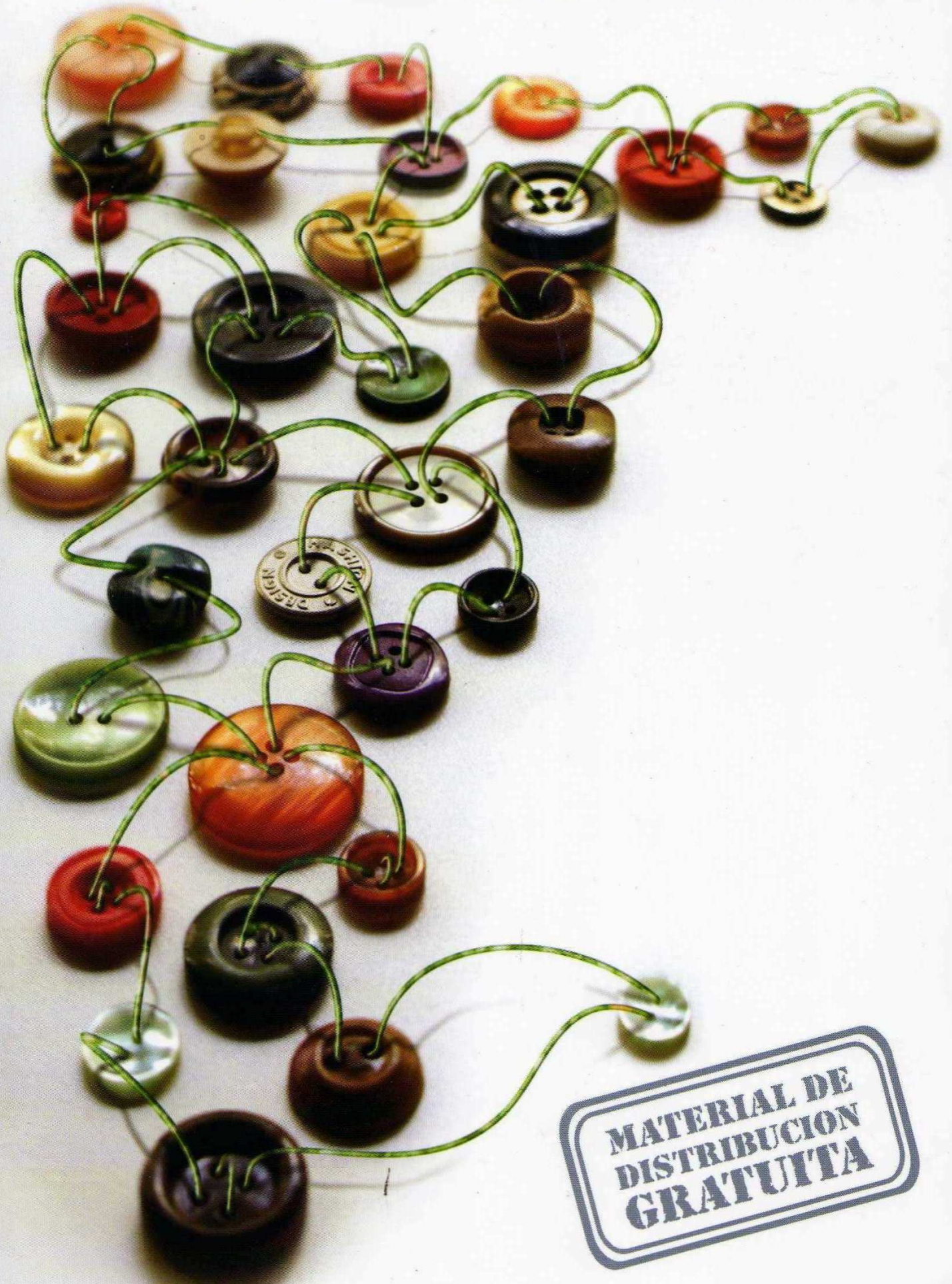


# Primer Encuentro Nacional **REDEX Argentina**

---



## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	4
<b>Presentación Red de Capacitadores en Reforma Judicial - Redex Argentina</b> .....	6
<b>Bases para la implementación de un sistema de justicia por audiencias</b> .....	9
<b>I. Aclaración inicial</b> .....	9
<b>II. Objetivo</b> .....	9
<b>III. Las características de un sistema por audiencias</b> .....	9
<b>IV. Para terminar</b> .....	16
<b>El sistema acusatorio en la estructura federal</b> .....	18
<b>I. Introducción</b> .....	18
<b>II. Las tensiones de la estructura federal</b> .....	19
<b>III. La reforma judicial y la reforma procesal penal en Argentina</b> .....	22
<b>IV. Gestión y acceso a la información en el nuevo paradigma</b> .....	31
<b>V. Conclusiones</b> .....	41
<b>LAS REFORMAS RECIENTES</b> .....	43
<b>La Reforma Procesal Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b> .....	44
<b>I. Introducción</b> .....	44
<b>II. Algunos Aspectos del Sistema Judicial de la Ciudad A. de Buenos Aires</b> .....	45
<b>III. La Reforma Procesal Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b> .....	46
<b>IV. Análisis del Esquema de Gestión Actual del MPF</b> .....	47
<b>V. Conclusiones</b> .....	78
<b>Las Oficinas Judiciales de la Provincia del Chubut</b> .....	80
<b>I. Objeto</b> .....	80
<b>II. Introducción de Antecedentes Históricos</b> .....	80
<b>III. Situación Anterior a la Reforma al Sistema Procesal Mixto</b> .....	81
<b>IV. Situación Actual. Sistema Acusatorio - Adversarial</b> .....	82
<b>V. Los Resultados del Cambio de Paradigma. Los Plazos en el Nuevo Proceso Penal (Datos de la Circunscripción Judicial de Esquel)</b> .....	84
<b>VI. La gestión del nuevo sistema procesal. Las oficinas judiciales</b> .....	88
<b>VII. El proceso de implementación de las oficinas. Diagnóstico y planificación. Nuestra experiencia</b> .....	92
<b>VIII. La gestión amenazada. El proceso de contrarreforma</b> .....	100
<b>IX. Conclusiones. Adopción de las políticas de estado para el Poder Judicial pregonadas desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación</b> .....	104
<b>Comunicar: Una Forma de Hacer Justicia</b> .....	106
<b>I. Introducción</b> .....	106
<b>II. La situación comunicacional previa</b> .....	107
<b>III. El espacio</b> .....	108
<b>IV. Puesta en marcha</b> .....	109
<b>V. Desarrollo</b> .....	110
<b>VI. Comunicadores no voceros</b> .....	111
<b>VII. Procesos a domicilio</b> .....	112
<b>VIII. Y en video también</b> .....	113
<b>IX. Resultados</b> .....	114
<b>X. Obstáculos, problemas enfrentados y principales lecciones</b> .....	116
<b>XI. Conclusiones</b> .....	119

<b>LAS REFORMAS CON MAYOR HISTORIA</b> .....	121
<b>Informe de Evaluación del Proceso de Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la Provincia de Buenos Aires – Plan de Flagrancia</b> .....	122
<b>I. Introducción</b> .....	122
<b>II. Metodología</b> .....	124
<b>III. Funcionamiento general del sistema para casos de flagrancia</b> .....	126
<b>IV. Reorganización de las estructuras para el sistema de audiencias</b> .....	135
<b>V. Agilización y descongestión del sistema de justicia penal</b> .....	147
<b>VI. Calidad de las audiencias y de las decisiones</b> .....	154
<b>VII. Impacto sobre la prisión preventiva y el incremento de las posibilidades de la defensa</b> .....	161
<b>VIII. Impacto sobre el juicio abreviado</b> .....	163
<b>IX. La calidad de la publicidad de las audiencias</b> .....	166
<b>X. Participación de víctimas e imputados en el sistema de audiencias</b> .....	167
<b>XI. Control de gestión y necesidad de un sistema de producción de información</b> 167	
<b>XII. Sustentabilidad del proceso de cambio</b> .....	169
<b>XIII. La reestructuración de los órganos del Poder Judicial</b> .....	170
<b>XIV. Recomendaciones a partir de las buenas prácticas y de los obstáculos percibidos</b> .....	171
<b>La reforma procesal penal en Córdoba</b> .....	177
<b>I. Introducción</b> .....	177
<b>II. Objetivos que se planteó la reforma procesal penal de Córdoba</b> .....	178
<b>III. Situación de la reforma</b> .....	180
<b>IV. Ministerio Público Fiscal</b> .....	180
<b>V. Tratamiento de víctimas</b> .....	187
<b>VI. Defensa Penal Pública</b> .....	200
<b>VII. Función jurisdiccional</b> .....	204
<b>VIII. Proyectos diseñados para profundizar el modelo acusatorio</b> .....	211
<b>VIII. A modo de reflexión final</b> .....	213
<b>LOS DESAFÍOS</b> .....	216
<b>La reforma procesal penal en la provincia de Santa Fe. Informe de situación de la marcha hacia la definitiva instauración de un sistema penal acusatorio</b> .....	217
<b>I. Introducción</b> .....	217
<b>II. Primera Sección: Marco general del estado del proceso de reforma</b> .....	217
<b>III. Segunda sección: Desafíos para el nuevo sistema procesal penal</b> .....	234
<b>IV. El derecho de acceso a la justicia y las Víctimas de delitos</b> .....	234
<b>V. La racionalización en el uso de la prisión preventiva</b> .....	239
<b>VI. La oralización de las etapas previas al juicio</b> .....	242
<b>VII. El Ministerio Público de la Acusación</b> .....	244
<b>VIII. Un sólido servicio público de defensa penal</b> .....	246
<b>IX. A modo de conclusión</b> .....	247
<b>Estado de la reforma procesal penal en el sistema nacional y federal: una asignatura pendiente</b> .....	249
<b>I. Introducción</b> .....	249
<b>II. El sistema procesal penal vigente</b> .....	249
<b>III. La organización judicial en materia penal</b> .....	251

<b>IV. El Ministerio Público en el escenario de la justicia criminal nacional y federal.....</b>	<b>254</b>
<b>V. La “reforma procesal”: un permanente proyecto .....</b>	<b>273</b>
<b>VI. La deuda pendiente: un sistema de enjuiciamiento criminal constitucional....</b>	<b>275</b>

## PRESENTACIÓN

Uno de los principales objetivos del trabajo de CEJA es favorecer el intercambio de información acerca de la muy rica experiencia que los países de América han ido acumulando en el área de la reforma a la justicia, en especial de la justicia penal que ha concentrado la mayor cantidad de esfuerzos con el propósito de abandonar los antiguos sistemas escritos y cambiarlos por sistemas acusatorios orales. Con ese objetivo hemos venido desarrollando un esfuerzo sistemático en la documentación tanto de los grandes procesos de reformas en los países, como de innovaciones más parciales que han ido teniendo lugar en diferentes regiones, provincias o sectores del sistema, que pueden resultar de interés para la comunidad profesional especializada.

Dentro de la diversidad de una región tan vasta como la nuestra, sin duda Argentina representa un caso especialmente interesante, no solo es el lugar de América Latina donde tienen lugar las primeras reformas sino también es donde se originan gran parte de las ideas que las han moldeado y de donde provienen muchos de sus más destacados promotores. El carácter federal del estado argentino por su parte ha permitido que las diversas jurisdicciones hayan desarrollado procesos muy variados, que van desde cambios muy tempranos y radicales hasta casos de casi completa inmovilidad de sistemas escritos tradicionales. Pero además se trata de un país donde a pesar del tiempo transcurrido en esfuerzos de cambio y de frustraciones importantes de algunos procesos, se mantiene un enorme dinamismo, permanentemente surgen iniciativas de nuevas reformas o de innovaciones destinadas a resolver diversos problemas detectados en los sistemas de justicia penal.

En el tiempo que CEJA ha trabajado en los procesos de reforma a la justicia penal hemos tenido la posibilidad de participar por diversas vías en varias de las más importantes iniciativas de cambio que han tenido lugar en Argentina, en algunas de ellas hemos podido capacitar a una parte de sus actores, en otras hemos participado directamente en su diseño e implementación y a otras les hemos dado seguimiento como observadores atentos. Gracias a nuestra cercanía con los procesos hemos logrado crear una amplia red de contactos cuya expresión más característica está constituida por el conjunto de los profesionales que han participado en las diversas versiones de nuestro Programa Interamericano de capacitadores desde el año 2004 hasta la actualidad, contando con un total de 59 egresados provenientes de distintos puntos del país.

El contenido de este volumen está constituido por los trabajos de un grupo de los miembros de la mencionada red de ex alumnos que han documentado varias de las experiencias de cambio más importantes de los últimos tiempos en Argentina. Constituyen, como se podrá ver en su lectura casos muy diferentes, que van desde varios en los que los ajustes legislativos básicos se han visto dificultados hasta la fecha y en que por lo tanto la prolongación de los sistemas tradicionales parece ser todavía una posibilidad, hasta el caso de la provincia de Chubut, en el que un proceso de implementación muy sistemático en el tiempo ha permitido introducir innovaciones operativas que están entre las más avanzadas que nos ha correspondido presenciar en la región. En el medio nos encontramos con provincias muy importantes en que el proceso de implementación original presentó grandes problemas y en las que los intentos por corregir esos problemas se expresan en diversos

planes operativos cuyos propósitos, funcionamiento y resultados resultan muy interesantes de examinar para quienes tenemos interés en aprender de la experiencia.

Los autores de los trabajos son todas personas que conocen muy de cerca los sistemas y los proyectos de cambios que describen, se trata de profesionales que por años han venido procurando mejorar el funcionamiento de sus sistemas de justicia penal. Creemos que tanto CEJA como el conjunto de los profesionales de América Latina que trabajamos en las reformas a la Justicia debemos estarles agradecidos por el esfuerzo desplegado para producir los reportes contenidos en este volumen y por la generosidad de permitirnos darla a conocer a sus colegas del resto de los países.

Cristian Riego  
Director Ejecutivo  
Centro de Estudios de Justicia de las Américas

## **Presentación Red de Capacitadores en Reforma Judicial - Redex Argentina**

El programa de formación de capacitadores para la reforma procesal penal que ha implementado el Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA), a lo largo de varios años, ha recepcionado y preparado a un número importante de actores de los sistemas de justicia de la región para que desde sus lugares y en cada una de sus jurisdicciones puedan generar un aporte sustantivo al proceso de implementación de cambios que se está dando en casi toda América Latina.

Así nuestro país, en donde los cambios han pasado cardinalmente por la implementación de la oralidad en el proceso, ya sea en la etapa de juicio o en audiencias previas a éste, como así también, en algunos casos en la implantación y profundización de la lógica adversarial como mecanismo de litigación penal, para garantizar el principio de contradicción, existen una gran cantidad de ex alumnos del programa CEJA, que a su vez han participado en aquellos procesos reformistas, ya como capacitadores, ya como aportantes de ideas o fomentando la discusión política y comunitaria de tales asuntos.

Hoy, conscientes de que la necesidad de implementar mejoras en nuestros procesos penales no puede ser una cuestión que se examine aisladamente desde cada jurisdicción, y que la solución a los problemas que hoy se plantean requiere el abordaje multisectorial, integrados de los sectores académicos, políticos, judiciales y de la comunidad, los ex alumnos argentinos del programa CEJA, nos hemos propuesto formar la Red de Capacitadores en Reforma Judicial de la Argentina (REDEX ARGENTINA), la que se encuentra abierta a todos los ex alumnos argentinos de aquél programa.

REDEX Argentina además se concibe como integrante de la Red Regional del CEJA, que nuclea a todos los egresados de los países que forman parte del CEJA y como tal interactúa con los procesos de reforma de la región, pone a disposición de estos sus aportes y se alimenta de las experiencias extranjeras.

Por otra parte REDEX Argentina, cuenta entre sus integrantes con Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Profesores Universitarios, Funcionarios del Poder Ejecutivo, abogados litigantes e integrantes de ONGs ligadas a la problemáticas judicial. Tal característica le permite tener una visión integral sobre las distintas cuestiones relacionadas con el sistema de justicia penal, como así también la erige como un espacio de diálogo y consenso en donde se puedan conciliar posiciones a veces antagónicas entre los distintos sectores enumerados.

REDEX comparte la visión de que los procesos de reforma deben tener como eje cardinal la implementación de un proceso adversarial, en aquellos lugares en donde los procesos penales aún presentan rasgos inquisitivos; y la profundización de aquel en las jurisdicciones que han comenzado a recorrer el camino de la división de funciones con roles específicos y la implementación de la oralidad en las distintas etapas.

En esa línea REDEX asume que los procesos reformistas que han consistido en la reforma parcial de algún aspecto del proceso; la creación de más juzgados; fiscalías o la

asignación de más empleados, aisladamente sólo han generado aumentar la cantidad de fondos públicos que se destinan al servicio de justicia sin acarrear una mejora proporcional.

Así también, REDEX predica que las reformas legislativas no cambian por sí las prácticas organizacionales de los actores judiciales, y que debe ponerse especial énfasis en los procesos de implementación, que habitualmente se asumen como estadios de menor importancia.

Para los integrantes de REDEX Argentina, es importante no perder de vista que existen diferentes estadios de arraigo de las prácticas adversariales y del ejercicio de la oralidad en las distintas jurisdicciones, por lo que no es posible asumir una única línea de acción como válida y exitosa, sino que existen reformas de distinta generación que presentan por tanto desafíos disímiles y que deben ser abordadas en forma particular.

No obstante ello, REDEX estima que es importante nutrirse de las experiencias vecinas, tanto nacionales como internacionales para maximizar los esfuerzos y evitar que se presenten los mismos inconvenientes o se repitan los errores que se cometieron en otros lugares.

REDEX asume que la principal tarea de una reforma del sistema penal consiste en el impulso de nuevas pautas culturales que se instalen en la estructura organizacional. También asume que para ello la capacitación en habilidades, como elemento distintivo de la formación de neto corte enciclopédico o academicista, es una herramienta clave, por lo que es esencial trabajar con y para los actores del sistema.

Como objetivo REDEX Argentina asume el desafío de convertirse en un actor de relevancia en los procesos de reforma del sistema penal y carcelario del país, pretendiendo poder dar su aporte tanto en la generación de reformas en dichas áreas como transmitiendo la experiencia que se ha generado participando en tantos otros procesos similares, y ofreciendo capacitación en áreas de implementación de la oralidad, proceso adversarial y litigación oral.

Por ello, la formación de la Redex Argentina, pretende presentarse como una propuesta que centralice los trabajos que realizan sus miembros en los diferentes lugares y fortalecer el impulso de la reforma del sistema judicial en todas las jurisdicciones del país.

Para tal fin REDEX Argentina se propone trabajar en tres líneas básicas de acción que relacionan la reforma del sistema penal con los actores judiciales; con los sectores de gobierno y con la comunidad.-

Respecto a la reforma y los actores judiciales, REDEX asume la necesidad de un plan de concientización que implique la asunción por parte de éstos de la necesidad de implementar procesos de mejora que den mejor respuesta a la demanda colectiva de justicia eficaz en términos razonablemente breves y respetuosos de los derechos y garantías de los intervinientes del proceso. Para ello creemos que es esencial en ésta área la generación de incentivos concretos para la participación en procesos de capacitación que permitan establecer la práctica de una litigación adversarial, con debate genuino entre las partes, que

tenga en cuenta tanto el deber de afianzar la justicia, como el imperativo de hacerlo en forma eficiente y con el uso más razonable de los recursos que se asignan a la tarea judicial.

En relación a los sectores de Gobierno, es necesario desde la visión de REDEX Argentina, que se asuma que un proceso de reforma no puede limitarse a un cambio legislativo, ni a la creación de nuevos cargos, o a la simple traslación de funciones de un operador a otro (de los jueces a los fiscales, por mencionar un ejemplo), sino que es importante que una reforma del sistema penal se asuma con una visión integral, y con un plan de implementación pausado y pautado, que permita la generación de experiencias primero más pequeñas en volumen, de manera tal que en los pasos subsiguientes puedan superarse los problemas que seguramente irán surgiendo en la puesta en marcha, con la conciencia de que un plan de implementación requiere recursos económicos, pero también atención y monitoreo constante, bajo el riesgo de que la falta de resultados inmediatos generen lo que se conoce como “contrarreforma”; es decir: el retroceso en el camino trazado.

Consideramos importante, buscar como objetivo que los órganos de gobierno judicial de cada jurisdicción del país (Tribunales Superior, Procuraciones o Fiscalías Generales y las Defensorías Públicas) asuman el compromiso de poner en sus agendas el relevamiento y evaluación permanente de los procesos de reforma que se estén dando o, en su defecto, impulsarla en aquellos lugares donde hasta la fecha no se produjeron.

En relación a la comunidad es importante establecer vías de comunicación que permitan vencer la percepción de que el aparato jurisdiccional es un ente extraño a las necesidades de la sociedad; que permita generar mecanismos de participación ciudadana, como así también de acceso a la justicia, en especial garantizando la efectiva publicidad de las audiencias orales, lo que en sí permite exhibir el actuar de los actores judiciales en un ambiente de transparencia. A su vez, Redex Argentina tiene como objetivo acercar el debate de la reforma a la sociedad para que ésta tome conocimiento de los cambios que se proponen y participe en las discusiones, para que se logre formar una conciencia ciudadana de que la administración de justicia es una cuestión que nos compete a todos los integrantes de una sociedad.

Para ello REDEX Argentina, anuncia su creación; se encuentra a disposición de los sectores vinculados con la mejora del sistema de justicia y se propone la formación de nuevos integrantes y cuadros técnicos que permita diseminar la experiencia acumulada por sus integrantes. REDEX Argentina cuenta con el apoyo de CEJA; como así también de la Red de Ex alumnos de toda la Región.

Buenos Aires, Argentina, febrero de 2009

## **Bases para la implementación de un sistema de justicia por audiencias**

**REDEX Argentina**

### **I. Aclaración inicial**

Siguiendo las líneas de trabajo establecidas para REDEX Argentina en su documento de presentación, no es la pretensión de este texto establecer una discusión conceptual sobre las características que un sistema debe tener para ser considerado acusatorio o adversarial, sino antes bien listar las prácticas que, de acuerdo a la experiencia y estudio de diversos procesos de reforma judicial se consideran esenciales para lograr la implementación de la oralidad en las decisiones judiciales.

En ese sentido, se parte del eje de la oralidad en función a asumir que en la medida en que se consolide un sistema de decisiones orales, se efectivizará el respeto de la contradicción, concentración e intermediación, como características centrales de un proceso debido. Se entiende también como punto de partida que la transformación de sistemas escritos en orales depende tanto (si no más) de las transformaciones organizacionales cuanto de las reformas normativas. Sin bases organizacionales compatibles con el sistema oral y sin un piso mínimo de normas en el mismo sentido, no es posible pensar en procesos sustentables de transformación: a corto o largo plazo, la tradición escrita volverá a emerger.

### **II. Objetivo**

En el contexto descrito, el objetivo del presente documento es relevar las características centrales que, en las diversas líneas de acción de REDEX Argentina, se considera deben respetarse para garantizar la instalación de prácticas que, a partir de la metodología de la audiencia oral, posibiliten el debate y la contradicción entre las partes en relación **a cada decisión importante del proceso**.

### **III. Las características de un sistema por audiencias**

#### *1. Desde el diseño de la política de reforma*

##### *1.1. Planes integrales de implementación*

Un sistema por audiencias requiere ir más allá del cambio normativo en dos áreas:

- a. En cuanto a los ámbitos de decisión comprometidos con el mismo. Es importante asumir que para el correcto funcionamiento de un sistema por audiencias se requiere el compromiso de los actores judiciales en cuanto puesta en marcha, análisis, corrección y reflexión cotidiana sobre el mismo, como también el compromiso del órgano legislativo en sentido de permitir coherencia en la implementación de un sistema oral y el ejecutivo en cuanto a dotar de recursos suficientes y realizar un seguimiento adecuado a la implementación;
- b. En cuanto al involucramiento de actores. Si bien es correcto sostener que los principales actores de cambio para la implementación de un sistema oral son los

propios operadores del sistema, no es menos cierto que la reforma debe trascender el ámbito judicial y difundirse a nivel de sociedad civil, medios de comunicación, líderes de opinión, de forma tal que su contenido sea conocido y concebido de acuerdo a sus verdaderos objetivos y limitaciones.

Es en ese sentido que se precisa contar con planes integrales de implementación que establezcan ámbitos de responsabilidad y tareas concretas desde lo normativo, lo organizacional, lo comunicativo, orientados a lograr que la oralidad se efectivice y se transforme en una práctica avalada desde el interior y exterior de los sistemas judiciales.

