos por crímenes cometidos desde el terrorismo de Estado demandan una respuesta inmediata y eficaz, la Unidad Fiscal de Coordinación se ha concentrado en impulsar y acentuar una política dirigida a que los fiscales que intervienen en esta materia asuman un papel activo que otorgue al Ministerio Público Fiscal mayor presencia y protagonismo dentro del proceso. Pero, aun en ese escenario en el que la actividad de la fiscalía se ha encaminado en esa dirección, se ha comprobado en muchos casos que la puesta en marcha de las estrategias elaboradas se ven demoradas o simplemente desestimadas por los jueces (por ejemplo, pedidos de indagatorias, planteos de acumulación de causas, etc.).

Para el logro de los objetivos fijados la Unidad Fiscal de Coordinación ha asumido como parte fundamental de su actividad la relación interinstitucional. En ese rol, en muchas ocasiones ha tomado la representación de los intereses de la Procuración General de la Nación en materia de política criminal asociada a la problemática del terrorismo de Estado no sólo ante el Poder Judicial, sino también, frecuentemente, frente a los otros dos poderes del Estado.

La tarea ha abarcado el diseño, sugerencia e impulso de medidas de orden general a la par de la intervención en casos particulares en los que por esta vía se ha remarcado el interés que para la Procuración General de la Nación revisten algunas situaciones vinculadas a determinadas causas, partes del proceso u otros interesados, etc. El lugar institucional ocupado por la Unidad Fiscal de Coordinación ha facilitado en este campo la actuación del Ministerio Público en su concreta actividad judicial al coadyuvar con los fiscales que intervienen en las distintas causas en trámite.

Aunque los resultados de esta actividad no resultan mensurables en forma directa y, sin dudas, obedecen a múltiples factores, entre los que tienen obvio protagonismo la actuación del fiscal y el juez de la causa, se entiende que las tareas de control, seguimiento, impulso, asistencia y apoyo realizadas por Unidad Fiscal de Coordinación vinieron a demostrar un claro interés institucional en el desarrollo de este proceso de verdad y justicia que, con sus dificultades, ha mostrado importantes avances que se reflejan en la cantidad de causas que en



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

el último año han arribado o está próximas a arribar a la etapa de juicio oral en todo el país, los debates concluidos y el hecho de que a nivel nacional la cantidad de personas procesadas se ha elevado a más de 500, lo que indica una perspectiva favorable para el próximo año.

Por otra parte, tal como se indicaba en el anterior informe anual, la Unidad Fiscal de Coordinación ha desarrollado un sistema de registros sistematizados con la información relativa al estado de todas las causas del país. Estos datos -actualizados permanentemente- acerca de los detenidos, los lugares de detención, los prófugos, los procesados y condenados, el grado de avance de los procesos, etc. son objeto de encuesta permanente por diversas instituciones. Ejemplos de ello son, especialmente por la frecuencia de la consulta, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y, en el ámbito del Poder ejecutivo, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la Cancillería y el Programa de Verdad y Justicia.

Formulación de criterios jurídicos para el análisis de casos frente a la localización de problemas particulares con potencialidad de reproducción futura

Además de los informes y diagnósticos indicados, se ha trabajado en otros documentos sobre cuestiones jurídicas específicas que le fueron planteadas a la Unidad Fiscal de Coordinación o que han sido detectadas por la Unidad como aspectos que merecían una especial atención. Algunos de estos documentos han sido publicados en la página WEB.

Cabe hacer referencia, por un lado, al informe realizado por la Unidad Fiscal de Coordinación sobre la evolución y el alcance de las figuras del derecho penal internacional y de la regla de la imprescriptibilidad asociada a ellas. En este asunto, la opinión técnica de la Unidad Fiscal de Coordinación fue requerida expresamente por el fiscal que intervenía en las actuaciones (caso “Larrabure”) para que se aclarara el alcance y los requisitos de los crímenes de guerra y de lesa humanidad. El dictamen fue sucedido de una instrucción general del Procurador General para que, frente a casos análogos al que fue objeto de estudio, se adopte la interpretación jurídica a la que arribó el estudio de la Unidad Fiscal de Coordinación (resolución PGN 158/07).