Adicionalmente, es necesario que estos planes contemplen centralmente la necesidad de diferenciar la función técnica de la administrativa y establezcan mecanismos de reorganización de las instituciones que permitan que la labor de los operadores se efectivice en la sala de audiencias, profesionalizando la gestión institucional en manos de personas con la experticia para ese ámbito de trabajo. Uno de los problemas identificados en los procesos de implementación que iniciaron el tránsito hacia el acusatorio está dado por haber pretendido implementar un sistema oral con instituciones fuertemente organizadas en torno a la escritura. Y aquí no se trata de realizar juicios de valor sobre la bondad o maldad de los sistemas, sino que se trata de establecer que si históricamente una institución estuvo organizada alrededor del papel y a partir del cambio normativo el mandato es organizarse alrededor de la audiencia, es imposible pasar de una metodología a la otra siguiendo los mismos parámetros de actuación. Tampoco esto tiene que ver con la idea de “reducir personal” sino que tiene que ver con “identificar funciones”. Una tarea clave para la implementación de un sistema acusatorio tiene relación con la identificación de todas las funciones adicionales a la técnico jurídica que son requeridas, desde cada institución, a los fines de producir el resultado que de la justicia penal se espera y organizar las instituciones en torno al cumplimiento de esa finalidad, con roles establecidos en forma clara y responsabilidades asignadas en forma eficiente. Este constituye uno de los desafíos centrales a la hora de pensar en una implementación que no quede sólo en la reforma normativa y luego se convierta en imposible en la práctica cotidiana.

### *1.2. Redefinición de la capacitación a los operadores, su contenido y metodología*

Si bien la capacitación debe ser considerada como parte del diseño de los planes de implementación, consideramos que precisa una mención aparte en sentido de establecer que no es suficiente “planificar un curso” sino que la capacitación para la implementación de un sistema de audiencias debe entenderse como un proceso con una metodología específica orientada a situar a los operadores en la función que deberán cumplir de acuerdo a las reglas de una audiencia oral.

Ello implica concebir los procesos de capacitación como parte de la implementación, que no inician ni terminan con el curso en sí, sino que se planifican de acuerdo a las necesidades que el sistema impone y se evalúan en función al impacto que generan en las prácticas cotidianas. A la misma vez, también acarrea el desafío de dimensionar en su real posibilidad a la capacitación, como motor importante para la producción de un cambio cultural en las organizaciones, pero no como el único elemento a

desarrollar sino como integrante de un conjunto de acciones tendientes al mismo objetivo: el logro de poner a funcionar un sistema por audiencias.

### *1.3. Adecuado sistema de incentivos*

Es fundamental para el buen funcionamiento del sistema que los incentivos al trabajo de cada uno de los operadores estén en los lugares correctos. Este es un tema que puede ser leído desde dos ángulos diversos. Primero en cuanto lógica de un sistema de audiencias orales y segundo, respecto de la organización misma del trabajo.

En lo relativo a la lógica de un sistema adversarial, éste busca que cada uno de los actores desarrolle el papel que le es propio. Fiscales que persiguen, defensores que defienden y jueces imparciales que resulten. Los incentivos por tanto deben ser creados y asignados en torno a dicha idea fundamental. Por ejemplo, todos queremos que la investigación del Ministerio Público se desarrolle bajo los parámetros de un estado respetuoso por los derechos de las personas. Así podemos establecer muchas obligaciones o restricciones para el actuar de la policía, pero lo cierto es que sin los incentivos correctos, las disposiciones legales sólo se quedan en el papel. Se requiere entonces, para hacer efectivo dicho propósito, un buen funcionamiento del sistema de exclusión de información o de prueba. Defensas alertas y activas, fiscales preocupados que la policía cumpla las normas, jueces que tengan claro cuáles son las lógicas detrás de las normas, etc. Así la policía respetará los derechos de los individuos en su investigación, ya no tanto, porque lo diga tal o cual norma, sino porque de lo contrario su trabajo no servirá de nada. Nadie más interesado que la propia policía en que su trabajo sirva de algo. De la misma forma si queremos audiencias efectivamente orales, debemos quitar importancia a los expedientes y organizar instrumentos útiles *para* las audiencias.

Algo similar sucede en cuanto a la organización del trabajo. Aquí también es necesario que existan incentivos en los lugares correctos. Veamos, por ejemplo, la necesidad de contar con procedimientos diferenciados para casos flagrantes. Si existen incentivos adecuados, entonces esto es algo que debería surgir “espontáneamente”, más allá de reformas normativas. Una buena forma de establecer estos incentivos es la que debe disminuir los tiempos de tramitación y concentrar sus recursos en la investigación de casos complejos

## *2. Desde los principios y prácticas de un sistema de audiencias*

### *2.1. Distinción de fines de acuerdo al momento del proceso penal.*

Muchas de las discusiones que se plantean en la actualidad tienen que ver con cierta imposibilidad para ver claro que el proceso penal debe contar con diversos momentos de decisión que permitan efectivizar la garantía del juicio previo. Concretamente, esta garantía implica por un lado la centralidad del juicio pero por otro la necesidad de preparación previa y control posterior. A partir de este planteo se hace necesario definir cuáles serán los momentos de decisión y cuáles las decisiones posibles en cada uno de ellos en función a su finalidad y a un tema central para el desarrollo del proceso: la prueba. La prueba, que concretamente será producida y valorada en el juicio, deberá pasar por una serie de filtros

que tienen relación directa con los pedidos que las partes podrán hacer y las decisiones que el juez podrá tomar. Pudiendo establecerse, entonces:

- La finalidad de la **investigación preparatoria** será determinar si existen elementos suficientes para establecer la responsabilidad penal de una persona. En este sentido, la investigación preparatoria no es un momento de producción de prueba sino de control en cuanto a la suficiencia de la misma y legalidad en su obtención. Esos son los dos aspectos centrales que deben tenerse en cuenta en esta etapa y en función a ello se darán las funciones de cada actor.
  - Ministerio Público, recopilar antecedentes y evaluar si es conveniente ir a un juicio, si la solución no es mejor a partir de la aplicación de una salida alternativa, o si directamente no tiene suficientes elementos para avanzar en la investigación y debe sacar el caso del sistema;
  - Defensa, controlar ese accionar del MP sobre la base de aquellas dos cuestiones – suficiencia y legalidad – y no así ingresar a discutir la responsabilidad penal de su defendido, y
  - Juzgador, verificar que este trabajo se realice en cumplimiento de las garantías de las partes, atendiendo a los pedidos concretos que cada una de ellas vaya formulando y posibilitando siempre el contradictorio antes de la toma de una decisión que afecte el curso del proceso en alguna forma)
- La **fase intermedia** tendrá tres grandes finalidades posibles de identificar.
  - Primero, el **descubrimiento** de la prueba. Aquí la investigación ya concluyó, tanto la del MP como la de la defensa y es necesario que cada parte muestre sus cartas y señale claramente qué prueba va a llevar a juicio para acreditar qué hechos, bajo un sistema de control horizontal, esto es, por las propias partes. El estándar aquí es si acaso la información dada por la contraparte es suficiente para que la parte pueda realizar un contraexamen efectivo al testigo o perito de que se trate. A su turno, el tribunal debe ser exigente sobre el punto, pues de esa manera, al contribuir a una mayor contradictoriedad en juicio, asegura a la vez que la información allí producida posea la calidad suficiente como para decidir acerca de la responsabilidad penal de un individuo.
  - Segundo, una vez que las partes han descubierto sus pruebas, toca analizar si existen causales de **exclusión de información** (de prueba). Hay distintas causales, las más importantes quizás, exclusión por impertinencia y exclusión por ilegalidad o infracción de garantías. A ellas cabe agregar, por ejemplo, superabundancia y hechos públicos y notorios. Nuevamente aquí es fundamental que la discusión se dé en un entorno contradicción.
  - Finalmente, y en tercer lugar, la etapa intermedia presenta la finalidad de permitir a las partes realizar **convenciones probatorias**. Si existen hechos que las partes no discuten, es del todo razonable que éstas prescindan de rendir prueba en juicio sobre los mismos y darlos por establecidos sin posibilidad de discutir más tarde su existencia, quedando de paso el tribunal “amarrado a ellos”. Esto simplifica el trabajo de los litigantes y del tribunal y además evita un gasto innecesario de recursos. Por ejemplo, si todos están de acuerdo que el acusado trabajaba en la misma oficina que la víctima, para

qué ofrecer el testimonio del jefe de ambos, de compañeros, contratos de trabajo, etc.

- La finalidad del **juicio** será determinar la responsabilidad penal de una persona y, por ello, la cuestión a discutir en esta fase central será la credibilidad de la prueba presentada por el MP, dando amplias posibilidades de contradicción sobre la misma a la defensa. En el mismo sentido, si se presenta una defensa positiva, será labor de la defensa demostrar la credibilidad de la prueba aportada a tal fin y derecho del MP contradecir la misma.
- En cuanto a los **recursos** en general, parece importante dejar establecido que la finalidad de su establecimiento no es “volver a hacer” el mismo acto, sino más bien controlar que el acto en cuestión (desde una decisión de la etapa preparatoria hasta la sentencia del juicio) ha sido realizado de acuerdo a las reglas y procedimientos establecidos. En función a ello, resulta importante asumir que en este ámbito la función de quien recurra pasa a ser mucho más específica aún de lo que viene relatándose en cada fase del proceso, puesto que la actividad estará dada en función a la capacidad del recurrente para manifestar y acreditar que se ha producido un agravio en su contra y que ese agravio específico habilita la posibilidad de revisión de la decisión. Es así que la “cancha de juego” será en gran parte establecida por las partes en cuanto tengan la capacidad de discutir ese agravio, para que luego el tribunal a cargo de la decisión falle en consecuencia.
- Finalmente, en la **ejecución** de la pena, en función a la existencia de una sentencia condenatoria firme, la finalidad será la de resocializar a la persona que ha sido condenada y en función a ese fin estarán dadas las tareas de cada uno de los actores del proceso.

## *2.2. Oralidad plena en el proceso penal*

Una característica que se considera esencial para que el proceso penal responda a los principios del acusatorio es la instalación de la oralidad como mecanismo de decisión para todas las decisiones posibles descritas en el punto anterior. Si bien históricamente el énfasis ha sido puesto en la necesidad de regular un **juicio oral**, como eje del trabajo de reforma, la experiencia recopilada permite comprobar cómo aquellos sistemas que no oralizaron las restantes etapas del proceso han tenido serios problemas a la hora de efectivizar el juicio como momento central del proceso.

Esto en función a que como ya se mencionara, si bien el juicio es la fase central, para cumplimentar la garantía del juicio previo debe asegurarse un diseño que permita la preparación de ese juicio y el control de las decisiones. Si se acepta que la oralidad será la característica del juicio, no puede idearse una fase de preparación escrita y formalizada, tendiente a la construcción de un expediente, ya que esa construcción irrumpirá luego en la fase de juicio y desvirtuará las características que le son propias (incorporando prueba por su lectura, permitiendo que en la fase de juicio se produzcan incidencias que podrían haberse resuelto previamente, dando cabida al ingreso del expediente a partir de la contrastación de declaraciones, etc. etc. etc.). La forma de preparar un juicio oral es garantizar que la fase anterior al mismo será también oral y que las decisiones que se tomen en esa etapa anterior serán propias de su finalidad (archivar un caso, aplicar una salida alternativa, solicitar una determinada actuación probatoria) y no decisiones relacionadas

con la finalidad del juicio (decidir sobre la inexistencia o existencia de la responsabilidad penal de una persona). Oralizar la investigación previa al juicio no sólo permite llegar con mucha más limpieza al juicio mismo con aquellos casos que deben llegar a tal instancia, sino que además permite un orden mayor en las discusiones que se den sobre cada uno de los casos y una clarificación de los objetivos que cada parte persigue con cada petición que realiza.

En el caso de los recursos, sucede lo propio. Si la decisión sobre la condena o no condena de una persona ha sido tomada en un procedimiento oral, volver a la escritura al momento de ejercer el control sobre esa decisión no parece la decisión más coherente con el modelo que se viene diseñando. Como se ha mencionado, la especificidad de los recursos exige que las partes tengan la capacidad de plantear claramente el agravio que la decisión les ha causado y ese planteo debe ser realizado en una audiencia oral. La oralidad en este caso permite, al igual que en la etapa previa al juicio, tener presente que la finalidad del recurso no es realizar nuevamente la misma actuación sino antes bien comprobar que esa actuación ha sido realizada de acuerdo a la ley. Los procedimientos de resolución escrita de los recursos no sólo rompen la lógica de la oralidad como característica central del acusatorio, sino además tienden a generar esa confusión que lleva a concluir que la función del tribunal de recurso es revisar todo el registro del juicio en busca de las imperfecciones posibles cometidas por el tribunal que decidió y no así verificar sobre la base de los dichos de las partes si existió el agravio que se alega o esto no fue así.

Los estudios existentes permiten verificar que los procedimientos que han tenido la tendencia a extender el uso de la oralidad a todas las decisiones del proceso más allá de las propias del juicio, han logrado mejores resultados no sólo en lo que hace al efectivo logro de juicios sino también a la respuesta exigida al sistema penal a través de la aplicación de salidas alternativas o procedimientos simplificados en aquellos casos en los que se ha comprobado que dichas herramientas darían una solución al conflicto más efectiva que la posibilitada por el juicio.

### *2.3. Deformalización de la investigación. Tratamiento diferenciado para delitos flagrantes*

Es de suma importancia dejar claramente establecido que, siguiendo la lógica de diferenciación de finalidades de cada momento de decisión y asumiendo que la investigación preparatoria sirve solo a los fines de determinar si tiene sentido ir a juicio o no y en los casos en que no es conveniente ir a juicio, verificar cuál es la decisión adecuada (no vale la pena ir a juicio porque no existen elementos suficientes que acrediten participación o existencia del hecho: rechazo; existen elementos suficientes pero el juicio parece no ser necesario porque puede buscarse otro tipo de acuerdo: salida alternativa; existen sobreabundantes elementos para conseguir una condena pero parece existir también la voluntad del imputado de lograr un acuerdo en algún sentido: procedimiento abreviado), es importante asumir que justamente por esa misma finalidad es que la investigación debe dejar de ser una “pieza de museo” que debe preservarse y cuidarse y esconderse bajo siete llaves, con miles de formalidades, puesto que todo lo que se realice durante la investigación sólo servirá a los fines de tomar una decisión sobre el camino a seguir, pero no será útil a los fines de determinar la culpabilidad o no culpabilidad de una persona.

En ese sentido, justamente para respetar la centralidad del juicio y para obligar al MP a producir en el juicio propiamente tal la prueba que considere de utilidad para demostrar la responsabilidad penal (pensando esto también desde la lógica de los incentivos adecuados para instalar nuevas prácticas), la investigación que este realice debe ser totalmente deformalizada.

Ahora, ¿qué significa en concreto deformalizar la investigación?

1. En principio, y como punto importante a recalcar, significa no convertir las actuaciones del fiscal en un expediente foliado y sacramentado, que luego se convertirá en el centro del universo procesal. Entonces como primer punto deformalizar la investigación significa eliminar el concepto y contenido del actual expediente del mundo procesal;
2. Deformalizar la investigación también implica una reinterpretación del sistema de nulidades, donde las mismas pasan a ser herramientas al servicio de las partes en cuanto se haya producido un agravio en concreto con relación a un derecho que tienen y no como herramientas para poner trabas formales en el avance del procedimiento;
3. Implica una nueva forma de relación en dos sentidos:
  - Al interior de la investigación entre la fiscalía y la policía o institución a cargo de la parte operativa de la investigación, donde el fiscal se entiende como director funcional en tanto es el encargado de orientar a la investigación desde la teoría del caso y la necesidad legal de la misma; aquí es importante asumir la importancia de una relación de coordinación y no de competencia, ya que las tareas que cada actor tiene al interior de la investigación no son excluyentes o tienen prelación unas sobre otras, sino que deben acompañarse para lograr cumplir con la finalidad de esta etapa.
  - Con relación al resto de los actores en función a que “deformalizada” no quiere decir “escondida” sino todo lo contrario: la defensa debe tener la posibilidad de conocer las actuaciones del MP (lo cual implica también un trabajo de parte de la defensa de interesarse por conocer lo que se está haciendo en la investigación y no así una obligación del MP de dar a conocer a cada paso que da lo que está haciendo a la defensa) y el juez de control debe tener claridad en cuanto al funcionamiento deformalizado de esta etapa, a los fines de no tomar decisiones que en lugar de preservar el respeto por los derechos de las partes, vuelvan al formalismo del expediente.
4. La deformalización implica también una obligación al MP en sentido de diferenciar el tratamiento de casos y establecer estándares de actuación para las diversas situaciones que se presentan. En este punto es donde se considera como una necesidad actual la de impulsar el tratamiento diferenciado de los delitos flagrantes en cuanto estos ocupan un gran porcentaje de casos de los ingresados al MP pero tienen como principal característica la de no necesitar un tiempo prolongado de investigación. En este tipo de casos es necesario el impulso de procedimientos ágiles con plazos breves, que permitan dar una solución pronta al conflicto, con una respuesta definitiva por parte del Estado y una optimización de recursos. Los sistemas que no han diferenciado (ni normativamente ni en las prácticas) un procedimiento específico de actuación para los casos de flagrancia, han mostrado en el transcurso del tiempo que este tipo de casos ha culminado consumiendo el tiempo

de la fiscalía, sin respuestas o con respuestas tardías y sin posibilidad de ir más allá en el trabajo del MP, abarcando casos complejos que requieran investigación real. Por el contrario, los sistemas que han implementado procedimientos específicos para el tratamiento de la flagrancia, han tenido grandes logros no sólo en cuanto a la culminación de casos en tiempos mucho más acotados sino también en lo que hace a la disminución del uso de la prisión preventiva, el aumento en el uso de salidas alternativas y, en definitiva, la posibilidad de una solución más pronta al conflicto que implica un caso penal. Por ello, se considera que parte importante de la deformalización tiene que ver con que las decisiones que se tomen en la etapa preparatoria tengan estos estándares de actuación fijados como guía de trabajo, que permitan optimizar los tiempos y realizar una persecución de carácter más eficiente al tiempo de posibilitar una mejor defensa de los imputados.

#### *2.4. Efectivización del contradictorio en cada audiencia – rol del juez en audiencia*

Finalmente, otro punto que aparece como de importancia a la luz de la experiencia acumulada en los procesos reformados tiene que ver con la efectiva posibilidad del contradictorio. El uso de la oralidad como herramienta para la toma de decisiones tiene relación con la posibilidad de que las partes, en un mismo ámbito y frente al actor imparcial del proceso, puedan discutir sus posiciones y dar sus versiones al juez para que este tenga información de la mejor calidad posible a la hora de tomar la decisión.

Ahora bien, esta cuestión que parece tan sencilla, resulta de suma dificultad al momento de realización de la audiencia puesto que posibilitar el contradictorio efectivo implica para el juez la obligación de tomar decisiones en forma inmediata a los planteos de las partes y, dada nuestra tradición y formación, no es una práctica habitual la de decidir de tal manera. Adicionalmente, siempre surge el temor de que al posibilitar la activa intervención de las partes, éstas utilicen el espacio para intervenciones distanciadas de la finalidad para la que se les dio la palabra, y así los jueces van volviéndose más renuentes a permitir que las partes ejerzan el contradictorio (en la medida en que las partes van, a la vez, desvirtuando el derecho a contradecir y transformándolo en el derecho a “decir lo que se me viene en gana”).

Aquí es donde surge otra necesidad del sistema, vinculada al rol del juez como conductor de la audiencia que permita el ejercicio de ese contradictorio en cada audiencia pero a la vez tenga la capacidad de dirigir la misma de forma tal que las partes no se desvíen del objetivo que se persigue. Esta cuestión resulta de importancia en función a que no tiene mucho sentido organizar un sistema para la producción de audiencias si luego, llegado el momento de la audiencia, la misma se reduce a una teatralización de lo ya existente por fuera del ámbito de la audiencia tal. A su vez, lograr que el juez pase a ser un director de la audiencia y las partes desarrollen su actividad en función a los objetivos específicos perseguidos en cada audiencia, tiene relación con la necesidad de impulsar nuevas formas de formación, donde la litigación oral y el estudio de los principios del acusatorio en su efectivización en la audiencia, sean el eje de la discusión y la práctica.

#### **IV. Para terminar**

Como se ha mencionado, este documento no pretende describir un sistema desde un punto de vista teórico sino más bien desde las necesidades prácticas que la experiencia de la región muestran en materia de reforma penal como de importancia en su consideración para la efectivización de las garantías propias del debido proceso. En ese sentido, no pretende ser este instrumento una descripción acabada, sino antes bien una herramienta que permita construir una base instrumental – sometida a la discusión y reflexión de acuerdo a los avances en la implementación – para evaluar, sobre parámetros similares y consensuados por los integrantes de la REDEX, los avances y dificultades en los procesos de oralización del sistema judicial.

De esa forma, se pretende construir líneas de acción uniformes, que permitan encarar los nuevos desafíos asumiendo las lecciones aprendidas de procesos que se encuentran ya en marcha hacia la oralidad.

## **El sistema acusatorio en la estructura federal Estudio sobre la reforma procesal penal en Argentina**

Milena Ricci\*

### **I. Introducción**

El propósito de este trabajo está orientado a evaluar el avance de la reforma procesal penal en la República Argentina desde la perspectiva de una incipiente implementación en toda la región de sistemas de juzgamiento adversarial acordes al diseño constitucional del juicio penal<sup>1</sup>; a revisar algunas variables de acomodamiento que los principales actores del sistema judicial deben asumir frente al nuevo paradigma y anticipar algunos mecanismos de cooperación necesarios frente a ese nuevo modelo que surgen como consecuencia de la organización federal del Estado.

También podemos decir que está pensado desde una visión de política judicial y orientado, en este sentido, al análisis de componentes relativos a la gestión que necesariamente requieren la implementación de reformas como la que aquí se describe; la experiencia indica que los cambios a nivel normativo como puntapié inicial para el desarrollo de políticas públicas son necesarios pero no suficientes y los sujetos involucrados, en este caso los operadores del sistema de justicia, no están en condiciones por sí solos de dimensionar y poner en funcionamiento los mecanismos que implican la realización de un salto cualitativo como el que se pretende. Antes bien, en forma intencionada o inconsciente, la mayor parte de las personas prefieren mantener y preservar las prácticas tradicionales en las cuales su comportamiento es previsible y normalizado.

En cuanto a su alcance, y a riesgo de atentar contra las virtudes y la riqueza que el análisis de cuestiones específicas y puntuales puede aportar al conocimiento agregado sobre los procesos de reforma, se basa en la necesidad de aportar una visión de conjunto, superadora de las realidades locales y abarcadora de la realidad nacional –aunque por ello muy probablemente incompleta- que permita posteriormente, a futuro, comprender los procesos individuales, incorporando esta perspectiva.

Este ejercicio permite también incursionar con mayor comodidad en el análisis de algunas variables que condicionan la armonía del conjunto e impiden otorgar un adecuado marco de expansión y desarrollo de potencialidades legítimas a cada uno de los Estados provinciales en forma individual. En la vereda opuesta, son muchas las enseñanzas que surgen de la experiencia ya transitada por nuestros conciudadanos, son pocos los estudios que encaran este tipo de abordaje y además considero que son necesarios. Muchas voces se alzan en estos tiempos reivindicando la necesidad de establecer políticas de Estado para la justicia y en ese contexto se multiplican las propuestas, planes y proyectos. El diseño e

---

\* Abogada. Jefa Departamento Investigaciones, Estudios y Proyectos del Consejo de la Magistratura - Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Especialista en gestión y administración de tribunales. Investigadora Unidos por la Justicia Asociación Civil. Integrante de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

<sup>1</sup> Juicios orales, públicos y por jurados y Ministerio Público Fiscal a cargo de la investigación y acusación.

implementación de políticas judiciales requiere necesariamente del estudio de la experiencia comparada y de una visión abarcadora del conjunto; el conocimiento compartido y transmitido otorga muchas veces el impulso necesario para romper esa inercia en el nivel de conductas que las normas por sí solas no logran imponer.

## II. Las tensiones de la estructura federal

Pasaron ya más de 150 años desde que los constituyentes argentinos, representantes del pueblo reunidos en convención nacional, siguiendo el modelo que habían adoptado los Estados Unidos de Norteamérica en 1789 –orientados quizá en la similitud de procesos históricos que se había dado en ambos casos al otro lado del Océano Atlántico- acordaron un modo de organización política basado en la cooperación que representa la unión en un Estado federal en el cual cada provincia conservaría todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal<sup>2</sup>.

Visto en perspectiva, si bien el federalismo haría pensar en la existencia de un marco necesario y contenedor dentro del cual, diversos grupos con características distintivas pero con historias comunes se asocian a fin de poder desarrollar sus propias fortalezas en un marco de seguridad frente a terceros, lo que podríamos llamar *afecto societatis*, también puede verse desde su lado negativo, en el sentido de pensar que la imposibilidad de desarrollarse, expandirse y crecer se ve amparada por una estructura superior de la que se nutren sin poder aportar nada –o muy poco- al crecimiento del conjunto<sup>3</sup>.

Las condiciones del pacto establecieron para cada Estado provincial la obligación de darse su propia organización político institucional en el marco del sistema representativo y republicano de gobierno, asegurando a todos los habitantes la vigencia de los principios, declaraciones y garantías que se fijaran en la Constitución del Estado Federal.

Sin embargo existen algunos matices respecto del modelo americano que en la práctica se han ido profundizando y han desnaturalizado en parte ese equilibrio de poderes que supone la existencia de un orden federal y Estados autónomos.

El examen de estos matices podría constituir una investigación aparte, pero a los efectos del presente trabajo me parece importante puntualizar dos circunstancias en particular. La primera tiene que ver con la atribución del Congreso Nacional de sancionar

---

<sup>2</sup> Constitución Nacional Art. 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

<sup>3</sup> “Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas necesidades generales. Los deberes y derechos del gobierno de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social”. Alexis de Tocqueville “La democracia en América” Ed. Fondo de Cultura Económica, México (2005), pág. 119.

las leyes de derecho común<sup>4</sup>, o sea las que afectan la rutina diaria de los habitantes de la Nación, cuya aplicación se reserva a los tribunales federales o provinciales según las cosas o personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones<sup>5</sup>. En tanto que la facultad para dictar los procedimientos a través de los cuales esas leyes son aplicadas e interpretadas permanece en la órbita de las provincias. De este modo los estados provinciales son autónomos respecto de la aplicación de las leyes y conservan la potestad para darse sus propios ordenamientos procesales, pero no pueden definir el alcance de los derechos y obligaciones de los habitantes de esa región<sup>6</sup>.

Al igual que en el modelo americano, esto determina la existencia de dos niveles jurisdiccionales: el federal, que estará definido según la materia o las personas que involucre, el cual es acotado y de excepción, y el nivel local o provincial. Podríamos sumar a esta división un tercer orden, el municipal, que es el lugar donde deberían ubicarse las mayores fortalezas en un paralelismo congruente con el país del norte.

En opinión de Binder, la distribución de los asuntos judiciales en estos dos órdenes o sistemas no es una simple división de tareas; al contrario, es uno de los reflejos más importantes de la estructura federal del Estado y en el caso específico de la justicia criminal forma parte de un mecanismo garantizador de distribución del ejercicio de la coerción penal.

El otro matiz que quisiera resaltar se relaciona con la dimensión de lo que podríamos llamar una tercera jurisdicción, jurisdicción Nacional u ordinaria de la Capital Federal que comprende el conjunto de normas, instituciones y organismos con sede en dicho territorio, convertido en autónomo desde la reforma constitucional operada en 1994; jurisdicción que se ha expandido a consecuencia de la convivencia directa con instituciones del gobierno federal y destinada desde entonces a desaparecer como tal a causa del traspaso de competencias a la jurisdicción local. Este proceso, que se había planteado en términos de progresividad o de inmediatez está demostrando ser mucho más lento de lo esperado.

La Justicia Ordinaria de la Capital Federal comparte con la jurisdicción federal el mismo ordenamiento procesal y diversos órganos de gobierno y administración, como son el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También la

---

<sup>4</sup> Corresponde al Congreso: Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados. Art. 75, inc. 12 CN.

<sup>5</sup> El Congreso de la Unión en América del Norte tiene potestad respecto de los ciudadanos para establecer y hacer pagar impuestos, pagar las deudas públicas y proveer la defensa común y al bien general de los Estados Unidos, siendo estos los mismos en todo ellos; en tanto que las leyes de derecho común, como las que conocemos en nuestro país, no existen y cada Estado está facultado para darse su marco normativo individual. Constitución Federal de América del Norte, sección octava.

<sup>6</sup> Sí pueden reglamentar el ejercicio de esos derechos a través de normas de alcance provincial que no pueden modificar las leyes generales de derecho común ni oponerse a la Constitución Nacional.

Policía Federal Argentina, el Ministerio de Justicia de la Nación y el Servicio Penitenciario Federal, entre otros, se vinculan y nutren de servicios directamente a ambas jurisdicciones.

Así, mientras en el sistema norteamericano la fuerza real reside en los gobiernos provinciales, mas que en el federal, en nuestro país la relación parecería invertirse; paralelamente los actores institucionales que participan del juego republicano se han ido consolidando en roles y perfiles que a primera vista no parecen muy auspiciosos para la salud de la República y menos aún para el sistema federal de gobierno<sup>7</sup>. Es en parte debido a estas cuestiones que hoy los argentinos podríamos válidamente preguntarnos si estamos atrapados o amparados bajo el paraguas del sistema federal<sup>8</sup>.

Ahora bien, en relación específica con la estructura del sistema de justicia criminal, podríamos identificar una serie de circunstancias no menores vinculadas al análisis efectuado en esta sección que sirven de marco analítico para comprender mejor las tensiones que plantea el equilibrio entre ambos órdenes y brindan un contexto dentro del cual interpretar los desarrollados subsecuentes:

- Existencia de tantas políticas criminales como jurisdicciones existen. Esto no es algo negativo -en principio- sobre todo respecto de las estrategias concretas de persecución penal que necesariamente deberían estar orientadas a atender la problemática concreta de las realidades locales, partiendo del municipio hasta el conjunto del estado. Una cuestión problemática en este sentido apunta al hecho de que esa política se desentienda del contexto dentro del cual está inmerso el sistema y no contemple, en ese caso, los mecanismos de coordinación necesarios.
- Un matiz del punto anterior nos remite a pensar en la posibilidad de desarrollos de política criminal locales contrarios a la política criminal del conjunto.
- Existencia de sistemas de registración e información que utilicen criterios y metodologías diversas en cada jurisdicción, lo cual haga incompatible la generación de información agregada.
- Difusión de la responsabilidad -que corresponde, en principio al gobierno federal- en cuanto a la implementación de mecanismos de coordinación que abarquen la totalidad del conjunto.
- Existencia de múltiples intereses contrapuestos que dificulten la implementación de estos mecanismos de acuerdo a un plan consensuado.
- Multiplicación de funciones que desaprovechan economías de escala.

---

<sup>7</sup> Predominancia del sistema presidencialista y uso indiscriminado de facultades excepcionales, como son los decretos de necesidad y urgencia; delegación de facultades legislativas al poder ejecutivo; régimen de coparticipación federal de impuestos; distribución arbitraria entre provincias de Aportes del Tesoro Nacional; reiteración de intervenciones federales a las provincias, etc.

<sup>8</sup> “El sistema federativo descansa, cualquier cosa que se haga, sobre una teoría complicada, cuya aplicación exige, en los gobernados, un uso diario de las luces de la razón. En general, solamente las concepciones simples se apoderan del espíritu del pueblo. Una idea falsa, pero clara y precisa, tendrá siempre mayor poder en el mundo que una idea verdadera, pero compleja. (...) La Unión es una nación ideal que no existe, por decirlo así, sino en los espíritus y cuya extensión y límites sólo los descubre la inteligencia. (...) La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos. Alexis de Tocqueville. Op. Cit. Págs 158 y 159.

- Necesidad de adecuación normativa en las diversas jurisdicciones respecto de determinadas variables.
- Creación de organismos de control eficientes que atiendan las particularidades de cada región sin perder de vista las particularidades del conjunto.

En respuesta a aquellas voces que, en el otro extremo, se alzan promoviendo la unificación del derecho procesal penal Binder plantea que en un sentido literal esto no resultaría relevante, desde que los principios que guían la elaboración de esos ordenamientos son comunes a todo el sistema; al contrario, la verdadera unificación procesal penal está dada por el hecho de asegurar un tratamiento igualmente digno y respetuoso para todos los habitantes del país sin que las competencias de los tribunales puedan alterar esa base intangible de respeto.

En este sentido, tanto la ley 24.059 de Seguridad Interior, como la ley 25.550 de Inteligencia Nacional establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el diseño un sistema que integre los diferentes niveles.

### **III. La reforma judicial y la reforma procesal penal en Argentina**

Tradicionalmente, la reforma judicial en nuestro país ha estado fuertemente relacionada a las sucesivas modificaciones del marco normativo; también desde hace ya más de diez años que este concepto se ha extendido a otros aspectos del sistema judicial, especialmente aquellos vinculados con la gestión<sup>9</sup>. Este último aspecto ha sido ampliamente explorado, especialmente en el ámbito de la justicia civil. Sin embargo, merece destacarse -en lo referido a reformas legales- la introducción de sistemas alternativos de resolución de conflictos demostró como un elemento de alto impacto en aquellas cuestiones que en definitiva afectan la demanda hacia dentro de los tribunales y modifican las reglas y cultura de trabajo de los operadores.

Durante la última década se han multiplicado los diagnósticos de desempeño del sistema judicial<sup>10</sup> y los programas y proyectos orientados a la incorporación de mejores prácticas, gestión judicial de calidad (incluida la certificación normas ISO), diseño y difusión de indicadores de gestión jurisdiccional<sup>11</sup>, implementación de mesas de entradas

---

<sup>9</sup> Por segundo año consecutivo jueces de todo el país reunidos en la Conferencia Anual de Jueces han coincidido en la necesidad de asumir políticas de Estado para el Poder Judicial, resaltando aquellas cuestiones vinculadas a la autarquía presupuestaria, el acceso a la justicia, la disminución de la litigiosidad y la introducción de políticas de gestión en todos los niveles del Poder Judicial. El informe final del encuentro llevado a cabo en la ciudad de Salta se puede acceder a través de la página de la Ju.Fe.Jus [www.jufejus.org](http://www.jufejus.org)

<sup>10</sup> En este sentido cabe resaltar la actividad de diversas organizaciones de la sociedad civil orientadas al estudio y mejoramiento del sistema judicial y especialmente focalizadas en aspectos de gestión. Muchas de estas asociaciones se han agrupado a través de ARGENJUS, constituyendo un consorcio de ONGs orientadas a afianzar la independencia de la Justicia como Poder del Estado; una mayor eficacia y eficiencia del sistema; experimentar y analizar sistemas de formación de los recursos humanos que busquen una mayor profesionalización y preparación integral, incluido solucionar efectivamente los conflictos que se suscitan en la comunidad.

<sup>11</sup> Convenio de Información sobre la Justicia Argentina. Ver estadísticas comparadas a nivel provincial en [www.jufejus.org](http://www.jufejus.org).

virtuales, rediseño de la oficina judicial, utilización de firma digital, firmas de carta compromiso con el ciudadano, programas de desarrollo de juzgados modelo<sup>12</sup>, incorporación de tecnologías de la información, entre otros mecanismos<sup>13</sup>. Inclusive a nivel académico se observa últimamente un incremento de los cursos y seminarios orientados a la gestión y el gobierno judicial, concursos que hacen de su tema central al gobierno judicial y proliferación de artículos sobre este tópico.

En los casos en los que se implementaron reformas de acuerdo a alguna de las modalidades expuestas, muchas de ellas se hicieron en forma aislada o parcial a un grupo de juzgados o a un fuero a iniciativa de los propios magistrados y no a resultas de un plan diseñado desde la máxima autoridad del Poder Judicial<sup>14</sup>.

No obstante este esfuerzo e inversión de tiempo y medios, los índices de confianza en la justicia se mantienen en niveles alarmantes<sup>15</sup>. Siguiendo el análisis de los aspectos vinculados a la gestión esto podría explicarse en el hecho de la persistencia de diversas variables que todavía son moneda corriente en cualquiera de nuestros tribunales a pesar de las numerosas reformas encaradas:

---

<sup>12</sup> El Proyecto PROJUM, iniciado en el año 1999 y finalizado en el año 2005 con un costo de 6 millones de dólares (GOB – BIRF –Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento) tuvo como objetivo general diseñar y poner en operación un nuevo modelo de gestión y organización de los juzgados que pueda mejorar sus niveles de efectividad de acuerdo con indicadores de control previamente definidos, así como estimular un proceso de modernización judicial que sirva como modelo para promover nuevas experiencias en el ámbito del Poder Judicial en su conjunto. El impacto del proyecto finalmente no se replicó mas allá de las 12 unidades jurisdiccionales seleccionadas en forma original. El proyecto se inserta dentro del marco de cooperación del PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a través del cual se llevaron a cabo importantes proyectos para contribuir a dotar al Estado de la capacidad gerencial de la que carecía luego del advenimiento de la democracia, en el marco de un concepto amplio de cooperación para el desarrollo. Específicamente, se contribuyó al aumento de la eficiencia, eficacia y transparencia del sector público introduciendo modernos instrumentos de gestión, fortaleciendo los sistemas de planificación y coordinación de políticas públicas y la formulación y gestión de proyectos. Todo ello a través de la modalidad de ejecución nacional y la administración de recursos de diversas fuentes de financiamiento (presupuestos nacionales, provinciales, municipales; fondos de organismos multilaterales de crédito -Banco Mundial, BID-bilaterales, etc.).

<sup>13</sup> Un completo relevamiento de indicadores de gestión jurisdiccional por jurisdicción, como así también un resumen de incorporación de procesos y programas de mejora vinculados a este tema puede obtenerse en la publicación Información & Justicia II – Datos sobre la Justicia Argentina, publicado por Unidos por la Justicia Asociación Civil y la Fundación Konrad Adenauer bajo la dirección del Dr. Germán C. Garavano (Buenos Aires, agosto de 2006), también accesible en la página web [www.unidosjusticia.org.ar](http://www.unidosjusticia.org.ar). Del mismo modo en la publicación “Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y CABA”, editado por la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Editorial La Ley(2007).

<sup>14</sup> Jurisdicciones como Córdoba, Río Negro, Salta y CABA encararon programas y proyectos que incorporan elementos de control de gestión en todo el Poder Judicial. Ver Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jufejus – La Ley (2007).

<sup>15</sup> Conforme los resultados que arroja el Índice de Confianza en la Justicia elaborado por Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, forma conjunta con la universidad Torcuato Di Tella, para el mes de julio de 2007, respecto de la imparcialidad el 87% de los encuestados considera que la justicia es nada o poco confiable, en el mismo sentido opina el 82% de los encuestados respecto de su capacidad y eficiencia; en tanto que consultados sobre la honestidad del sistema sólo el 13% afirma que la justicia es confiable o muy confiable.

- La delegación de tareas de parte del juez a sus empleados es la regla;
- La mayor parte de las sentencias que se dictan se comunican en forma escrita;
- Los mecanismos de asesoramiento jurídico y patrocinio gratuito son escasos y las condiciones de acceso a los mismos, difíciles de cumplir;
- Los expedientes se reproducen y acumulan a ritmo vertiginoso siendo su propia existencia y preservación mas importante que el conflicto mismo que contienen;
- La participación ciudadana en los mecanismos de descubrimiento del derecho sigue siendo prácticamente nula;
- Los procesos siguen siendo excesivamente largos;
- La función de prevención que debe cumplir el sistema judicial es muy baja;
- La especialización no ha logrado un nivel de respuesta mas eficaz para determinados tipos de conflictos;
- La administración de los tribunales sigue estando en manos de los propios jueces;
- La incorporación de las modernas tecnologías ha sido incipiente pero no ha logrado dar el salto cualitativo que las potencialidades que provén los sistemas permitirían darle<sup>16</sup>;
- Los horarios de atención de los tribunales parecen privilegiar las necesidades de los abogados y los propios actores internos antes que los de la gente;
- El lenguaje, los ritos y solemnidades que acompañan los procesos judiciales resultan incomprensibles para los propios administrados;
- La información disponible para los ciudadanos es prácticamente nula y los pasillos de tribunales siguen cubiertos de afiches relativos a cursos para profesionales, noticias sobre concursos y reclamos de la unión de empleados.

En cuanto a la materia penal, hoy en día el proceso de reforma, al menos en el plano discursivo, parece coincidir en la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma que no agota sus expectativas en la modificación del marco normativo -aunque en muchos casos incluye este aspecto como un punto de partida- sino que involucra profundos cambios en la cultura de trabajo de los operadores, en la dinámica de las instituciones que afecta y en la forma de comunicación con la sociedad. En este sentido podríamos puntualizar las siguientes cuestiones:

- Oralización de los procedimientos, inclusive en aquellas etapas previas y posteriores a la realización del juicio;
- Dirección de la investigación en cabeza del Ministerio Público Fiscal
- Reemplazo de metodologías de trabajo basadas en apropiación del expediente por modelos orientados a intervención por etapas o flujo de procesos.

---

<sup>16</sup> Es llamativo que en muchos casos la lógica de funcionamiento de los sistemas informáticos de gestión que se incorporan responde a la del expediente escrito en lugar de plantearse objetivos concretos de digitalización de los procesos, con el resultado de que terminan conviviendo ambos sistemas (expediente escrito y soporte digital) y se multiplica el mal humor de los agentes que deben realizar doble trabajo. Ello podría explicarse también en el hecho de que una reforma del marco normativo orientada en este sentido aún no ha sido encarada seriamente y en muchos casos se siguen regulando cuestiones que inexorablemente apelan al uso del papel como soporte del trámite judicial asfixiando cualquier margen para operar en otro sentido a riesgo de revocación o nulidad de las resoluciones adoptadas.

- Eliminación del expediente como fuente de información para la toma de decisiones por parte de los jueces.
- Reforma de la oficina judicial y eliminación de delegación de tareas jurisdiccionales.
- Reforma de las fiscalías, especializando y concentrando algunas funciones en equipos orientados al logro de diversos objetivos.
- Desformalización de la investigación.
- Separación de las actividades de neto corte administrativo de las propias jurisdiccionales<sup>17</sup>, otorgando estas últimas a profesionales de la gestión que no dependan de los jueces.
- Otorgamiento de un rol preponderante al Ministerio Público Fiscal como titular de la acción penal pública y asunción en este sentido la responsabilidad que le compete ante el conjunto de la sociedad.
- Otorgamiento de un rol preponderante a las víctimas del delito y al impulso de los procedimientos en su rol de querellante.
- Mejora de las relaciones con la comunidad.
- Incorporación de mecanismos de simplificación procesal, facultades discrecionales y salidas alternativas.
- Incorporación de sistemas alternativos de resolución de conflictos en materia penal.
- Relativización del principio de legalidad en el sentido de obligación de persecución y juzgamiento de todos los ilícitos.
- Restricción en el uso de la prisión preventiva a casos donde sea estrictamente necesario para poder llevar a cabo el juicio oral.
- Reducción de los tiempos de duración de los procesos

Esta rápida enumeración permite apreciar a simple vista que el desafío no resulta para nada sencillo. Una de las instituciones que mayores cambios deberá experimentar en el este proceso de transición es el Ministerio Público, que pasa a cumplir un rol decisivo en el conjunto de nuevas instituciones y a asumir nuevas responsabilidades frente al conjunto de la sociedad.

A nivel nacional y con la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994, se le otorgó el status de órgano autónomo, autárquico e independiente del resto de los poderes, pudiendo organizarse hacia el interior y administrar su presupuesto en forma autónoma.

En el caso de los Estados provinciales, si bien en muchos casos el Ministerio Público goza de autonomía y autarquía, el status adquirido a nivel nacional no encuentra aún puntos de equivalencia y su regulación continúa siendo bastante disímil.

---

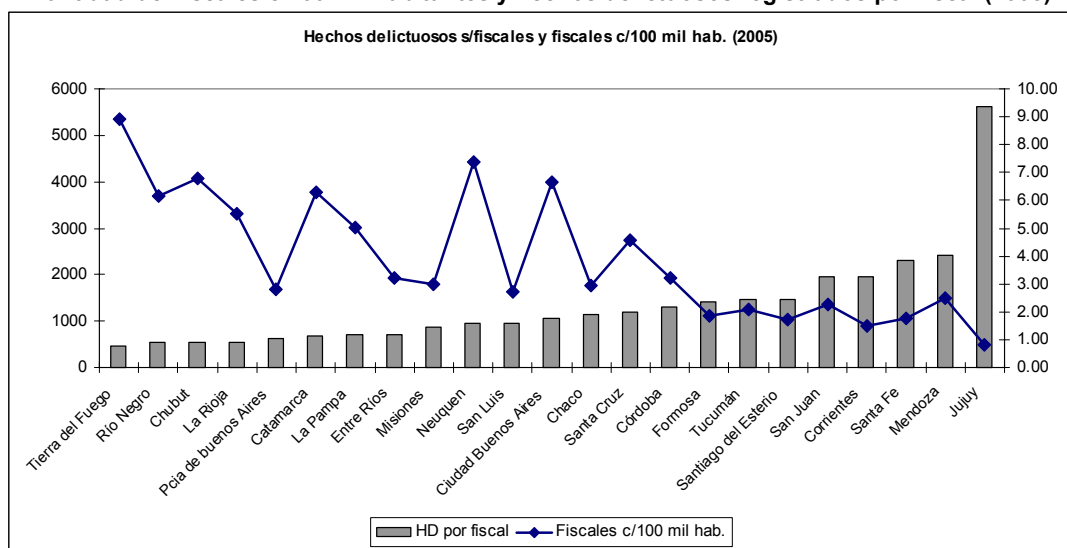
<sup>17</sup> Esta separación genera gran resistencia entre los magistrados que se niegan a perder el control de su agenda, sus tiempos y sus empleados. Una experiencia interesante en este sentido es la que se está dando en la provincia del Chubut donde a partir de la implementación del procedimiento acusatorio se creo la Oficina Judicial (OFIJU), única que asiste a todos los jueces sin que exista para éstos delegación posible. Informe del STJ Chubut, “Experiencias exitosas de los Poderes Judiciales Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Jufejus), 2007, pág. 38.

El Ministerio Público Fiscal aún no ha dado el salto cualitativo que le corresponde en el nuevo paradigma procesal penal; sólo en aquellos sistemas que han transitado hacia modelos adversariales comienza a percibirse lentamente una nueva conciencia de esa condición<sup>18</sup>.

El cuadro que se presenta a continuación nos da una idea de la envergadura del Ministerio Público Fiscal a nivel nacional, a través del cruce de datos relativos a su composición con variables demográficas por provincia y de cantidad total de hechos delictivos registrados por policías, gendarmería y prefectura también por provincia.

Gráfico 1.

**Cantidad de Fiscales c/100 mil habitantes y hechos delictivos registrados por fiscal (2005)**



Elaboración propia. Datos: Censo Nacional 2001; Convenio de Información sobre la Justicia Argentina (Ju.Fe.Jus); SNIC – Sistema Nacional de Información Criminal<sup>19</sup>

Una aclaración que se debe tener en cuenta con respecto al número de fiscales es que las fuentes que indican la cantidad por jurisdicción no discriminan la materia penal o civil; sólo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha expresado la cantidad específica correspondiente a la materia penal. En otro sentido, respecto de la cantidad total de hechos delictivos registrados debe tenerse en cuenta que no contempla la cifra negra de delitos, que algunas encuestas de victimización ubican en el 75% del total de los que efectivamente se cometen; tampoco discrimina entre delitos federales o comunes. Vale entonces tener presente estas cuestiones ya que podrían introducir alguna distorsión.

<sup>18</sup> Un completo y pormenorizado análisis sobre este tema se encuentra desarrollado en “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”, Mauricio Duce – Cristian Riego. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA – 2005).

<sup>19</sup> Los datos correspondientes al número de fiscales pertenecen en algún caso a la misma fuente pero del año 2004. Para las provincias de Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego los datos fueron tomados de la publicación Información & Justicia II (Unidos por la Justicia Asociación Civil) 2006. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se computaron los fiscales penales locales de la ciudad mas los nacionales ordinarios y federales con sede en dicho territorio, este último dato tomado del Informe Final de Elevación del Anteproyecto de CPPN – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2007)

El gráfico nos muestra en el eje izquierdo la cantidad de hechos delictuosos registrados en relación con el número de fiscales por jurisdicción en tanto que el eje derecho la cantidad de fiscales cada 100 mil habitantes. Así vemos que la provincia de Tierra del Fuego donde hay menor cantidad de hechos delictuosos registrados por fiscal, con un total de 468, mientras el mayor número se encuentra en Jujuy con un total de 5613. La provincia de Jujuy no llega a tener 1 fiscal cada 100 mil habitantes, mientras Tierra del Fuego posee 9.