Otro de los documentos publicados versa sobre el tratamiento penal de conductas típicas realizadas por personas secuestradas en centros clandestinos de detención, y advierte acerca de la necesidad de que en esos supuestos se analice la concurrencia de las causas de justificación y exculpación previstas en el art. 34 del Código Penal, cuya consecuencia común es la no punibilidad de las conductas. A diferencia del caso anterior, en esta oportunidad la actuación de la Unidad Fiscal de Coordinación no se activó por la consulta de un fiscal, sino por propia iniciativa a partir de la observación de una repetición de patrones problemáticos en procesos radicados en distintos puntos del país.

Otro documento de esta clase que merece ser mencionado está destinado a brindar elementos de análisis que permiten concluir que las condiciones de detención generalmente observadas en los centros clandestinos de detención que funcionaron en todo el país durante la dictadura deben ser consideradas abarcadas por el concepto de “tortura” en los términos del art. 144 ter, del Código Penal, aplicable en la casi totalidad de los procesos en trámite. Para



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

ello se acudió al análisis de los parámetros internacionales desarrollados sobre el punto, la jurisprudencia nacional e internacional y las opiniones de la doctrina especializada -muy poco difundidos en muchas jurisdicciones. Aquí el dictamen se presenta funcionalmente como una herramienta para muchos fiscales a los que la labor diaria no les permite dedicarse de lleno a la realización de investigaciones de esta índole, aunque sus conclusiones tienen consecuencias directas en el tratamiento de las causas en las que intervienen.

Estos informes, si bien toman como referencia causas específicas, aluden a cuestiones problemáticas que, de acuerdo a la evaluación realizada por la Unidad Fiscal de Coordinación, podrían presentarse posteriormente en cualesquiera de las jurisdicciones del país en las que se encuentren tramitando esta clase causas. Por ello, la pretensión es que se constituyan en verdaderas guías o pautas de actuación para coadyuvar en la labor del fiscal ante situaciones que se prevé pueden presentarse en el futuro.

Conclusión

Las actividades realizadas por la Unidad Fiscal de Coordinación durante este año han intentado cumplir los objetivos fijados en la resolución de su creación (Res. PGN 14/07) y, de modo prioritario, han estado encaminadas a implementar la resolución PGN 13/08 del Procurador General de la Nación, en la que se han establecido con claridad pautas de actuación encaminadas a lograr juicios significativos en un tiempo razonable.

Como depositaria de ese mandato, la Unidad Fiscal de Coordinación se ha concentrado en la concreción de esta política criminal en varias jurisdicciones del país, con éxito variable y, en algunos sitios, aún incierto. Además, dado que se ha hecho énfasis en el tratamiento de las secciones judiciales con mayor relevancia relativa o que presentaban mayores urgencias (en razón de la intensidad de la represión soportada en el territorio, el grado de avance de las causas y otras dificultades conectadas con las actitudes asumidas por los distintos responsables de las investigaciones), aún queda por profundizar la dedicación frente a la situación de otras jurisdicciones. En cuanto a las primeras, en las que la etapa de análisis permitió llegar a conclusiones sólidas en lo que respecta a las acciones necesarias para el logro de juicios orales significativos en un plazo razonable, se deberá continuar trabajando hacia su consumación.

Queda claro, sin embargo, que, tal como se indicó en el ya aludido informe *Algunos problemas...* de agosto del año pasado, en esta tarea deberán concurrir voluntades de sectores externos al Ministerio Público Fiscal sobre los que reside en gran medida la posibilidad de que este proceso orientado a la superación de la impunidad ligada a los crímenes cometidos por el terrorismo de Estado pueda concretarse en los próximos años, sin dejar demasiado en el camino.