### 3.1 Vigencia del paradigma adversarial

En función de las principales variables que, conforme anticipamos, incorpora el nuevo paradigma procesal penal y siguiendo en parte la metodología de trabajo abordada en otras investigaciones<sup>20</sup> se elaboró el siguiente cuadro comparativo, que pretende reflejar el estado de avance del modelo adversarial en los ordenamientos procesales penales vigentes en el país<sup>21</sup>:

Tabla I. Principales variables del paradigma adversarial reguladas en los ordenamientos procesales de las provincias argentinas

	Paradigma	Spl. Procesal	Facult Discrecionales			Salidas Alternativas		J. Oral	Au. Prel.	Victimas
		J. Abreviado	Archivo	Des.	Oport.	Probation	Ac. Rep.			
Pcia Bs. As.	Adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
CABA	Adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Catamarca	Adversarial	si	si	si	no	si	no	si	si	si
Córdoba	Adversarial	si	si	si	no	si	no	si	si	si
Corrientes	No adversarial	no	no	si	no	no	no	si	no	no
Chaco	Adversarial	si	si	si	no	no	no	si	no	si
Chubut	Adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Entre Ríos	Adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Formosa	No adversarial	si	no	no	no	no	no	si	no	no
Jujuy	Mixto	si	si	si	no	no	no	si	no	no
La Pampa	Adversarial	si	si	si	no	si	si	si	si	si
La Rioja										
Mendoza	Adversarial	si	si	no	si	si	si	si	no	si
Misiones	No adversarial	si	no	si	no	si	no	si	no	si
Neuquen	No adversarial	si	si	no	no	si	no	si	no	no
Río Negro	No adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Salta	Mixto	si	si	si	no	si	si	si	no	si
San Juan	No adversarial	no	no	no	no	no	no	si	no	si
San Luis	No adversarial	si	no	si	no	si	no	si	no	no
Santa Cruz	No adversarial	si	si	si	no	si	no	si	no	si
Santa Fe	Adversarial	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Sgo. Estero	No adversarial	si	no	no	no	no	no	si	no	no
Tra. Fuego	No adversarial	no	no	si	no	si	no	si	no	si
Tucumán	Adversarial	si	si	si	no	no	no	si	no	si
Nación	Mixto	si	no	no	no	si	no	si	no	si

La variable que determina la pertenencia a uno u otro paradigma está definida -a los efectos de este análisis- por la responsabilidad sobre la investigación o facultades de instrucción, que en el sistema no adversarial o inquisitivo permanece en cabeza de los jueces.

<sup>20</sup> Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina. Mauricio Duce y Cristian Riego. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

<sup>21</sup> La Rioja figura sin datos ya que no fue posible acceder al CPP a través de las bases de datos jurídicas disponibles on line.

El cuadro da cuenta que a la fecha estas facultades de investigación han sido transferidas a la órbita del Ministerio Público en 11 de las 25 jurisdicciones judiciales y con posibilidad de asumirlas por delegación en los casos expresamente previstos por la ley en 3 jurisdicciones<sup>22</sup> (paradigma mixto<sup>23</sup>); en términos de población el impacto del modelo acusatorio en este sentido afecta entonces a gran parte de los habitantes de Argentina, representando un total del 79% de la población<sup>24</sup>.

La implementación del juicio abreviado como mecanismo de simplificación procesal está ampliamente difundida a lo largo de los ordenamientos procesales, siendo solamente las provincias de Corrientes, San Juan y Tierra del Fuego las que no lo han incorporado.

En cuanto a la incorporación de facultades discrecionales en cabeza del Ministerio Público, como son el archivo y la desestimación de la denuncia, vemos que en el caso en que el ordenamiento procesal se sitúa bajo el paradigma adversarial, la facultad de archivo y desestimación constituye la regla, con excepción de la provincia de Mendoza respecto de las facultades de desestimación. En el caso de los ordenamientos que se sitúan bajo el paradigma no adversarial algunos códigos han avanzado igualmente en la regulación de estas facultades en cabeza de Ministerio Público. En ambos casos reglamentadas conforme diversas pautas según la jurisdicción<sup>25</sup>.

La incorporación de criterios amplios de oportunidad en cabeza del Ministerio Público Fiscal para archivar la causa mas allá de los supuestos legales en los que no existe delito o no se puede proceder a su investigación es aún incipiente; esta limitación encuentra su correlato, muy probablemente, en la existencia de un precepto de fondo como es el principio de legalidad contenido en el art. 71 del Código Penal de la Nación que establece el deber de iniciar de oficio todas las acciones penales, con excepción de las privadas y las que dependan de instancia privada. No obstante lo expuesto algunos ordenamientos provinciales, especialmente aquellos que se sitúan dentro del paradigma adversarial, han

---

22 Cuatro, si tenemos en cuenta que la Nacional Ordinaria se asimila a la Federal.

23 Jujuy: investiga el Fiscal en caso de flagrancia y cuando no procede la prisión preventiva. Salta: juicio sumario para delitos con pena máxima de 5 años de prisión donde la investigación esta a cargo del Fiscal. Nación: investigación sumaria para casos de flagrancia y delitos sin autor conocido a cargo del fiscal, posibilidad de delegación por parte del juez.

24 Cabe aclarar que tanto el Código de Procedimientos Penal de La Pampa (ley 2287), como el de Entre Ríos (ley 9754) no están vigentes aún y comenzarán a regir a partir del año 2008. No obstante lo expuesto me pareció acertado incluir a esas provincias dentro del nuevo paradigma. Los sistemas incluidos en la categoría "mixto" han sido asimilados a los efectos de obtener el porcentaje mencionado en la categoría de no adversariales.

25 Corrientes: si el juez se opone a la desestimación se eleva al fiscal de cámara siendo su decisión vinculante; Chaco: ídem Corrientes; Jujuy: ídem Corrientes para archivo y desestimación; La Pampa: tanto el archivo y la desestimación solicitadas por el fiscal pueden revisarse a pedido de la víctima, el querellante o el juez debiendo continuar otro fiscal con la investigación; Mendoza: ídem Corrientes para el caso de archivo; Misiones: ídem Corrientes; Río Negro: la decisión de desestimar o archivar debe notificarse al querellante y elevarse al fiscal de cámara; Salta: la facultad para archivar corresponde al juicio sumario debiendo revisarse ante el fiscal de cámara, la de desestimar es revisable ante el fiscal de cámara; San Juan: la revisión de la desestimación es revisada por ante la cámara criminal; San Luis: ídem Corrientes; Santa Cruz: tanto el archivo como la desestimación son revisables por ante el fiscal de cámara si hay oposición del juez; Tucumán: ídem Santa Cruz.

avanzado en la reglamentación del principio de oportunidad con criterios de archivo diversos de los mencionados: ello sucede en las provincias de Buenos Aires, jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Fe.

En cuanto a las salidas alternativas, la suspensión del proceso a prueba ha sido incorporada a la legislación de fondo en el año 1994 en su artículo 76 bis, con lo cual constituye un derecho del imputado que mas allá de la regulación expresa o no en el código de forma, su no regulación, o la efectuada a través de leyes especiales, es susceptible de ser efectivizada en todas las jurisdicciones. De todos modos se ha incluido en el cuadro el detalle de la regulación expresa en el código de forma por provincia.

En el caso de los acuerdos reparatorios, en general se encuentran reglamentados en aquellas jurisdicciones en donde se ha incorporado el principio de oportunidad, con algunas excepciones; así se ha incorporado en las provincias de Buenos Aires, jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Salta (en el marco de la suspensión del proceso a prueba) y Santa Fe.

La oralización de etapas previas al juicio oral, que en el cuadro se describe como realización de audiencias preliminares, es un elemento clave respecto de la consolidación del nuevo paradigma. La realización de audiencias preliminares al juicio constituye una garantía para el imputado, íntimamente relacionada con aquellos principios plasmados en la Constitución Nacional que establecen, conforme anticipamos, los criterios que deben guiar el diseño procesal en materia penal; especialmente en la resolución de aquellas cuestiones como la excarcelación o la prisión preventiva cuyo uso generalizado en estas instancias relativiza fuertemente el principio de inocencia que asiste a toda persona en juicio. En otro sentido, la realización de audiencias en etapas tempranas, favorece la comunicación entre los diversos actores del procedimiento, permitiendo arribar a soluciones de mejor calidad, en un tiempo reducido y con información mucho mas ajustada a la realidad de los acontecimientos. Sin embargo constituye una de las características que mayores obstáculos representa en la consolidación del nuevo paradigma, tanto en los casos en los que se encuentra reglada como en los que no, fundamentalmente porque implica la imposibilidad de delegar funciones y eliminar el expediente como medio habitual para la toma de decisiones, algo que los jueces especialmente, todavía no pueden aceptar. En este sentido se están desarrollando diferentes programas orientados a su efectiva implementación en distintas jurisdicciones del país, especialmente en aquellos casos de delitos cometidos en flagrancia o para la resolución de medidas cautelares<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Programa de Fortalecimiento de la Justicia Penal en la Provincia de Buenos Aires. Convenio de Cooperación firmado por la Procuración General de la Provincia, el Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP). El Consejo de la Magistratura de la CABA aprobó por Res. CM 136/06 la realización de una experiencia piloto en el marco del programa de Fortalecimiento de la Justicia Contravencional y de Faltas de la CABA y convenio marco de cooperación con el CEJA para la oralización de las etapas previas al juicio oral que se desarrolló entre los meses de octubre del 2006 a abril de 2007; luego de la entrada en vigencia del CPP en la ciudad se están trabajando diversos lineamientos de política judicial que incluyen en este tópico: coordinación de agenda de jueces, administración y puesta en funcionamiento de salas de audiencia; adecuación del sistema de gestión judicial en cuanto a su utilización durante las audiencias orales, preliminares y de debate en función de las necesidades de registración, cumplimiento de actos procesales,

En cuanto a la introducción del juicio oral, si bien este ha sido incorporado a la legislación en todas las provincias argentinas<sup>27</sup>, siendo pionera en este sentido Córdoba en el año 1940, la transformación sustantiva que impone el nuevo paradigma es aún incipiente puesto que la mayoría de las actuaciones se siguen incorporando por lectura en esta instancia.

Otra de las particularidades que presenta el paradigma adversarial dice relación con la participación de la víctima en los procedimientos y la atribución de derechos que hacen los ordenamientos procesales en este sentido, especialmente la posibilidad de asumir la titularidad de la acción penal, de recibir información sobre las diversas decisiones que se adopten en el marco del proceso, de formular oposiciones, celebrar acuerdos, entre otros. La incorporación de capítulos específicos que regulen los derechos de la víctima es aún incipiente y en alguno de los ordenamientos relevados esta variable aún no se encuentra regulada, ni siquiera mencionada. Esto sucede en el caso de Corrientes, Jujuy, Formosa y Santiago del Estero.

Otra variante -no contemplada en el cuadro- de resolución eficaz de conflictos penales está dada por la introducción en varias jurisdicciones de sistemas alternativos de resolución de conflictos. En la provincia de Buenos Aires, se sancionó en el año 2006 la ley mediación penal 13.433 que instauró ese mecanismo en la instancia de investigación penal preparatoria para delitos con penas inferiores a los 6 años; los órganos encargados de llevar adelante el proceso de mediación son las Oficinas de Resolución Alternativa de Conflictos Departamentales que dependen del Ministerio Público. En la provincia de Chaco, ya desde el año 2001 rige la ley de mediación penal 4.989 que comenzó a aplicarse en el año 2003 a cargo del Centro Público de Mediación conexo al Poder Judicial. En la provincia de Córdoba también existe un Centro de Mediación del Poder Judicial que depende del Superior Tribunal de Justicia y que atiende, entre otras, cuestiones penales; éste surgió como una experiencia piloto a instancias del Poder Judicial en el año 1998 hasta que finalmente se sancionó la ley 8.858 del año 2000. La experiencia de la provincia de San Juan, donde rige la ley provincial 7.454, es similar a la cordobesa. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde la puesta en marcha de la Oficina de Acceso a la Justicia y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Consejo de la Magistratura

---

resguardo de archivos que se generen y publicidad de las actuaciones respecto de los usuarios externos; equipamiento, puesta a punto y soporte de las salas de audiencia, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas para la realización de juicios y audiencias preliminares, según los requerimientos legales y las posibilidades actuales de reproducción en diversos formatos (audio, video, presentaciones ppt, fotos); disposición de sistemas de ayuda y respuesta eficaz para el trabajo desarrollado en salas de audiencia; seguimiento de reuniones informativas y de búsqueda de consenso entre los operadores; Desarrollo de experiencias piloto para la implementación de mejoras progresivas; participación activa de magistrados, funcionarios y empleados en los procesos de cambio incentivando y difundiendo actitudes preactivas; coordinación de políticas de trabajo con otras áreas del Consejo; generación de nexos permanentes de trabajo hacia dentro de las unidades jurisdiccionales

<sup>27</sup> La mayor parte de los códigos procesales han sido revisados de aquellos existentes en bases de datos de páginas correspondientes a Poderes Judiciales provinciales, Ministerio de Economía, SAIJ, entre otras. El Código Procesal Penal de La Rioja no se encuentra disponible en la web.

la demanda en materia contravencional ha ido en constante aumento y registrado acuerdos satisfactorios para ambas partes en el 65% de las mediaciones efectivamente realizadas<sup>28</sup>.

#### **IV. Gestión y acceso a la información en el nuevo paradigma**

Intentaremos en esta sección y en virtud de los avances recién descritos, vincular los desafíos que plantean alguna las tensiones enumeradas en el punto 3 con una cuestión específica como es la necesidad de acceso a la información por parte del Ministerio Público de cara a las necesidades que plantea el nuevo modelo de persecución penal. No obstante es pertinente aclarar que es muy probable que los problemas que pasará a enumerar se reproduzcan en algún sentido hacia dentro mismo de las propias jurisdicciones.

Me refiero al acceso a información relevante y en tiempo oportuno para la toma de decisiones y para la provisión de información de calidad en su actuación durante las distintas etapas del procedimiento penal.

El análisis se hará en dos dimensiones:

1. Desde el punto de vista teórico, repasaremos brevemente los mecanismos de acceso disponibles para los operadores del sistema y las instituciones vinculadas a ese proceso.
2. Desde el punto de vista empírico, presentaremos información obtenida del análisis de variables informativas disponibles hoy para los operadores del sistema.

##### *4.1. Necesidades que impone para el Ministerio Público*

Los cambios de roles de las principales instituciones involucradas en el proceso de reforma obligan a pensar en una reorganización y coordinación de medios orientada al cumplimiento de nuevos y diversos objetivos. Como venimos diciendo, esto es especialmente significativo en el caso del Ministerio Público, quién deberá asumir funciones que hasta el momento, o estaban en cabeza de otros actores o no existían. El abandono de la tradicional concepción que obliga a perseguir y castigar al infractor en todos los supuestos da paso a una visión que privilegia la resolución de los conflictos y la satisfacción de la víctima. El sistema posiciona así a los fiscales como válvulas de ajuste y control del ingreso de casos, que deberán focalizar su accionar sobre aquellos que de algún modo se consideran relevantes, ya sea por su gravedad, por el sujeto imputado, por la prevención hacia futuro que su persecución implica, por la condición de reiterante de su autor, etc.

La fragmentación jurisdiccional que impone la organización federal del gobierno obliga a pensar –en este nuevo contexto- en la necesidad de mejorar los mecanismos de producción y circulación de información como una herramienta para la toma de decisiones, puesto que esa misma fragmentación hace pensar en la mayor posibilidad que tendrían los infractores a la ley penal para sustraerse a la acción del Estado en la medida en que no

---

<sup>28</sup> Oficina de Información del CM CABA. [www.jusbaires.gov.ar](http://www.jusbaires.gov.ar)

existan sistemas adecuados de recolección, administración, resguardo y accesibilidad de la información que se genera. Información referida, por ejemplo, a la historia policial del imputado, al historial del imputado en el Ministerio Público en relación con salidas alternativas previas, obtención de información acerca de casos pendientes en otras fiscalías o tribunales, información obrante en de los sistemas de inteligencia, etc. De hecho algunos de los ordenamientos procesales situados en el nuevo paradigma prevén expresamente la creación de registros locales a tales efectos.

Un esfuerzo realizado en este sentido, que merece destacarse, fue la propuesta elevada desde la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en el año 2003 para la implementación de un sistema unificado de registros criminales, conocido como S.U.R.C, que estandarizara y unificara en un banco de datos, la información sobre hechos delictivos producidos en todo el territorio nacional pero que luego no llegó a implementarse.

Cabe preguntarse entonces, ¿qué información produce hoy el sistema penal en nuestro país para la toma de decisiones en el marco de los procedimientos penales? ¿Cómo y quién la produce? ¿Que tan disponible se encuentra? ¿Es suficiente para las necesidades del nuevo paradigma?

#### *Los sistemas de registración de antecedentes criminales en Argentina*<sup>29</sup>

El registro de los antecedentes criminales, a modo de ejemplo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, se efectúa en la actualidad de dos formas:

1) por medio de la información recogida en el prontuario personal habilitado por la Policía Federal Argentina, que se exterioriza a través de lo que se conoce con el nombre de planilla prontuarial es uno de ellos; la planilla prontuarial se habilita con el primer ingreso de una persona en calidad de detenido a la dependencia policial que corresponda. También se habilita cuando, avanzado el expediente judicial, usualmente cuando se encuentra firme el auto de procesamiento, al imputado se le confecciona la información prevista en los artículos 26 y 41 del Código Penal (condena condicional y circunstancias atenuantes o agravantes). Este prontuario acompaña la eventual trayectoria delictiva del involucrado y, aunque los posteriores ingresos de datos se correspondan con delitos que lesionan otros bienes jurídicos, el delito cometido inicialmente determina el tipo de prontuario<sup>30</sup>.

Desde la práctica judicial, a esa información se accede por pedido escrito y la respuesta se consigue, por el mismo medio, con varios días de retraso.

---

<sup>29</sup> Agradezco especialmente la colaboración de los Dres. Gustavo de Urqueta y Santiago Quian Zavalía para el desarrollo de este acápite.

<sup>30</sup> En la confección de esta planilla interviene la División Antecedentes de la Policía Federal, pero también la División específica operativa a la que le corresponde el delito que originó el prontuario. En la práctica, cuando se solicitan antecedentes a la Policía Federal, el pedido se cursa a la División Antecedentes; pero, en numerosos casos esta dependencia interconsulta, o deriva el pedido a la División Policial que originó el prontuario. Esto es, la División Antecedentes que en muchos casos, no tiene actualizada la información de los antecedentes de una persona de modo de poder responder eficaz y velozmente el pedido que se efectúa.

Avanzado el proceso, los organismos judiciales comunican a la Policía Federal Argentina los autos interlocutorios y las sentencias que se dictan, una vez firmes. Esta información se vuelca en la planilla prontuarial con los datos del Juzgado interventor y un número de sumario correspondiente al expediente judicial, que difiere con el de la prevención policial y con el que se le asigna más tarde en la etapa de juicio. La vinculación entre estos dos tipos de información será posible luego de cotejar y efectuar un estudio de la misma, lo que conlleva un importante esfuerzo del operador e insume una considerable carga horaria.

A la vez, la información que surge de esta planilla, en términos de utilización activa y veloz para detectar no ya la situación puntual del involucrado, sino el devenir de la actividad delictiva general en sí, es nula. No hay ninguna interrelación entre los datos, los que, además, se refieren a un individuo, esto es, lo que liga los hechos es un supuesto de identidad subjetiva, pero no un parámetro de estudio objetivo del o de los delitos, por sus características.

A todo esto cabe agregar que la carga de los datos personales del involucrado se efectúa a partir de la información brindada por el mismo imputado. Si falsea su nombre, lo que es común, la planilla prontuarial será encabezada con ese dato falaz, al que luego se le irán agregando todos los nombres que el sujeto aporte en su historia criminal, luego de que el cotejo de fichas dactilares determine que hay identidad de persona. Pero en ningún caso la información policial determina, fehacientemente, la real identidad del sujeto, a pesar de que, en lo que a los ciudadanos argentinos y a los extranjeros nacionalizados respecta, tanto la División Antecedentes de la Policía Federal como el Registro Nacional de las Personas – que cuenta con las plantillas indubitables de fichas dactilares- dependen del mismo Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente, en estas planillas prontuariales se agregarán, cuando corresponda, la información relativa a las excarcelaciones; las órdenes de captura vigentes; las eventuales condenas y los datos relativos a la ejecución de la pena. Pero la carga no se efectúa considerando los datos significativos de cada situación que resultarán útiles en posteriores evaluaciones, sino asentándola esquemáticamente, sin referencia alguna de las notas de interés de la información.

2) a través del Registro Nacional de Reincidencia, a partir de la información proporcionada por las dependencias judiciales. La organización del sistema, en el primer supuesto depende del Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo Nacional y el segundo se encuentra organizado bajo la órbita del Ministerio de Justicia del mismo poder.

Desde la órbita del Registro Nacional de Reincidencia el registro comienza, en la casi absoluta mayoría de los casos, con el dictado de un auto de procesamiento firme en sede judicial. En general, todos los actos anteriores del proceso (ej: requerimiento de instrucción, llamado a prestar declaración indagatoria, etc.) no son comunicados a ese registro.

Cuando corresponde, se comunican los autos que conceden la excarcelación; las rebeldías; los autos de sobreseimiento; las sentencias condenatorias o absolutorias y las

informaciones acerca de las distintas posibilidades de libertad o soltura en los términos de la ley 24.660 de ejecución de la pena.

La información de la que se nutre el Registro de Reincidencia emana de los testimonios remitidos por los Juzgados. Ante un pedido puntual de antecedentes, se agregarán a la respuesta copia de todos esos testimonios, lo que hace que la información que emana sea más rica que la que surge de la planilla prontuarial policial, pero en ningún caso útil para analizar en términos generales la conflictiva del delito.

En la práctica, estos dos sistemas funcionan como compartimentos estancos. No hay conexión entre ellos. Dependerá de la habilidad del operador poder hilvanarlos correctamente, lo que en general insumirá, además, una importante cantidad de tiempo. Pero también, sobre todo en el primero de los casos, no resulta posible extraer, ni siquiera deducir, ningún dato puntual respecto de la forma de comisión del hecho, sus características, el número de personas involucradas, los efectos sustraídos, los elementos utilizados para su comisión, etc.

Ello conlleva a que esta información sea utilizada, casi con exclusividad, para decidir acerca de la excarcelación de los detenidos; de la exención de prisión; del dictado o no de la prisión preventiva; de la modalidad de la pena por imponer en la sentencia; para unificar condenas o para declarar a una persona reincidente. Pero en ningún caso, permite un seguimiento sistemático de los hechos denunciados, la evolución de las investigaciones encaradas, sus resultados, las modalidades de los hechos cometidos, su ubicación geográfica, etc.

Consultado que fuera sobre este aspecto un fiscal de la provincia de Buenos Aires, con actuación en el partido de San Isidro, informó lo siguiente:

En la provincia de Buenos Aires todavía hay causas con personas presas y condenadas por el sistema viejo en las que, como el Juez no comunicó la Prisión Preventiva y la sentencia no está firme por un recurso en Corte, tampoco lo hizo respecto de la Sentencia. El fiscal no se entera si no es, o bien porque el Servicio Penitenciario comunicó el egreso del penal, o bien porque en la Planilla de antecedentes policiales está su primer ingreso cuando se inició el sumario y a partir de ese dato se puede certificar la causa. En la práctica quienes menos comunican son los Tribunales.

En la actualidad hay más respeto al sistema de registros, y con el sistema nuevo se comunica desde la elevación a juicio y los estados procesales subsecuentes -condena, absolución, sobreseimiento, rebeldía, suspensión del juicio a prueba, revocación de la suspensión, prescripción, etc. Lo que no se comunica son los archivos y desestimaciones, que no es necesario porque no causan estado ni implican procesamiento a los imputados, los cuales además quedan registrados en los respectivos sistemas de informática.

El fiscal se entera por la planilla de antecedentes policiales que una persona tuvo una causa en una Fiscalía, la certifica y surge que está archivada. En lo organizativo es catastrófico y si hubiese que comunicar cada desestimación o archivo al Registro de Reincidencia no alcanzarían las personas para hacer oficios -ya pasa hoy respecto de las

notificaciones de dichos autos a las víctimas- cuando además para cada comunicación hay que contar con fichas dactilares, que no siempre se extraen.

Los estados que le interesan al fiscal están hoy en el Registro de Reincidencia, que incluso está informando sobre un sujeto al que otra Fiscalía o Juzgado le pidió antecedentes. Es decir, que si se solicitan antecedentes de un sujeto y a la semana otro fiscal los pide, el Registro le va a informar quien los solicitó primero, como para que el colega certifique la causa.

Otra cuestión se da con sistema de registro digital de huellas dactilares que se manejan a través de bases de datos que dependen de cada jurisdicción policial (sistemas AFIS); al contrario de las comunicaciones al Registro Nacional de Reincidencia que se realizan, siempre con los diez dedos en fichas dactilares.

El uso de estas bases es especialmente relevante en investigaciones con autores desconocidos. Así, si en una investigación en Capital Federal por un homicidio que es NN, o que no se llegó a nada por existir diversas hipótesis y ninguna con sustento, se levantó de la escena del hecho una huella dactilar -una- de un solo dedo y el "propietario" de esa huella no está insertado en los sistemas porque nunca cayó preso, ni sacó pasaporte, se conserva en un archivo del sistema de "huellas pendientes de identificación", que si su "propietario" cae después del homicidio por otro hecho, automáticamente lo vincula y produce el informe para posibilitar la reanudación de la investigación. Las huellas levantadas en los lugares de los hechos las administra cada policía, no el Registro de Reincidencia.

En este supuesto si el homicidio en Capital Federal fue en el barrio de Palermo y se levanta la huella dactilar y a la semana el sujeto se traslada a otra jurisdicción y comete un robo simple -excusable- el Fiscal o el Juez es posible que lo deban liberar porque no hacen ninguna consulta, ni ellos ni la policía, a la Policía Federal Argentina.

#### *4.2. Análisis comparativo de la oferta jurisdiccional actual*

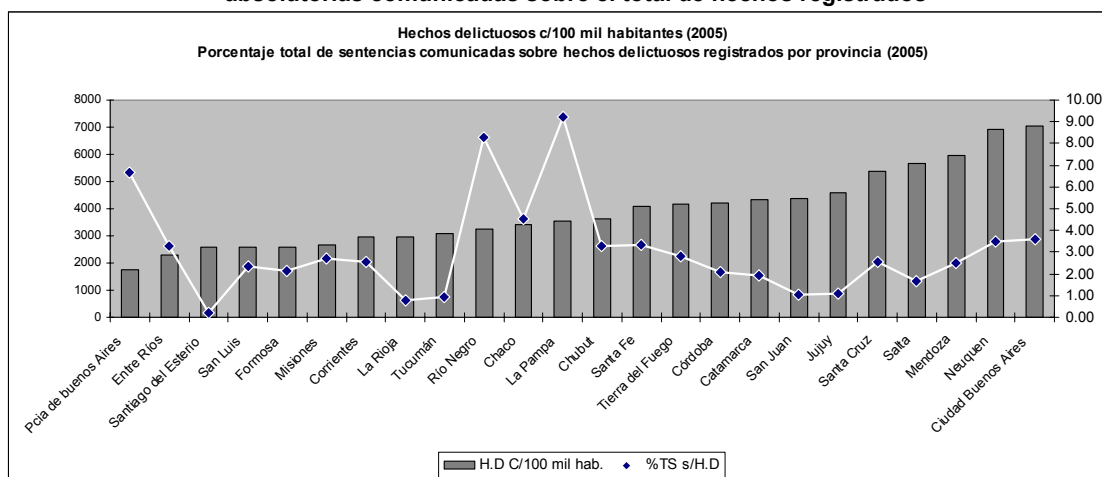
Teniendo en cuenta los sistemas de registración mencionados en el acápite anterior, se avanzará en éste en el análisis comparativo de la información que produce hoy el Registro Nacional de Reincidencia. Como se mencionó este es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación cuya misión es centralizar la información referida a los procesos penales sustanciados en cualquier jurisdicción del país, conforme el régimen que regula la Ley 22.117<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Artículo 3ro. Todos los tribunales del país con competencia en materia penal, remitirán al Registro dentro de los cinco (5) días de quedar firme, dejando copia en la causa, testimonio de la parte dispositiva de los siguientes actos procesales: a) Autos de procesamiento u otra medida equivalente que establezcan los códigos procesales; b) Autos de prisión preventiva, u otra medida equivalente que establezcan los códigos procesales; c) Autos de rebeldía y paralización de causa; d) Autos de sobreseimientos provisional o definitivo, con indicación de las normas legales que los fundaren; e) Autos que declaren extinguida la acción penal, en los casos del artículo 64 del Código Penal (Inc. p/ art. 7° de la Ley N° 24.316); f) Autos de suspensión del juicio a prueba, de revocación de la suspensión y de extinción de la acción penal, previstos en los artículos 76 bis y

La información estadística obrante en el Registro Nacional de Reincidencia, si bien puede resultar incompleta en función de las salvedades expuestas, resulta de interés a fin de brindar una aproximación al estado de situación actual en cuanto a producto de los sistemas judiciales, ya que: i) es información que obligatoriamente deben comunicar los magistrados al Registro (aunque en la práctica no siempre lo hagan en tiempo y forma), ello implica que si bien podría estar incompleta nos marca una tendencia en cuanto al trámite de los conflictos, ii) es uniforme en todas las jurisdicciones, lo cual no ocurre con la información estadística que habitualmente se produce a través de las direcciones de estadísticas que dependen del Poder Judicial, iii) está basada en la unidad “persona” que atraviesa todas las instancias del proceso judicial sin variaciones en su naturaleza, lo cual no sucede con la unidad “causa” habitualmente utilizada por las dependencias que procesan información estadística (por esta misma razón tampoco computa los casos procesados con autor ignorado o NN, los que por otra parte, se archivan prácticamente sin investigación), iv) es la información relevante para los operadores institucionales del sistema, ya que es la que utilizan actualmente para poder tomar decisiones.

**Cuadro 2**  
**Hechos delictuosos registrados cada 100 mil habitantes y porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias comunicadas sobre el total de hechos registrados**



Elaboración propia. Datos: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC); Censo 2001; RNR.

A efectos metodológicos vale reiterar que cuando la información se vincula al total de hechos delictuosos registrados por policías, gendarmerías y prefectura, lo cual involucra delitos de jurisdicción federal y comunes, se vinculará respecto de información producida por el Registro de Reincidencia también agregada en este sentido; a los efectos de calcular el porcentaje de total de sentencias comunicadas sobre hechos delictuosos registrados por

---

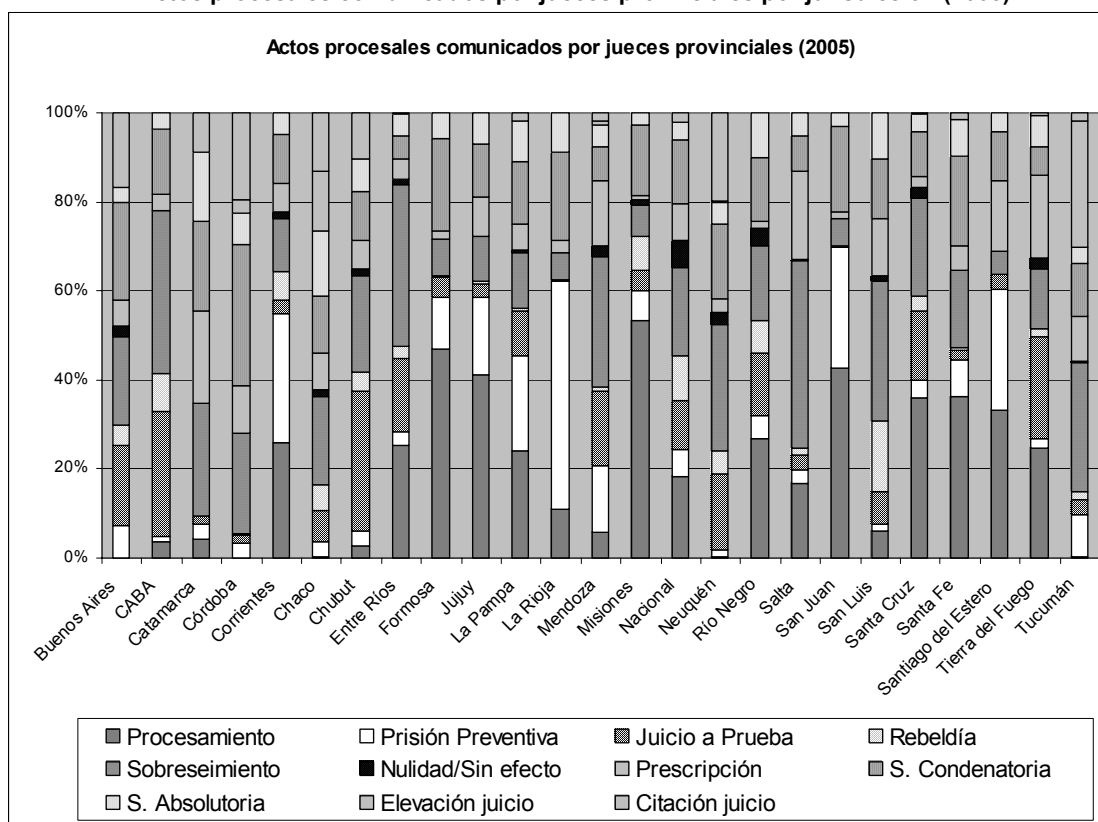
ter del Código Penal (Inc. p/art. 7° de la Ley N° 24.316); g) Autos de revocación de la condicionalidad de la condena, previstos en el artículo 27 bis del Código Penal; (Inc. p/art. 7° de la Ley N° 24.316); h) Sentencias absolutorias; i) Sentencias condenatorias, indicando la forma de su cumplimiento y acompañando la ficha de antecedentes con fines estadísticos; j) Sentencias que otorguen libertades condicionales o rehabilitaciones; k) Sentencias que concedan o denieguen extradiciones; l) Sentencias que establezcan medidas de seguridad; ll) Sentencias que declaren la nulidad de cualquiera de los actos precedentes, los revoquen o los dejen sin efecto; m) Sentencias que hagan lugar a impugnaciones contra informes del Registro en los términos del artículo 10.

provincia se unificó el total de la jurisdicción Nacional u Ordinaria de la Capital Federal con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que figura bajo esta última denominación.

Es así que en el cuadro 2 se puede observar comparativamente el nivel de conflictividad que presenta cada jurisdicción indicado por la cantidad de hechos delictuosos registrados cada 100 mil habitantes y el porcentaje total de sentencias condenatorias y absolutorias comunicadas por magistrados locales y federales con relación a esos hechos delictuosos. Vemos que la provincia con mayor porcentaje de sentencias, indicadas en términos porcentuales en el eje derecho, es La Pampa con el 9.20% sobre el total de hechos delictuosos registrados c/100 mil habitantes, seguida de Río Negro con el 8.31% y Buenos Aires con el 6.65%. En tanto que las provincias que registran los niveles más bajos, los cuales no alcanzan al 1% son Santiago del Estero con el 0,22%, La Rioja con el 0,79% y Tucumán con el 0,93%.

También se aprecia que la mayor cantidad de delitos registrados cada 100 mil habitantes se registra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde la cifra trepa a 7051, en tanto que en la provincia de Buenos Aires, debido a la gran cantidad de población que alberga, un total de casi 14 millones de habitantes que representan el 38% del total del país, los delitos registrados cada 100 mil habitantes alcanzan los valores mas bajos representando un total de 1732 en el año 2005.

**Cuadro 3**  
**Actos procesales comunicados por jueces provinciales por jurisdicción (2005)**

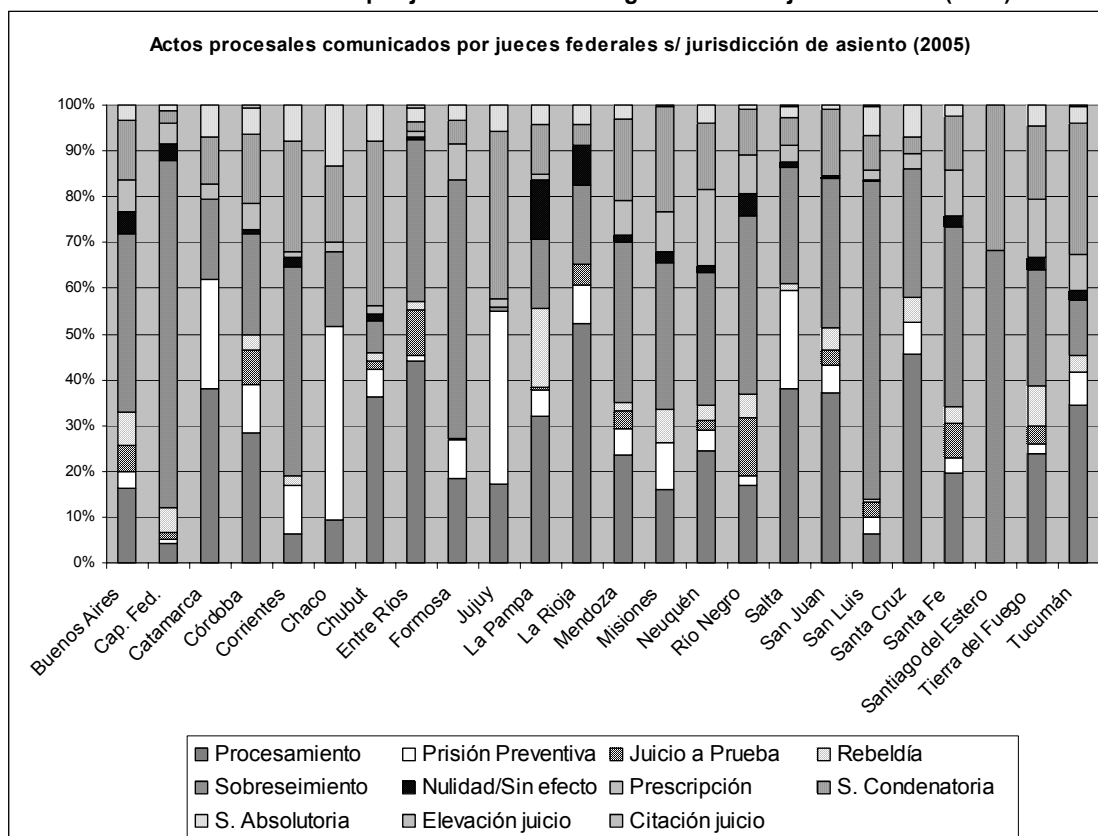


Elaboración propia. Datos: Estadísticas Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En el cuadro 3 vemos los actos procesales que fueron comunicados por jueces de jurisdicción local al Registro Nacional de Reincidencia en el período 2005. Vale recordar que se trata de actos procesales vinculados a delitos con autor conocido, los cuales representan una porción menor dentro del universo de causas tramitadas por el sistema. Tampoco se incluyen los actos que comunican órdenes de captura, libertad condicional, cómputo de pena, libertad asistida, unificación de pena e informes del servicio penitenciario por encontrarse los mismos agrupados en una categoría residual.

El cuadro incluye entre las jurisdicciones, a la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal. En general se observa que en las provincias que adhieren al paradigma adversarial los porcentajes de procesamiento y prisión preventiva son menores en relación al resto de los actos procesales comunicados, que en aquellas provincias que se mantienen en el modelo inquisitivo. En el total agregado de todas las jurisdicciones el mayor porcentaje está dado por los sobreseimientos con el 21% del total de actos de este tipo comunicados, seguidos por las sentencias con el 20% (15% son condenatorias), suspensiones del juicio a prueba 13%, prescripción 8% y elevaciones a juicio 7%.

**Cuadro 4**  
**Actos comunicados por jueces federales según el asiento jurisdiccional (2005)**

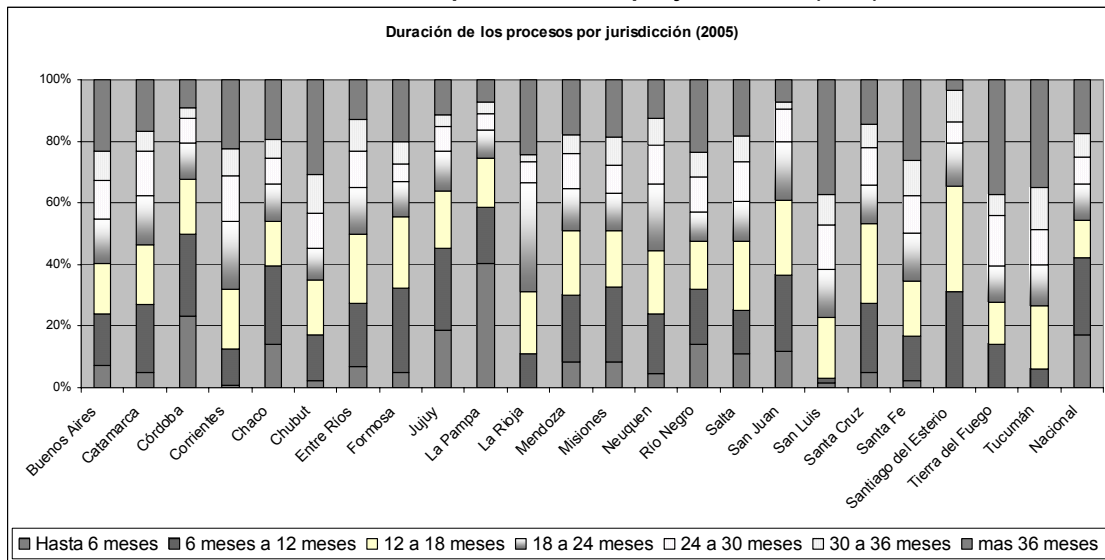


Elaboración propia. Datos: Registro Nacional de Reincidencia (2005)

El cuadro 4, al igual que el anterior muestra en el caso de jueces federales el total de actos procesales comunicados al Registro Nacional de Reincidencia por jurisdicción de

asiento, durante el período 2005. Los sobreseimientos a nivel agregado alcanzan el 52%, en tanto que en la Capital Federal trepan casi al 80%, lo cual se explica fundamentalmente por el delito de tenencia de estupefacientes para consumo personal que cae bajo su órbita y representa casi el 50% de causas ingresadas, con un 90% de sobreseimientos si observamos las estadísticas que se producen a nivel administrativo.

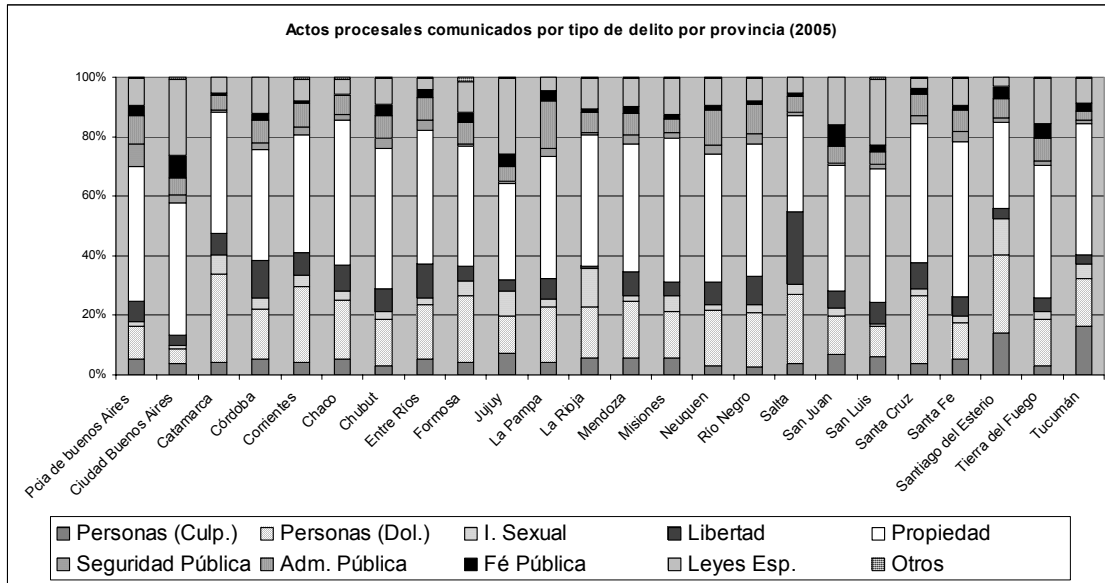
**Cuadro 5**  
**Duración de los procedimientos por jurisdicción (2005)**



Elaboración propia. Datos: Estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En este caso, la información se presenta también agregada, o sea tanto lo informado por jueces federales y locales por jurisdicción. A nivel agregado, los procesos terminan dentro de los 12 meses en el 27% de los casos y dentro de los 24 meses en el 60%. En tanto que el 21% de los procedimientos tiene una duración mayor a los 36 meses.

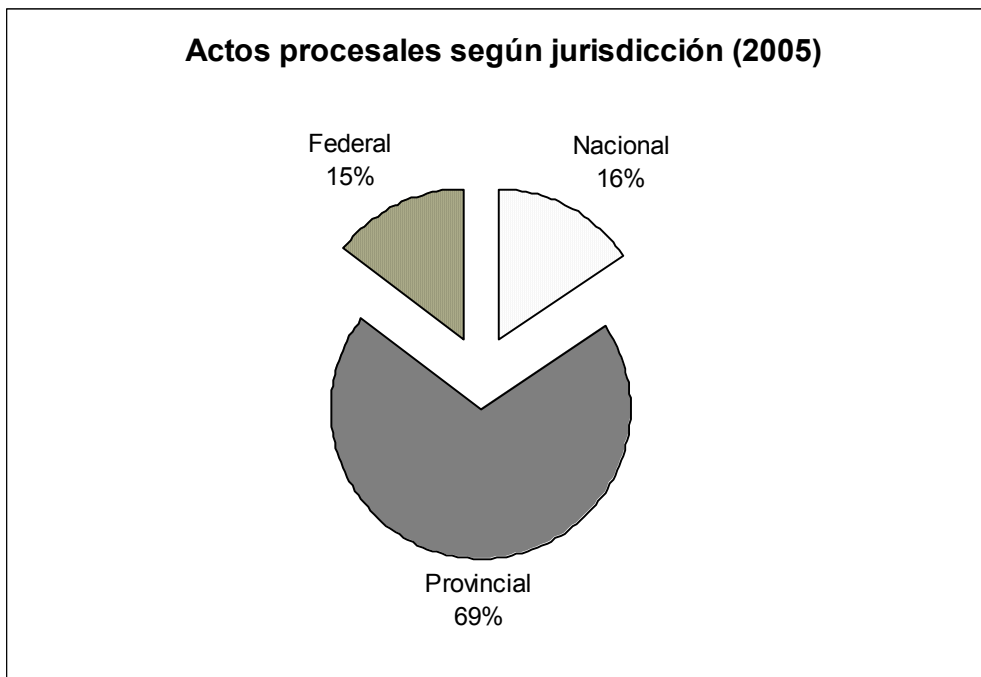
**Cuadro 6**  
**Actos procesales comunicados por tipo de delito, por provincia (2005)**



Elaboración propia. Datos: Estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

En el cuadro 6 se puede apreciar la proporción de actos procesales comunicados en función del tipo de delito juzgado. En el nivel agregado los delitos contra la propiedad representan el 45% del total, le siguen los delitos contra las personas que representan el 18% (13% dolosos y 5% culposos), los delitos tipificados en leyes especiales con el 12% de los casos, aquí se encuentra el incumplimiento de deberes de asistencia familiar, los delitos contra la administración pública que representan un 8% y los delitos contra la libertad un 7%. Los delitos contra la integridad sexual se encuentran representados en el 2% del total de actos comunicados por los jueces.

Cuadro 7  
Jurisdicción de origen de los actos procesales comunicados



Elaboración propia. Datos: estadísticas del Registro Nacional de Reincidencia (2005)

Para completar el círculo y volviendo al punto de partida, en el cuadro 7 se aprecia la proporción de actos procesales comunicados por jurisdicción. En el mismo vemos que la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal representa el 16% del total del país, inclusive superando en un punto a la justicia federal, las que sumadas se llevan el 31% del total.

## V. Conclusiones

- El objetivo del presente trabajo se orienta a aportar herramientas para la evaluación del avance de la reforma procesal penal en la República Argentina, desde la perspectiva de una incipiente implementación en toda la región de sistemas de juzgamiento adversarial acordes al diseño constitucional del juicio penal.
- La organización federal del Estado argentino plantea desafíos y tensiones hacia dentro de las jurisdicciones y a nivel de coordinación entre ellas, entre los cuales vale destacar las dificultades existentes en cuanto al acceso a información de calidad para la toma de decisiones en el marco de una política criminal específica.
- A pesar de los numerosos esfuerzos intentados para reformar el sistema de justicia, subsisten una serie de prácticas ligadas principalmente a la gestión y comunicación que revelan serios retrasos en los procesos de transformación y se reflejan en los bajos índices de confianza de la ciudadanía.
- La introducción de sistemas alternativos de resolución de conflictos, tanto en el área penal como civil, se muestran como vías idóneas para promover cambios en la cultura de trabajo, puesto que favorecen la búsqueda de soluciones satisfactorias a ambas partes y promueven la participación ciudadana en los procesos.

- Una de las instituciones que mayores cambios deberá experimentar en el este proceso de transición es el Ministerio Público, que pasa a cumplir un rol decisivo en sus relaciones hacia dentro del sistema y frente al conjunto de la sociedad.
- El Ministerio Público Fiscal aún no ha dado el salto cualitativo que le corresponde en el nuevo paradigma procesal penal; sólo en aquellos sistemas que han transitado hacia modelos adversariales comienza a percibirse lentamente una nueva conciencia de esa condición.
- La implementación del paradigma adversarial en todo el territorio de la nación es aún incipiente: en 11 de las 25 jurisdicciones que representan el 79% de la población, se han transferido las facultades de investigación al Ministerio Público. Sin embargo el desarrollo de prácticas orientadas a hacer efectivas las garantías del debido proceso - como son las audiencias orales tempranas - es prácticamente inexistente.
- Los sistemas de registración de la información accesibles a los operadores del sistema se presentan aún como obsoletos y lentos a pesar de las posibilidades que ofrecen hoy las modernas tecnologías.
- Los delitos denunciados en Comisarías se cargan en los registros de antecedentes en forma inapropiada en términos de análisis delictivo, por medio de sistemas antiguos, sin un soporte informático útil, y con lentitud.
- Esto impide realizar investigaciones comparativas de los parámetros que cada denuncia produce.
- Entre el 70% y el 77% de las denuncias no contienen los datos concretos que identifican al autor del ilícito; constituyen los expedientes conocidos como NN (autor desconocido), en los que rara vez se disponen medidas de investigación y, por ende, sus autores nunca son identificados.
- El Registro Nacional de Reincidencia proporciona información una vez que el trámite de las causas ha avanzado importantemente, en general, bastante tiempo después de la fecha de comisión del hecho.
- La información de este registro, estructurada a partir del análisis de la conducta ilícita de una persona determinada, omite a la gran mayoría de los delitos.
- La carga en éste organismo no se efectúa en tiempo real, y se consolida la información a año vencido.
- En este contexto una tarea impostergable que se debe asumir conjuntamente entre la nación y las provincias es la de generar sistemas adecuados de recolección, administración, resguardo y accesibilidad de la información que se genera.

## **LAS REFORMAS RECIENTES**

## **La Reforma Procesal Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Experiencias de Innovación en el Ministerio Público Fiscal**

Claudia Barcia; Jorge Ignacio Boerr y Gabriel Esteban Unrein\*

### **I. Introducción**

El presente documento surge como consecuencia de la reflexión política impulsada por la Red de Ex Alumnos del CEJA (Latinoamericana y su representación local en Argentina), vinculada a la necesidad de avanzar en la consolidación de la oralidad en todas las etapas del proceso penal como eje estructurador de su democratización y de una modernización de la administración de justicia penal que garantice de un modo más real los derechos de los sometidos a proceso, como así también, la posibilidad de respuestas concretas para las víctimas de los delitos que permitan superar la sensación de impunidad que posee la mayoría de la gente y el desprestigio del sistema de justicia frente a la comunidad.

Por otro lado, este trabajo parte de la necesidad de superar las discusiones conceptualistas y la conocida crítica de modelos que si bien ha tenido su funcionalidad histórica, creemos que se encuentra agotada, cumpliendo en la actualidad en muchos foros un papel de ocultamiento de los nuevos problemas que enfrentan los sistemas judiciales, más urgidos por la necesidad de incorporación de nuevas prácticas que permitan tornar operativos en la realidad cotidiana de los sistemas penales los valores impulsados por la reforma penal.

En este sentido, creemos que es muy importante plantear experiencias de cambio positivas que permitan ir bosquejando colectivamente un camino concreto de posibilidades de progreso en la reforma de los sistemas judiciales, ubicándonos desde una perspectiva de poder alternativa que abandone la tradición academicista limitada a construir un espacio discursivo crítico pero sin pretensiones reales de transformación concreta.

De esta manera, el objetivo de este trabajo será presentar las experiencias más relevantes de innovación desarrolladas por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante MPF), que desde la vigencia del nuevo código procesal penal de la ciudad en el año 2007 ha tenido un liderazgo importante en la implementación de nuevas metodologías de trabajo ligadas a los estándares más elevados que impone un sistema masivo de audiencias orales, lo que le ha permitido a su vez

---

\* **Claudia Barcia.** Fiscal de primera instancia en lo penal contravencional y de faltas en MPF CABA y Profesora de litigación penal oral en la Carrera de especialización en derecho penal de la Universidad Nacional de Buenos Aires; **Jorge Boerr.** Abogado; Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencia Penales y Sociales (INECIP). **Gabriel Unrein.** Fiscal de primera instancia en lo penal contravencional y de faltas en MPF CABA; Profesor de litigación penal oral en la Carrera de especialización en derecho penal de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Los autores son integrantes de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

acumular un aprendizaje muy interesante como organización, enriqueciendo de esta manera al sistema judicial en su conjunto y por lo tanto el servicio de justicia que se ofrece a la ciudadanía.

## **II. Algunos Aspectos del Sistema Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

La República Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la Constitución Nacional; constituida por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el año 1994 la reforma constitucional otorgó un régimen de gobierno autónomo a la Ciudad de Buenos Aires con facultades propias de administración, legislación y jurisdicción.

Cuando en el año 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad, se produjo el nacimiento de un poder judicial propio, integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los demás tribunales que la ley establezca.

En ese marco constitucional, se inicia una transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional a la Justicia Contravencional de la Ciudad con la aprobación de dos Convenios suscriptos entre el gobierno nacional y el local (arts. 6 y 8 de la ley 24.588, leyes nacionales 25.752 y 26.357 y locales 597 y 2.257).

De ese modo, la investigación de las contravenciones y de los delitos transferidos (tenencia ilegal de armas de fuego de uso civil, portación y suministro, lesiones en riña, abandono de personas, omisión de auxilio, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, maltrato animal y discriminación) se encuentra a cargo del Ministerio Público Fiscal en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad, organismo que integra el Poder Judicial con autonomía funcional y autarquía financiera.<sup>1</sup>

En el nivel operativo el MPF esta compuesto por doce unidades fiscales (compuestas por dos fiscales cada una) y dos fiscalías de cámara.

Sin perjuicio de las funciones asignadas por la Constitución y la ley, los objetivos centrales del MPF fijados por Resolución FG n° 21/07 del actual Fiscal General son los siguientes:

- Mejorar la eficiencia y eficacia en el marco de las actuaciones, esclareciendo los hechos y elevando a juicio los casos que así lo ameriten

---

<sup>1</sup> La ley orgánica del Ministerio Público de la Ciudad (1903) establece que está integrado por tres ámbitos independientes entre sí: Fiscalía General, Defensoría General (cuenta con dieciséis defensores que actúan ante la primera instancia y la Cámara) y Asesoría Tutelar (un asesor, también ante la primera instancia y la Cámara). Además el fuero penal, contravencional y de faltas está integrado por 31 juzgados de primera instancia, más una Cámara de Apelaciones dividida en tres salas de tres jueces cada una.

- Fortalecer la resolución de conflictos mediante la utilización de métodos alternativos, a fin de dar una rápida y más económica respuesta a la comunidad
- Mejorar las relaciones con los habitantes
- Jerarquizar la actuación del MPF
- Mejorar el rol del MPF en materia de política criminal para lograr mayor respeto al orden legal
- Fortalecer mecanismos de acceso a la justicia
- Organizar en cada uno de los edificios descentralizados del MPF oficinas de orientación al habitante
- Asumir un rol activo en la seguridad pública
- Lograr un mayor nivel de esclarecimiento de los hechos.

### **III. La Reforma Procesal Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

El nuevo Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley 2303) entró en vigencia el 25 de septiembre de 2007. Su estructura normativa establece el funcionamiento de un sistema plenamente adversarial, con audiencias orales para la decisión de todas las cuestiones relevantes del proceso aún desde sus primeros inicios; un sistema diversificado de respuestas para la implementación de una política criminal efectiva por parte del MPF y una amplia posibilidad de salidas alternativas que incluyen la conciliación y mediación entre víctima e imputado, mecanismo que democratiza la dinámica del proceso tradicional privilegiando de un modo singular la resolución del conflicto primario que está en la base del delito.

Las audiencias orales que prevé el nuevo código desde la etapa preliminar hasta el eventual juicio se refieren a las siguientes cuestiones:

- Recusación de Ministerio Público (art. 6)
- Legitimación del pretense querellante (art. 11)
- Recusación del juez (art. 25)
- Nulidades (art. 73)
- Revisión de cautelares de secuestro o clausura (art. 114)
- Prisión preventiva y modalidad de libertad (arts. 172 y 173)
- Otras medidas restrictivas y/o embargo (arts. 176 y 177)
- Excarcelación o cese de otra medida cautelar (art. 186)
- Exención de prisión (art. 192)
- Excepciones (art. 197)
- Suspensión del proceso a prueba (art. 205)
- Reposición de cautelares (art. 208)
- Resolución sobre la prueba (art. 210)
- Apertura del debate (art. 227)
- Incumplimiento de las condiciones de la suspensión del proceso a prueba (art. 311).

Oralidad, publicidad, inmediación y contradicción son los pilares fundamentales que sustentan el nuevo sistema procesal. Estas bases se han expandido ahora también a las instancias iniciales del proceso penal, que toma además un nuevo rumbo en sus objetivos como es la resolución del conflicto en forma temprana, evitando la activación innecesaria

del “trámite” para un universo de casos sencillos que no tienen que esperar el agotamiento de la burocrática instrucción tradicional para obtener una respuesta de calidad.

En esta línea el nuevo paradigma instalado en la Ciudad Autónoma resulta un quiebre con el antiguo sistema inquisitivo y se dirige hacia un modelo acusatorio caracterizado por un sistema de audiencias como metodología predominante de gestión de las decisiones jurisdiccionales, incorporando además una concepción adecuada de la etapa preparatoria, como actividad de investigación exclusivamente a cargo del MPF, desformalizada, dinámica y flexible de acuerdo a sus necesidades de política criminal.

Por otra parte se rompe con la idea de expediente, utilizándose para la investigación penal preparatoria un legajo desformalizado que construye el Fiscal al sólo efecto de recopilar las evidencias que darán sustento a sus peticiones durante las respectivas audiencias. Con el requerimiento de juicio finaliza el cometido del legajo, el cual no se remite a la etapa de debate; garantizando de esta manera la imparcialidad del juez de juicio de un modo real al no poder tomar contacto con las pruebas por fuera de la audiencia de juicio oral y público.

A continuación se describirá el proceso de adaptación realizado por el MPF a este nuevo sistema procesal y se abordarán algunas de las experiencias de innovación que se han desarrollado tanto en la gestión interna como en aspectos vinculados con el acceso a la justicia, teniendo presente los nuevos desafíos que representan para ese organismo por un lado el nuevo sistema de proceso por audiencias y por el otro los mayores estándares de respuesta que el mismo esquema procesal demanda para la víctima del delito.

#### **IV. Análisis del Esquema de Gestión Actual del MPF**

Las debilidades más comunes detectadas en la región, vinculadas al trabajo del MPF frente a la reforma procesal penal, se relacionan con problemas de diseño institucional y problemas de gestión e implementación<sup>2</sup>.

Intentaremos explicar rápidamente algunos avances del MPF en la ciudad de Buenos Aires vinculados precisamente a cambios en el diseño institucional tendientes a solucionar tanto problemas de gestión, como aspectos relacionados con la implementación del nuevo sistema procesal penal.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 27 de marzo de 2007 se inició una nueva gestión en el MPF con la asunción del actual Fiscal General y como primer medida, se llevó a cabo un diagnóstico de la situación existente con el fin de delinear el plan de acción para la gestión a desarrollar, orientado fundamentalmente a mejorar los niveles de prestación del servicio de modo tal de satisfacer las necesidades de la sociedad.

Resultó sumamente importante llevar a cabo ese relevamiento previo acerca del estado de situación, porque permitió determinar en qué punto se encontraba el MPF en

---

<sup>2</sup> Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, Santiago, Chile, p. 37.

varias cuestiones que serían vitales al momento de entrar en vigencia el segundo convenio de transferencia de competencias penales y más tarde el nuevo Código Procesal Penal aplicable a ellas. Entre otros aspectos se pudo establecer la cantidad de personas que trabajaban para el MPF, la forma en que las mismas estaban distribuidas y la manera en que desempeñaban sus tareas cotidianas, la cantidad de causas contravencionales que ingresaban por Fiscalía, los problemas de infraestructura - tales como el estado de los edificios, el sistema informático (hardware y software) y el parque automotor (inexistente) entre otros - y el posible impacto de las nuevas causas penales que ingresarían.

A partir de ese diagnóstico comenzó un proceso de reorganización y consolidación institucional, que se encuentra en plena etapa de desarrollo y a través del cual se aspira a reformular el esquema de trabajo de las unidades existentes para dinamizar el procesamiento de los casos, y a la creación de nuevas estructuras destinadas a servir de apoyo a la labor de los fiscales y fundamentalmente a fortalecer el vínculo entre el MPF y la comunidad.

Abordaremos a continuación el estudio de algunos de estos cambios analizando separadamente aquellos que guardan vinculación con las Unidades Fiscales, luego algunos relacionadas con el fortalecimiento institucional y finalmente la nueva forma de vinculación entre el MPF y la comunidad a partir la creación de una nueva estructura de trabajo dedicada exclusivamente al acceso a la justicia y los derechos humanos.

Sin embargo, antes de ingresar al estudio de cada uno de estos aspectos, resulta importante destacar que la estructura del MPF era refleja a la estructura jurisdiccional. Básicamente, en lo que concierne a la competencia penal, contravencional y de faltas esta conformada por un Fiscal General que con la colaboración de una Secretaría Judicial y un Fiscal Adjunto actúa ante el Tribunal Superior de Justicia, dos Fiscales de Cámara que intervienen ante las tres salas de la Cámara y veinticuatro Fiscales de primera instancia organizados en unidades de dos Fiscales cada una, que actúan ante los treinta y un jueces de ese mismo grado.

No existía hasta el año 2007 ninguna estructura en el ámbito del MPF dedicada al gobierno de la institución, en términos de planificación de política criminal, administración de recursos o vinculación con la comunidad.

Ello obedecía a la ubicación institucional que tiene el MPF dentro del Poder Judicial y por lo tanto dependiente en su gobierno hasta entonces del Consejo de la Magistratura, sin una ley que le otorgara autonomía real. Dado que al Consejo sólo pueden acceder los jueces en uno de sus estamentos, más no los fiscales a pesar de conformar el padrón de electores, las políticas que se articulaban desde dicho órgano de gobierno descuidaban la gestión del Ministerio Público, priorizando aquella correspondiente a los jueces.

Por ello, el primer problema que se advirtió, fue la falta de autonomía funcional suficiente para poder emprender el cambio de rumbo necesario para modificar el modelo de gestión de la institución y de los casos judiciales. A partir de allí, a los pocos días de asumir el nuevo Fiscal General, se generaron los primeros consensos con el Consejo de la

Magistratura para crear en el ámbito del MPF las estructuras necesarias para su gobierno y administración que obedecieran a sus propias misiones y funciones.

En esa inteligencia el 12 de abril de 2007 mediante resolución CM n° 169/07 del mencionado consejo, se crean en el ámbito del MPF, la Secretaría General de Coordinación cuyas funciones se concentrarán luego en la administración de los recursos del MPF, la Secretaría General de Política Criminal que se avocaría a las propuestas de cambio en el modelo de organización de las Fiscalías, gestión de los casos, y de la uniformidad del trabajo del MPF a partir de los criterios generales de actuación; y finalmente la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos que se dedicaría al vínculo del MPF con la comunidad en general y con las víctimas en particular.

Pero más allá de estos consensos que se establecieron con las autoridades del Consejo de la Magistratura, se consideró relevante comenzar el camino que permitiera modificar la ley del Ministerio Público (Ley 21) hacia un texto que le concediera suficiente autonomía para poder administrar el cambio de modelo; lográndose que el 20 de julio de 2007 se sancionara la ley 2386 que reanudó la vigencia de la Ley 1903 con las modificaciones necesarias para que el MPF tuviera facultades propias de gobierno y administración autónomas. A esta altura se puede afirmar que sin esta herramienta legal no habría sido posible poner en marcha los cambios que se vienen gestando.

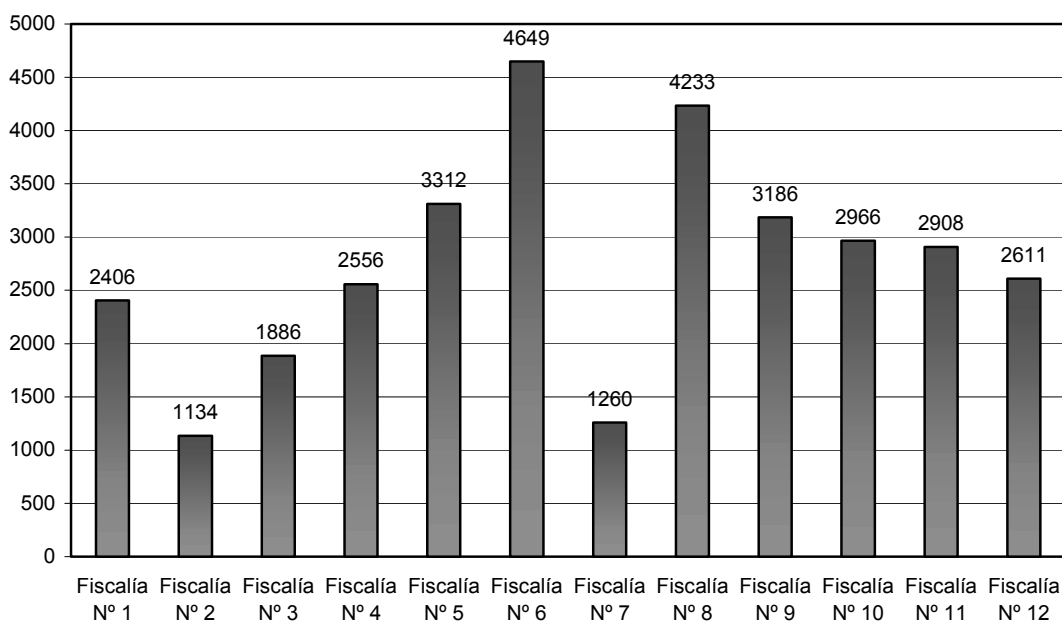
#### **a) Reorganización de las Unidades Fiscales**

Tal como se mencionó, hasta el año 2007 el MPF con competencia penal, contravencional y de faltas, estaba compuesto por doce fiscalías integradas por dos fiscales cada una y un grupo de funcionarios y empleados asignados en forma idéntica al equipo que integran los juzgados. La ciudad estaba dividida en doce zonas asignándose una de ellas a cada Unidad, de manera tal que las mismas permanecían de turno con las fuerzas de seguridad de su distrito durante todo el año, y el descanso de los fiscales y funcionarios se distribuía internamente conforme lo acordaran en cada unidad.

La organización al interior de las Fiscalías era refleja a la jurisdiccional, contando exclusivamente con personal organizado exactamente igual que un juzgado de garantías, los cuales aún siguen dispuestos a la manera tradicional, esencialmente un juez, un secretario actuarial y un grupo de empleados que responden a las directivas de estos y a los cuales se les asignan los expedientes mientras se encargan además de confeccionar los legajos, fijar las audiencias, notificar a los sujetos del proceso y todo tipo de cuestiones administrativas, tales como licencias del personal o provisión de insumos y materiales.

A través del diagnóstico mencionado, además del tradicional inconveniente que presentaba la organización refleja, se pudo detectar que esta forma de trabajo de las Unidades Fiscales generaba por un lado un desgaste excesivo de sus integrantes al permanecer de turno ininterrumpidamente durante todo el año, y por otro un total desequilibrio en la carga de trabajo, por cuanto las doce zonas presentaban una realidad muy distinta que provocaba una sobrecarga injusta y excesiva de algunas zonas, al extremo de su saturación, mientras en otras el ingreso de casos era relativamente bajo.

Gráfico 1  
**Distribución Carga de Trabajo por Unidad Fiscal Año 2007**  
 Fuente: Primer Informe anual de gestión del Ministerio Público Fiscal  
 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abril 2007-Mayo2008

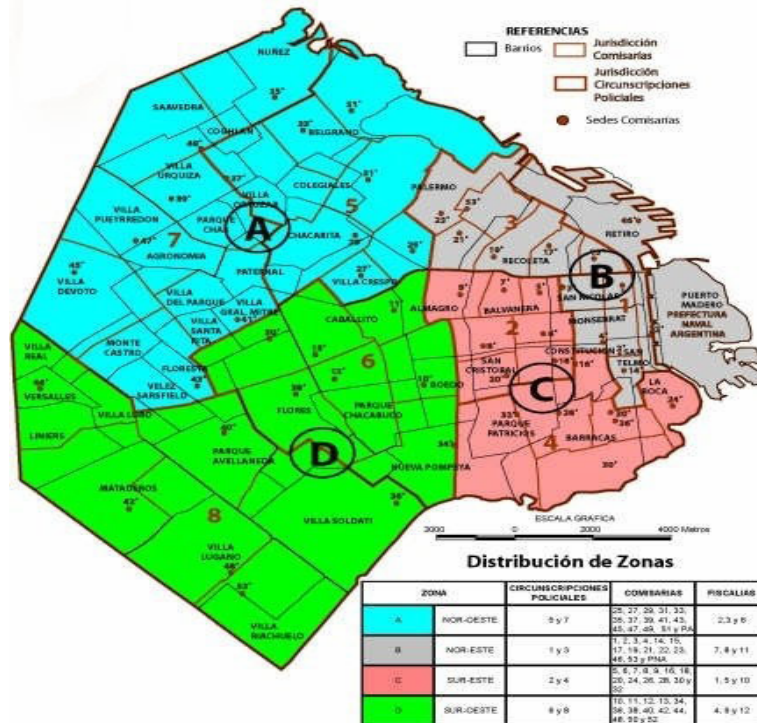


Como se puede advertir en este cuadro que refleja la última estadística anual de acuerdo a la anterior división de zonas territoriales, existía una distribución de cargas laborales asimétrica en cuanto a la cantidad de casos recibidos. Además, el sistema de turnos permanente producía un congestionamiento de legajos de investigación y, por ende, un desgaste innecesario en la labor de los fiscales con dificultades para alcanzar la eficiencia del servicio de justicia.

Como un primer paso de transición para resolver estos puntuales inconvenientes, se dictó la resolución FG n° 107/07<sup>3</sup> con vigencia desde el 1° de enero de 2008, a través de la cual se estableció un nuevo cuadro de zonas y turnos, dividiendo la ciudad en cuatro grandes zonas (A, B, C, D) y designando tres unidades fiscales dentro de cada una de ellas, las que alternan sus turnos un mes cada una, de modo tal que ingresan al turno cada tres meses.

<sup>3</sup> Las resoluciones que se citan en el presente trabajo pueden consultarse en la página web [www.jusbaires.gov.ar](http://www.jusbaires.gov.ar).

**CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**  
**Sistema de Distribución de Zonas correspondiente a las**  
**Fiscalías de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas 2008**



Para adoptar estos cambios, la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica dependiente de Fiscalía General, tuvo en cuenta en primer término la distribución de las seccionales policiales de la ciudad, y sus respectivas circunscripciones - que agrupan varias seccionales - haciendo coincidir dos circunscripciones por cada zona. De esta manera en cada zona hay sólo dos jefes de policía responsables con los cuales interactuar y establecer una línea común de trabajo. Por otro lado se previó que la carga de trabajo en las cuatro zonas resultara equitativa, circunstancia que luego se verificó estadísticamente, para lo cual no sólo se tuvo en cuenta la estadística existente con relación a las contravenciones y el delito de portación y tenencia de armas de fuego, sino que se analizó la carga de trabajo posible de los nuevos delitos transferidos una vez que el convenio entrara en vigencia, lo cual implicó estudiar las estadísticas que los mismos presentaban en el fuero nacional durante los años precedentes y estimar el nuevo flujo de casos.

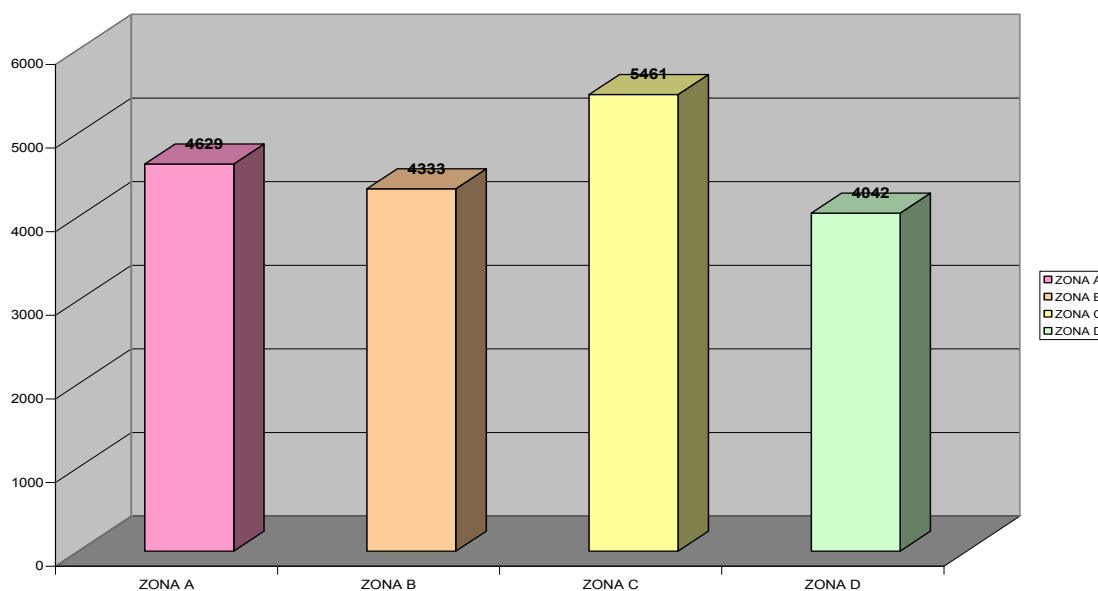
La estadística demuestra que con esta primer readecuación de zonas y turnos se logró por lo menos nivelar el flujo de trabajo y se permitió dar respuesta oportuna a los volúmenes de casos ingresados al poder procesarlos durante el descanso del turno.

Tabla 1  
**Distribución Carga de Trabajo por Unidad Fiscal Primer Semestre Año 2009**  
 Fuente: Fuente: Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica

Fiscalía	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total
Fiscalía N° 1	524	103	28	748	283	25	1711
Fiscalía N° 2	15	544	278	32	429	112	1410
Fiscalía N° 3	17	632	195	41	460	77	1422
Fiscalía N° 4	632	85	11	573	115	21	1437
Fiscalía N° 5	40	635	132	23	705	117	1652
Fiscalía N° 6	70	17	745	58	21	645	1556
Fiscalía N° 7	361	106	12	556	80	10	1125
Fiscalía N° 8	587	183	26	457	212	19	1484
Fiscalía N° 9	3	802	92	12	681	98	1688
Fiscalía N° 10	79	27	1046	157	44	709	2062
Fiscalía N° 11	111	41	520	313	41	697	1723
Fiscalía N° 12	26	14	489	125	17	524	1195
Total	2465	3189	3574	3095	3088	3054	18465

Como puede observarse en la tabla, se ha reducido considerablemente la asimetría existente entre el ingreso de casos por Unidad Fiscal, y como demuestra el cuadro siguiente, prácticamente se ha disipado dicha desigualdad si se toma en cuenta la carga por zona.

Gráfico 2  
**Distribución de Casos por Zona Primer Semestre Año 2008**  
 Fuente: Fuente: Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica



Por otro lado, conforme resolución FG n° 123/07 se dispuso que la Fiscalía de Cámara n° 1 asuma un rol supervisor respecto de las unidades que integran las zonas A y B y la Fiscalía de Cámara n° 2 en relación a las zonas C y D. Esa función comprende la tarea de contralor que, en el marco del principio de dependencia jerárquica, caracteriza el funcionamiento del MPF.

A su vez este esquema de trabajo posibilitó una mayor fluidez en la interacción con los magistrados de primera instancia, creando espacios de diálogo para el análisis y búsqueda de respuestas a las cuestiones que se puedan suscitar en el marco de la labor diaria, buscando racionalmente la construcción de consensos mínimos entre los Fiscales que actúan en una misma zona.

A tal fin, se realizan reuniones periódicas de carácter obligatorio entre los fiscales de primera instancia y el supervisor, en las cuales puedan intercambiarse experiencias y procurarse soluciones relacionadas con la actuación inmediata en los casos o frente a focos zonales de conflictividad. También se realizan reuniones periódicas y obligatorias con las fuerzas de seguridad que han resultado muy fructíferas a partir de las nuevas zonas y la equivalencia de distribución con las circunscripciones policiales. Recuérdese que en el sistema anterior, la zona de cada Unidad Fiscal no necesariamente coincidía con el mapa de las circunscripciones policiales, y consecuentemente ello dificultaba el diálogo con la policía de manera coordinada y vertical.

El establecimiento de la función de supervisión en los Fiscales de Cámara amén de su tradicional labor de Fiscales de recurso, constituyó una primera etapa en la consolidación de un modelo de organización que se integrará posteriormente con los fiscales coordinadores y las unidades de tramitación común y de decisiones tempranas<sup>4</sup>, propendiendo de este modo a mejorar los procesos internos de gestión y elevar, tanto en cantidad como en calidad y claridad, las soluciones que el MPF brinda a la comunidad a partir de una armónica compatibilidad entre la unidad de actuación institucional y el marco de independencia funcional que cada fiscal posee, entendida bajo el prisma de la unidad y coherencia institucional.

La supervisión entendida en términos de contralor funcional y de generación de espacios para el diálogo entre las unidades fiscales de primera y segunda instancia, se constituye en una herramienta esencial para el crecimiento del prestigio institucional y para dar señales del nivel jerarquizado que todos sus integrantes poseen, en tanto esa supervisión se oriente a encontrar respuestas ágiles y rápidas a los problemas que cotidianamente se plantean con los otros actores del proceso, con las fuerzas de seguridad, las víctimas y, en general, con cualquier otro organismo o persona ajena al MPF que, de un modo u otro, se relaciona con éste en el desempeño de sus funciones<sup>5</sup>.

Se apunta, entonces a un modelo de gestión que quiebre con las “unidades fiscales” integradas por dos magistrados, tal como existen hoy en día, para pasar a un esquema de organización en el que confluyan varios fiscales en una misma unidad, utilizando servicios comunes.

---

<sup>4</sup> Conforme al nuevo modelo de gestión aprobado por resolución FG n° 41/09.

<sup>5</sup> Conforme resolución FG n° 72/08

Hasta ahora, no sólo cada zona sino cada unidad fiscal que la integra, funciona en muchos casos, como un compartimento estanco en el cual los dos fiscales de cada unidad por lo general se dividen el mes de turno en quince días cada uno y los casos que ingresan en ese período temporal son asignados con exclusividad al fiscal de turno quien decide individualmente y según su particular criterio en cada uno de ellos hasta el cierre del asunto, ya sea que éste se produzca por facultades discrecionales, salidas alternativas o requerimiento de juicio.

Un modelo de organización por compartimentos estancos dificulta las relaciones de cooperación y el establecimiento de rutinas razonables unificadas, tanto de gestión como de control. La principal desventaja de la organización actual de las unidades fiscales es que se pierde información global y se produce una eventual desigualdad en la aplicación de la ley.

Incluso en algunas unidades se encuentra tan delimitada la separación en la actuación de los fiscales que han llegado a dividirse el personal. En este punto, la organización interna en cuanto a recursos humanos es prácticamente similar: se cuenta en la planta con diez empleados y cuatro funcionarios. En términos generales, el personal es estudiante de derecho o abogado.

Cada fiscal cuenta con un teléfono celular durante las 24 horas donde directamente le efectúan las consultas las fuerzas de seguridad. A su vez las denuncias se pueden realizar telefónicamente a través de la Oficina Central Receptora de Denuncias (0800-33-FISCAL, las 24 hs. los 365 días del año), personalmente en las Unidades de Orientación y Denuncias, por correo electrónico ([denuncias@jusbaire.gov.ar](mailto:denuncias@jusbaire.gov.ar)) y por la página web [www.mpf.jusbaire.gov.ar](http://www.mpf.jusbaire.gov.ar).

Además de atender las consultas, el fiscal de turno debe decidir sobre el destino de los casos que ingresan, acordar las salidas alternativas, realizar las audiencias preliminares, investigar los casos seleccionados, preparar los casos para asistir a las audiencias de juicio.

Las funciones, ya sean administrativas o de corte jurídico, se efectúan todavía en la unidad fiscal con el equipo de trabajo, todo lo cual incluye, además de las tareas enunciadas, la atención al público, la atención telefónica, pedidos de insumos, manejo de agenda.

Mediante la resolución FG n° 96/07 –anexo I- se aprobó provisoriamente un manual operativo en el cual se describe la metodología que deberá usarse en el manejo de los casos, entendido como una herramienta adecuada frente a la implementación de la nueva normativa procesal.

Dicho manual contiene una breve reseña de distintos aspectos del nuevo proceso, como los modos de inicio del caso, las decisiones tempranas, la formación de legajos de actuación, la actividad y los registros probatorios, los tiempos del proceso y decisiones estratégicas, la gestión y organización administrativa.

También se aprobó el formato de Carpeta para el Manejo del Caso y la Ficha de Trámite del Caso. Dichas herramientas resultan sumamente relevantes a la hora de intentar

unificar la forma de actuación de los operadores del sistema, facilitando la labor de todos ellos y el intercambio de casos propio de la unidad de actuación, más allá de las modificaciones que este tipo de instrumentos puedan sufrir con motivo de la dinámica de trabajo que se genera durante la implementación de una reforma procesal.

### **b) Nuevo Diseño Organizacional de Fiscalías**

Muy recientemente a través de la resolución FG n° 41/2009 se aprobó el proyecto de “Nuevo Diseño Organizacional del MPF en materia penal, contravencional y de faltas” propuesto por la Secretaria General de Política Criminal y Planificación Estratégica mediante el dictamen SGPCyPE n° 62/09 y el organigrama de la “Unidad Fiscal”, iniciándose el proceso de implementación del proyecto, en su primera etapa, a través de una experiencia piloto por la que se pondrá en funcionamiento la “Unidad Fiscal Sudeste, que actuará en la Zona “C”, por un período de 18 meses. Dicha experiencia se realizará en un edificio nuevo ubicado en la calle Bartolomé Mitre 1725 (el cual se está reacondicionando con una infraestructura acorde al proyecto) y se encuentra dentro de la zona donde tendrá competencia territorial la Unidad, a los efectos de garantizar la proximidad con el lugar donde se cometen los delitos y las contravenciones.

Este proyecto ha surgido como resultado lógico de relacionar los principios básicos del sistema acusatorio con las herramientas que ofrece el Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se enmarca en el proceso de reorganización y fortalecimiento institucional, iniciado por la Fiscalía General, centrado en tres ejes fundamentales:

- Incrementar la confianza de la comunidad en las instituciones judiciales y en particular en el MPF
- Brindar una respuesta de calidad al vecino a través del aumento de los canales de acceso al servicio de justicia
- Mejorar y modernizar la gestión, para incrementar los índices de resolución de conflictos.

La propuesta se refiere a la reestructuración de la organización de las Fiscalías, que incluye tanto la redistribución de las funciones actuales de los fiscales, funcionarios y empleados, como la creación de unidades de servicios comunes y especializadas, que intervendrán en el curso de los legajos de investigación según sus funciones específicas, conforme el nuevo sistema de flujo de casos que impone el modelo de organización, a través de la utilización racional de los recursos, sobre la base de la división y especialización del trabajo.

Se trata de un nuevo modelo territorial por funciones que distribuye la carga de trabajo según el avance del caso, abandona el concepto de fiscal autosuficiente que se encarga de cada caso de principio a fin y permitirá aplicar políticas de persecución uniformes con información global.

El “Nuevo Diseño Organizacional” consiste básicamente en la reestructuración de las oficinas judiciales a través de la creación de la nueva “Unidad Fiscal”, compuesta por una importante cantidad de fiscales y con una amplia competencia territorial.

Ella estará compuesta por una Unidad de Intervención Temprana (U.I.T.), una Unidad de Tramitación Común (U.T.C.), Equipos Fiscales y un fiscal coordinador, que está a cargo de dichas Unidades. Las misiones y funciones de estas áreas estarán definidas teniendo en cuenta tres parámetros fundamentales:

- Las decisiones en las etapas tempranas del procedimiento
- Las tareas de apoyo a la investigación y las labores administrativas
- Las investigaciones preliminares y la preparación de las audiencias orales

#### **b.1) Unidad de Intervención Temprana (U.I.T)**

Estará especializada fundamentalmente en la labor de recepción y evaluación de los casos, carga de los mismos en el sistema informático JusCABA, su clasificación y adopción de criterios respecto de los mismos que cabe decidir desde el inicio de la intervención fiscal (iniciar procesos de mediación y su supervisión, disponer desestimaciones o archivos mediante criterios y políticas uniformes, efectuar derivaciones a la Unidad Administrativa de Faltas o remitir el caso al Fiscal a efectos de iniciar las investigaciones pertinentes y continuar el trámite del proceso con el apoyo de la U.T.C.

Para la U.I.T. se proyectan a su vez dos áreas:

- Clasificación y derivación de casos
- Esclarecimiento de casos con autores ignorados: esta concentrará la información de relevancia de aquellos casos en los cuales el autor resulte desconocido. Dentro de la Unidad funcionará un grupo de trabajo con el objetivo de detectar patrones delictivos comunes que por repetición puedan constituirse en un elemento válido que aporte a la identificación del autor y la dilucidación del caso. Una vez detectado el patrón delictivo que justifique agrupar determinado número de casos en una única investigación y cumplida la identificación de los autores, será obligación de la U.I.T. remitir el caso al Equipo Fiscal que corresponda.

La U.I.T. deberá mantener una fluida coordinación con la Oficina Central Receptora de Denuncias, las Unidades de Orientación y Denuncias y las fuerzas de seguridad que constituyen las diferentes bocas por donde se originan los casos que recibe.

La U.I.T funciona como mesa común de entradas (con excepción de los casos de flagrancia que serán atendidos directamente por el equipo fiscal de turno) e ingresará los casos en el sistema informático JusCABA. El nuevo diseño de organización garantiza la estandarización del registro de los casos que ingresan al MPF. Ello más allá de las cargas que pudieran efectuar tanto las UOD como la OCRD respecto de los casos ingresados por dichas dependencias, pues será responsabilidad de la U.I.T la supervisión de esa tarea. A su vez, los movimientos o traslados de los legajos de investigación se registrarán en JusCABA a través de un sistema de alertas que darán noticia del avance del caso.

Tomará intervención en todos los casos que ingresen a la zona, a excepción de los supuestos de flagrancia en materia penal, en los cuales tomará contacto directamente el Fiscal de turno. Esto permitirá controlar la variable más crítica de todo el sistema de justicia penal - el flujo de casos - desde una unidad común de trabajo que utilice procedimientos estandarizados en la ejecución de tales funciones.

Deberá mantener a su vez una fuerte y permanente comunicación con la víctima por intermedio de la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo.

El equipo de la U.I.T será el encargado además de efectuar los trámites pertinentes para el archivo del caso, incluida la notificación a la víctima quien podrá solicitar su revisión al fiscal de cámara<sup>6</sup>.

A tal fin, mediante resolución FG n° 171/08 se aprobaron los modelos de notificación de archivo como así también de solicitudes de revisión para cada una de las hipótesis estipuladas en la nueva normativa procesal, cuyo texto contiene un lenguaje claro y sencillo permitiendo la posible comprensión por parte de estos actores procesales, de la trascendencia e importancia que merece un temperamento que dispone el archivo de un caso. Los formularios de revisión se encuentran cargados en la página web con el objeto de brindarle al ciudadano una información completa, veraz, adecuada y oportuna del ejercicio de su derecho.

Es necesario que el personal de las dependencias encargadas de recibir la denuncia se encuentre lo suficientemente entrenado como para obtener toda la información posible respecto del caso. De esta manera se podrá evaluar la posibilidad de adoptar una decisión temprana, percibir si el conflicto puede encauzarse por una solución alternativa a la pena desde el primer momento o si será necesario realizar una investigación. En este último caso, el fiscal coordinador deberá asignar el caso a uno de los equipos fiscales.

La implementación de este tipo de unidades comunes evita la duplicación de trabajo, disminuye el tiempo de duración de los procesos, genera decisiones uniformes y aprovecha economías de escala. Para ello, resultará fundamental que si el fiscal coordinador entiende que el caso no debe ser archivado y lo asigna a un equipo fiscal para su investigación, el fiscal asignado al caso no proceda a su inmediata desestimación, sin perjuicio que con el devenir de la investigación cambien las circunstancias iniciales y justifique el uso de facultades discrecionales.

Debe existir una fluida coordinación entre la unidad y las fuerzas de seguridad. Por el momento, sólo se utiliza el formato papel ya que no existe una comunicación electrónica de manera tal que la policía envíe los casos ya sea por correo electrónico o mediante un programa informático en línea.

---

<sup>6</sup> La resolución FG n° 178/08 estableció como criterio general de actuación que los términos víctima y damnificado a los que hace referencia el Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de revisión de archivo deberán interpretarse de manera amplia, de forma tal que se incluya en esa calidad a los organismos oficiales, a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), a las organizaciones intermedias y a los particulares en general –artículos 200, 201 y 202 del C.P.P.C.A.B.A.-.

La opinión de la policía tiene mucha importancia en el uso de las facultades discrecionales. El fiscal debe contar con cierta información sobre el caso para tomar una decisión al inicio. Generalmente, esta información será restringida y una de las mayores dificultades consiste en lograr un trabajo coordinado con la policía.

En la Ciudad de Buenos Aires, el Fiscal General dictó dos resoluciones vinculadas con el trabajo policial, justamente para generar procesos estandarizados y uniformes que puedan registrar de forma más adecuada la información que el fiscal necesita para tomar una decisión de este tipo. Por un lado, mediante resolución FG n° 96/07 y con el fin de hacer ágil, uniforme y eficiente la gestión de diligencias escritas, aprobó los modelos de actas de recepción de denuncia y de detención con notificación de derechos y secuestro, invitando a la Policía Federal Argentina, a que se adopten estos formatos, sin perjuicio de los modelos por ella diseñados. Asimismo, se requirió a los fiscales mantener reuniones periódicas con los comisarios con el objeto de evaluar las particularidades de la conflictividad en cada zona, los mecanismos adecuados de obtención probatoria para la eficiente gestión judicial de los casos.

Respecto de las contravenciones, la resolución FG n° 72/08 aprobó el modelo de acta contravencional, diseñado con el fin de contribuir a incrementar la eficacia del proceder de las fuerzas de seguridad, sin perjuicio de la posible utilización de otros formatos en la medida en que se respeten los recaudos de la ley procesal. También se aprobó un instructivo del MPF para la actuación de las fuerzas de seguridad en materia contravencional.

Luego, será fundamental que, aunque restringida, la unidad cuente con la mayor información posible para tomar una decisión temprana. Debe existir un continuo seguimiento de estas decisiones no sólo para detectar y corregir errores sino también para que frente a la comunidad la facultad de archivar los casos no se refleje en simple impunidad.

Resultará también fundamental una adecuada comunicación a la víctima para que, si lo desea, en un formato sencillo y rápido, pueda solicitar la revisión ante el Fiscal de Cámara, y con esto también se supervisa el uso de estas facultades por parte de la unidad. Esto integra una atención de calidad a la que se le puede sumar la entrega de folletos informativos que podrán difundir masivamente la actividad que desarrolla el MPF y pondrá en conocimiento de la sociedad el modo adecuado a través del cual sus integrantes podrán ejercer sus derechos.

## **b.2) Unidad de Tramitación Común**

Se trata de una Unidad que actuará coordinadamente con la U.I.T. y los Equipos Fiscales y se dedicará a administrar y controlar el repositorio en que se encontrarán los legajos de investigación y las constancias escritas de los casos que tramitan en la U.I.T., en la U.T.C. y en los Equipos Fiscales.

También se encuentra prevista la creación de un depósito central de efectos incautados, procurando evitar la concentración innecesaria de material y la metodología de trabajo se adecuará a las pautas de la cadena de custodia de las evidencias.

Gestionará las diligencias vinculadas con las investigaciones judiciales a pedido de los Equipos Fiscales que las impulsan, ejerciendo el control de los tiempos, lo que permitirá elaborar los estándares de calidad pertinentes para la ejecución de las medidas, y será también responsable de la devolución del resultado al Fiscal peticionante (tales como pedidos de informes a organismos externos, trámite de citación a los testigos e imputados).

Todo ello permitirá centralizar y agilizar las tareas de apoyo a la investigación, capacitar y especializar a los operadores, optimizando así la calidad y rapidez de respuesta. También permitirá crear una relación de confianza con la persona que haga las veces de enlace con cada organismo externo al que se le requiere información, generando así un canal de comunicación ágil y efectivo.

Manejará la agenda de audiencias, concentrando las audiencias de todos los fiscales que integran la Unidad Fiscal, con el objeto de evitar la superposición de las mismas.

Aquí resulta importante destacar que el Consejo de la Magistratura ha proyectado la creación de la Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) que debería organizar entre otras cuestiones una agenda común *on line* entre jueces, fiscales y defensores para evitar superposiciones, pero a la fecha no ha sido implementada.

También se encargará de las cuestiones administrativas de la Unidad (licencias, provisión de materiales, mantenimiento) y de la atención en general de los vecinos que concurran a ella. Se proyectan tres áreas:

- Apoyo a la investigación
- Resguardo de legajos y efectos
- Soporte administrativo.

En esta unidad deberán definirse líneas de trabajo precisas, asignando responsabilidades y determinado el tipo de diligencias que corresponde a cada uno de los colaboradores –si bien puede hacerse de manera rotativa- para evitar la superposición de roles y funciones, y lograr cierta especialización. Esta línea de trabajo permite que se puedan gestionar centralizadamente trámites administrativos simples que pueden ser efectuados de forma estandarizada.

Esta forma de gestión permitiría diferenciar los roles, profesionalizar la administración, racionalizar la ejecución de tareas y generar responsabilidades distintas.

Resulta primordial implementar en el área un sistema de gestión que cuente con los adecuados incentivos y controles capaces de generar una dinámica de eficiencia e innovación al interior del servicio, produciendo una permanente mejora del funcionamiento del sistema.

### **b.3) Equipos Fiscales**

La Unidad Fiscal Sudeste estará integrada por seis fiscales de primera instancia (aunque este número será flexible y dependerá de la evolución de la carga de trabajo) y cada uno de ellos junto con un número reducido de funcionarios y empleados que colaborarán de manera directa con los mismos deberán concentrarse en la investigación de los casos, preparación de audiencias y documentos jurídicos en general. El sistema está pensado para eliminar el esquema tradicional de turnos, tal como se lo conoce, habiéndose contemplado también la utilización de indicadores evaluables.

De esta forma la labor de cada uno de los Fiscales queda liberada de las cuestiones netamente administrativas, permitiendo concentrar su trabajo y el de sus colaboradores en el estudio, análisis y toma de decisiones de tipo jurídico (intimación del hecho, entrevistas a testigos, elaboración de piezas jurídicas), en la dirección y el seguimiento de las investigaciones de los casos más trascendentes, como así también en la preparación de la teoría del caso, de las audiencias orales de los hechos ilícitos derivados para su investigación por la U.I.T., de aquellos cometidos en flagrancia - para el caso del Fiscal de turno - y de explorar rápidamente la viabilidad de una salida alternativa, como la suspensión del proceso a prueba, a cuyo fin, el equipo deberá tener una fluida comunicación con la Oficina de Control de Suspensión del Proceso a Prueba.

Los integrantes de los Equipos Fiscales deberían actuar en forma coordinada entre ellos, realizando un verdadero trabajo en equipo frente a los distintos casos que les son presentados, teniendo en cuenta que conformarán una única Unidad Fiscal.

La actividad probatoria en la investigación penal preparatoria debe estar dirigida a demostrar la hipótesis del caso, disponiéndose la realización de las medidas conducentes de manera desformalizada. El concepto de desformalización deberá entenderse en el sentido que el legajo de actuación no constituye prueba en sí mismo, sino que las actuaciones que contienen se considerarán antecedentes o evidencias aptos para ser ofrecidos como prueba en el juicio.

Partiendo de la idea según la cual la investigación inteligente es una herramienta para la gestión de calidad; la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica elaboró el Primer Informe de Conflictividad<sup>7</sup> con el objetivo de coadyuvar para que los fiscales puedan planificar adecuadamente una persecución penal y contravencional inteligente abandonando la lógica tradicional de investigación del caso a caso que no permite resolver problemas sociales. Es decir, utilizar los recursos escasos de la manera más apropiada para brindar una respuesta de calidad al vecino de la Ciudad, poder actuar sobre los focos de conflictos, establecer prioridades y llevar adelante un abordaje integral de cada una de las problemáticas que se plantean.

Adicionalmente, se trata de un instrumento de gran utilidad para que las fuerzas de seguridad en su rol de prevención, cuenten con información que permita a sus máximos responsables disponer todas aquellas medidas conducentes para evitar los conflictos y

---

<sup>7</sup> Puede ser consultado en la página web [www.mpf.jusbaires.gov.ar](http://www.mpf.jusbaires.gov.ar)

comenzar a dar una respuesta a las crecientes demandas de la comunidad en materia de seguridad.

Bajo este prisma, en el nuevo modelo los Equipos Fiscales deberán tener una estrecha relación con la Unidad de Tramitación Común - dado que la fluidez del trabajo en equipo será clave para una gestión eficiente y eficaz – a cuyos miembros solicitarán la gestión de las diligencias que ordenen y las peticiones a los diferentes organismos públicos y privados que están llamados a dar informas en los casos judiciales.

En ese marco el MPF suscribió un convenio con la Dirección Nacional de Reincidencia, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (resolución FG n° 208/08) a efectos de implementar el sistema de Unidades de Expedición y Recepción de Antecedentes Penales (UER) para la tramitación de las solicitudes de antecedentes en causas en las que interviene la justicia de la ciudad, con el objeto de imprimir mayor celeridad a dichos trámites. Dicho sistema se implementó en el ámbito de la Oficina Central de Identificación, dependiente de la Fiscalía General Adjunta en lo Penal, Contravencional y de Faltas.

Además, también se suscribió un convenio marco con el Registro Nacional de Armas con el objetivo de aunar esfuerzos tendientes a lograr una mejor optimización de los respectivos recursos y establecer vínculos de asistencia, complementación y cooperación. El RENAR se compromete a proveer los medios técnicos necesarios para permitir que el MPF acceda vía Internet al Banco Nacional Informatizado de Datos RENAR, asignando una clave personal, respecto de investigaciones y procesos en los que intervienen los fiscales.

También, a efectos de brindar a los fiscales las herramientas adecuadas y eficientes para su trabajo instructor, de forma tal que cuenten con los sistemas y las bases de datos necesarias para obtener la información indispensable para la pesquisa, evacuar consultas técnicas y llevar adelante otras diligencias, la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos realizó las gestiones pertinentes a efectos de contar con los servicios de información comercial y crediticia que presta la organización Veraz S.A. y la organización Nosis Laboratorio de Investigación y Desarrollo S.A. (resoluciones FG n° 163/08 y 193/08), como así también de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (resolución FG n° 335/08), mediante la asignación de una clave personal a los fiscales. En igual sentido, se habilitaron claves personales a los fiscales para la consulta de la información proporcionada por el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (resolución FG n° 244/08).

La coordinación de estos procesos de trabajo constituye los primeros pasos en la creación de protocolos de información y mecanismos ágiles de información entre el MPF y otros organismos, que torna más eficiente la investigación. Además, los equipos deberán tener una fluida coordinación con el Cuerpo de Investigaciones Judiciales (C.I.J.).

Por otro lado, teniendo en cuenta que se realizaron estos convenios para acceder directamente a distintas bases de datos, evitando la burocracia que generan el traslado de las peticiones formales y sus respuestas, los pedidos de informes a organismos con los

cuales ya se acordó la puesta a disposición vía *on line* de los datos que concentran, podrán ser obtenidos directamente por los integrantes del Equipo Fiscal, sin necesidad de requerir la información a la UTC.

El trabajo de los fiscales deberá estar orientado al logro de objetivos comunes y estratégicos, de modo tal que la sensación hacia el afuera sea que la persecución penal, como cuestión de política pública, es ejercida por el MPF y no por una persona en particular, posicionando y fortaleciendo institucionalmente al organismo, colocándolo como un actor central y protagónico en el proceso de reforma.

Fijar estándares de actuación –tanto en lo referente a los casos a investigar como lo relativo a las cuestiones administrativas, más bien vinculadas a la U.T.C.- mediante protocolos, manuales y fijación de objetivos evaluables a alcanzar y sistemas de incentivos junto con una distribución estratégica de recursos que, en consecuencia, no necesariamente deben ser los mismos en cada unidad.

Debe ponerse énfasis en el trabajo en equipo y coordinado, con una asignación de casos que tenga en cuenta la carga de trabajo.

#### **b.4) Fiscal de Turno**

Cada Fiscal integrante de la Unidad Fiscal revestirá rotativamente la calidad de Fiscal de turno, por un lapso de tiempo.

Será el encargado de receptor las consultas que efectúe la policía en virtud de los hechos delictivos en flagrancia, como así también ante la comisión de contravenciones que se susciten en ese período que requieran consulta inmediata, ocasiones en las cuales impartirá las directivas concretas según las características del episodio en cuestión.

Las actuaciones que el personal interventor labre al respecto serán elevadas directamente al Fiscal de turno (y no a la U.I.T.), que será el encargado de la registración del caso en el sistema informático JusCABA.

Esa diferencia es el punto de partida para que este tipo de casos ingresen al sistema judicial a través de una vía rápida y encuentren prontamente una respuesta del MPF respecto de la posibilidad de llevarlos a juicio o acordar una solución alternativa.

En estos supuestos, en principio, tampoco resultaría conveniente la utilización de los servicios de apoyo que brinda la U.T.C., puesto que aquellos puntos de investigación que requieran algún tipo de verificación especial necesaria para arribar a las opciones señaladas, en caso de resultar indispensables podría llevarlos a cabo directamente el Fiscal de turno y/o sus colaboradores, evitando dilaciones y privilegiando la celeridad de esta clase de procedimientos.

#### **b.5) Director o Fiscal Coordinador de la Unidad Fiscal**

En principio y según la resolución FG n° 41/2009 el Director o Fiscal Coordinador de la Unidad Fiscal será escogido entre los Fiscales de Primera Instancia que participarán del proyecto y desempeñará sus funciones por un lapso de noventa días, renovables por el mismo período.

Será el responsable de la supervisión y coordinación de la interacción de los tres órganos que componen la Unidad Fiscal, controlando especialmente la intercomunicación que mantenga el Equipo Fiscal con las dos Unidades de Servicios Comunes (U.I.T. y U.T.C.) y de éstas entre sí, quedando bajo su esfera de responsabilidad la adopción de las decisiones sobre los casos que se emitan desde la U.I.T.

Será obligación del Director o Coordinador velar por el equilibrio del sistema de funcionamiento de la Unidad, manteniendo la proporción de los casos que ingresan a través de la U.I.T. y de la distribución de trabajo entre los integrantes del Equipo Fiscal, así como evaluar el tipo de solicitudes que ingresan a la U.T.C. por parte de los Fiscales a efectos de evitar el abuso en la delegación de diligencias innecesarias y la eficacia a la hora de su cumplimiento.

El Fiscal coordinador será el responsable de las decisiones que tome la unidad. Los instrumentos normativos que ofrece el sistema –como las facultades discrecionales– permiten la racionalización de recursos y seleccionar los casos que efectivamente se persigan. Estos casos deben ser identificados lo más tempranamente posible. La intervención del Fiscal Coordinador permite que se tomen decisiones uniformes y evita la acción aislada y desarticulada de distintos fiscales.

A su vez, deberá evaluar constantemente los indicadores de gestión de la Unidad Fiscal, evaluar las necesidades de reasignación del personal y su capacitación de acuerdo a la carga de trabajo detectada y al rendimiento de los agentes y mantener reuniones periódicas con los integrantes del Equipo Fiscal y con los máximos responsables de la U.I.T. y la U.T.C., sin perjuicio de su obligación de supervisión de esas dependencias.

#### **b.6) Reorganización Interna del Personal de las Fiscalías Actuales**

Para la integración de la U.I.T. y la U.T.C., el plan piloto establece que cada una de ellas estará a cargo de un Secretario de Cámara, sin perjuicio de la dependencia jerárquica que ambas Oficinas mantienen con el Director o Coordinador de la Unidad Fiscal. En el caso de la U.T.C. este funcionario deberá tener un perfil distinto al de los abogados prefiriéndose un profesional de la ingeniería o la administración.

En principio, está previsto que cada una de las Unidades comunes se integre con un plantel de alrededor del 35% del personal que actualmente presta funciones en las Fiscalías, distribuidos entre funcionarios y empleados, sin perjuicio de la provisoriedad de esta estipulación teniendo en cuenta las modificaciones que pueden efectuarse una vez analizada la carga de trabajo de cada dependencia.

PERFILES:

- U.I.T.: se tendrán en cuenta las capacidades y aptitudes para la definición y toma de decisión de los casos, y los conocimientos en cuanto a los criterios generales de actuación y las reglas de oportunidad para las decisiones de archivo de los mismos o su investigación
- U.T.C.: se conformará con agentes que se destaquen en las labores administrativas, con aptitudes para el trabajo en equipo y realizar tareas en forma coordinada, y facilidad para la comunicación e interacción con organismos externos al MPF.

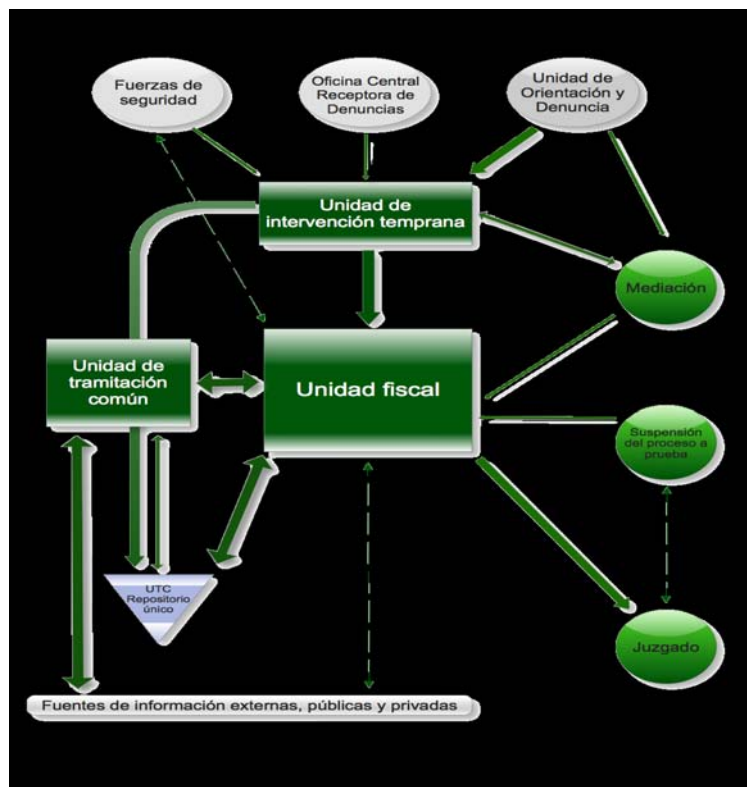
#### **b.7) Unidad Fiscal de Transición**

Se tratará de un grupo de trabajo, integrado por un Fiscal, junto con funcionarios y empleados, que se encargará de resolver la carga de trabajo residual que dejarán los Fiscales que participarán del proyecto al momento en que éste comience con su funcionamiento, a excepción de aquellos casos que hayan sido requeridos de juicio, los que permanecerán a cargo de éstos últimos.

Ello facilitará a los integrantes del Equipo Fiscal comenzar con la nueva experiencia despojados de todo método tradicional con el cual estaban habituados a trabajar. Luego, se intenta ingresar a un nuevo modelo de gestión judicial sin arrastrar la carga de trabajo y las dificultades que evidenciaba el anterior sistema.

La implementación del modelo (que incluye un plan de capacitación para empleados y funcionarios, quienes también podrán efectuar su postulación voluntaria) en una primera etapa, como prueba piloto, y de manera gradual, permitirá analizar el impacto de los cambios y ajustar el diseño antes de su generalización.

El esquema del “Nuevo Diseño Organizacional del MPF” podría resumirse en el siguiente cuadro:



### c) Fortalecimiento Institucional

Uno de los problemas que habitualmente se presenta cuando se intenta encarar cambios profundos en el sistema de una institución, y más aún si se trata de un organismo judicial, es la resistencia natural de sus operadores para afrontarlos.

Para sortear este inconveniente se advirtió la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo de diálogo y consulta con los operadores que permitiera comprometerlos como parte del cambio; es decir invitarlos a formar parte del mismo y tratar de disipar las posibles oposiciones.

En esa inteligencia, a través de las resoluciones FG n° 12/07 y 29/07 se dispuso la creación de comités no vinculantes de trabajo a través de los cuales los fiscales puedan participar activamente en la gestión de las distintas actividades que se llevan a cabo desde la Fiscalía General; aprovechándose para tal fin, los conocimientos y la experiencia de los magistrados en determinados ámbitos específicos. A continuación, se enumeran cada uno los comités y sus respectivas misiones:

- Comité de Entrenamiento: entrenamiento y actualización de conocimientos de los empleados y funcionarios.
- Comité de Política Criminal y Planificación: perfeccionar la organización del sistema y los procedimientos de prevención de ilícitos.

- Comité de Relaciones con la Comunidad: fortalecimiento de los canales de acercamiento entre la comunidad y el MPF. Seguimiento de la prestación del servicio de justicia en condiciones de igualdad.
- Comité de Control de Gestión: asesorar en la introducción de sistemas de análisis y medición; calidad y transparencia de la gestión.
- Comité de Infraestructura Edilicia y de Incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: ayudar a establecer planes para mejorar las condiciones edilicias, parque informático y tecnológico con que cuentan las unidades fiscales.
- Comité de Implementación del Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: definir medidas para la adecuada implementación del código. Analizar y evaluar su implementación.
- Comité de Espectáculos Públicos: promover la seguridad y buen desarrollo de los espectáculos públicos.

La mayoría de las decisiones adoptadas por la Fiscalía General, o por lo menos aquellas que implicaron cambios estructurales del sistema, tales como zonas, turnos, reglamentos, manuales operativos e incluso criterios generales de actuación, fueron previamente analizadas por los propios Fiscales en el ámbito creado por los mencionados comités, y de esta manera se sintieron consultados a la hora de tomarse las decisiones más importantes que influían en su trabajo cotidiano, neutralizándose las posibles resistencias y tensiones.

Además, advirtiendo que no era suficiente con el compromiso y la participación de los Fiscales, en el mes de julio de 2007, se crearon los “grupos de trabajo” no vinculantes, que en un nivel inferior a los comités e integrados exclusivamente por funcionarios, fueron dispuestos para que estudien y elaboren propuestas sobre distintas temáticas fundamentalmente relacionados con la labor interna de las fiscalías. A continuación, se describen los grupos y sus misiones:

- Gestión de Calidad: elaborar propuestas que permitan una mayor eficacia de la gestión, de la medición y de los sistemas de análisis, así como también mejorar la calidad en la actividad del MPF.
- Comunidad y Atención al Público: Promover herramientas que permitan trabajar adecuadamente de cara a la comunidad y para la comunidad.
- Capacitación y Carrera Judicial: promover la capacitación de acuerdo a las necesidades que se presenten, para poder optimizar y mejorar el funcionamiento del MPF y el desenvolvimiento profesional de sus integrantes.

#### **d) Fortalecimiento del Acceso a la Justicia**

Tal como se mencionara, además del cambio en el modelo de gestión de casos, el otro eje importante desde el que se trabaja es el fortalecimiento de la relación entre el MPF y la comunidad.

Para ello, la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos fue creada -entre otras- con la misión de fortalecer los mecanismos que permitan generar canales reales de acercamiento entre la comunidad y el sistema judicial -especialmente de aquellos sectores de menores recursos- todo ello en cumplimiento del deber de brindar justicia, velando por la normal prestación del servicio en condiciones de igualdad y procurando la satisfacción del interés social.

Cuenta en su estructura con la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo, la Oficina de Acceso a Justicia y la Oficina Central Receptora de Denuncias.

La creación de estas unidades ha sido impulsada para poder abordar eficazmente la problemática derivada de los preocupantes niveles de desconfianza que la sociedad tiene en el sistema judicial, procurando incrementar el respeto al derecho que toda persona tiene de solicitar y recibir una respuesta rápida y eficaz de los órganos judiciales o una alternativa adecuada para la solución de sus conflictos. De esta forma, se ha renunciado a la tradicional forma de organización del MPF, con el firme convencimiento de comenzar a desempeñar un papel protagónico en su vinculación con la comunidad.

En este campo también se trabajó para establecer cuál era el punto de partida de este camino de acercamiento a la comunidad y como primera gestión se consideró la necesidad de verificar el grado de conocimiento que la población tenía del propio MPF y sus funciones.

Para ello, la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica realizó a fines del año 2007 una encuesta de conocimiento sobre el MPF con el objetivo de evaluar el nivel de información que el habitante tiene acerca de la existencia y competencia específica del MPF de la Ciudad, mediante la aplicación de una encuesta telefónica que incluyó 400 casos efectivos de personas mayores de 18 años de edad, que viven o realizan sus actividades principales en la Ciudad.

#### CONOCIMIENTO SOBRE LA EXISTENCIA DEL MPF <sup>8</sup>

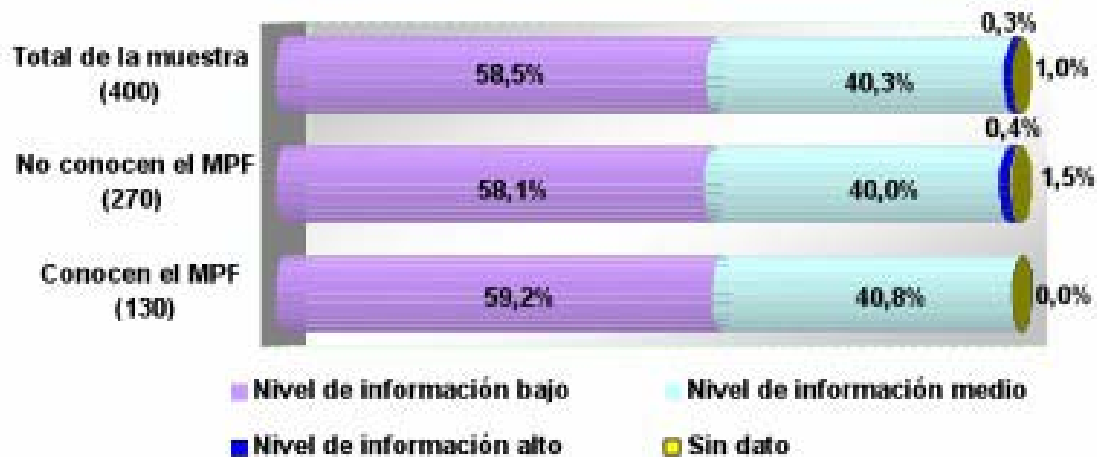


Como puede observarse el grado de conocimiento de la institución resultó de medio a bajo, por cuanto sólo 1 de cada 3 encuestados indicó conocer la existencia del MPF de la

<sup>8</sup> Fuente: Primer Informe Anual de Gestión del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -Abril 2007/Mayo 2008-.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y en realidad pareciera ser inferior aún si se toma en cuenta que de los 130 encuestados (32,5% del total) que dijeron conocer la existencia de las fiscalías locales, un 59,2% tiene un nivel bajo de conocimiento sobre sus servicios y competencias.

#### NIVEL DE INFORMACIÓN SOBRE EL MPF



A partir de ello, se consideró necesario comenzar a delinear programas de difusión continuos, que apunten a aumentar el grado de conocimiento de la comunidad acerca de la institución, sus misiones y funciones, como así también los servicios ofrecidos para el cabal ejercicio de los derechos. Sin embargo antes de comenzar a recorrer ese camino resultaba indispensable establecer cuál era la imagen institucional – hasta el momento inexistente – con la cual se pretendía que la población identificara a esta institución judicial.

Por ello, se trabajó primeramente en el diseño de una imagen que proporcione al MPF su identidad visual propia y que sea el reflejo ante la sociedad, aprobándose por primera vez en más de diez años de existencia el logotipo que lo identifica coronado por dos semicírculos que juntos dan la idea de “dinamismo” y separados la de “contención”, valores que las autoridades del MPF habrían seleccionado para identificarse con la sociedad.

Asimismo, luego de su inscripción en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial se estableció que dicha identidad se transmitiera a todo material gráfico de trabajo que utilice el MPF para su difusión y se extendiera a las nuevas oficinas, su mobiliario y ambientación.



Paralelamente a este tipo de acciones, desde la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos se inició un cronograma de reuniones periódicas con los vecinos de los distintos barrios que conforman las diferentes Comunas de la ciudad como proceso de acercamiento y contacto directo con los mismos que no sólo permita transmitir el conocimiento de los derechos y difundir los nuevos servicios que se irían implementando para facilitar el acceso a la justicia, sino que facilite la recepción directa de los problemas estructurales de cada barrio e incluso los diferentes ilícitos que padecen habitualmente, y responder a ellos articulando acciones interinstitucionales tendientes a solucionar los primeros y erradicar los segundos.

Estas reuniones permitieron por un lado establecer vínculos directos con las diferentes redes vecinales y fundamentalmente posicionar al MPF como una institución que no se limita a intervenir como parte en los procesos judiciales, sino que participa activamente en la solución de los problemas barriales y colabora directamente en todas aquellas problemáticas que guardan relación con la seguridad ciudadana, legitimando de esta manera al organismo frente a la comunidad al asumir un rol proactivo en funciones que en principio exceden su esfera de competencia formal.

En esta misma inteligencia mediante resolución FG n° 66/07 el Fiscal General destacó la idea de una persecución orientada a la comunidad, en la cual se busca restablecer un vínculo sólido entre la persecución punitiva y la ciudadanía. Para ello es necesaria la participación activa de la comunidad, en orden a posibilitar la identificación de los problemas prioritarios que aquélla demanda. Por ello, impulsó a los fiscales para que en aquellos casos de alta conflictividad en el marco de un problema zonal crónico y en la medida en que las circunstancias lo permitan, se de prioridad a métodos alternativos de solución de conflictos que posibiliten la participación activa de la ciudadanía orientada a la solución de los mismos y a la satisfacción de la demanda de la comunidad.

#### **d.1) Las Unidades de Orientación y Denuncias**

Otro problema que habitualmente se presenta a la hora de intentar acercar las instituciones judiciales a la gente para facilitar el acceso a la justicia, es determinar la necesidad de descentralizar Fiscalías y la forma de hacerlo en urbanizaciones tan complejas como Buenos Aires.

Hasta el año 2007 el MPF avanzaba lenta y desorganizadamente hacia la descentralización de Unidades Fiscales tradicionales al interior de los diferentes barrios de la ciudad, llegándose a instalar Fiscalías únicamente en dos de ellos. Sin embargo, al asumirse la nueva gestión y ante la inminente vigencia del nuevo sistema procesal penal, resultaba necesario establecer una forma de trabajo que permitiese por un lado atender a las necesidades y reclamos de los habitantes de la ciudad cumpliendo además con una exigencia formal del nuevo Código Procesal Penal que obliga a denunciar los delitos en la sede del MPF, pero también era necesario que los fiscales se ubicaran de manera tal que pudieran asistir raudamente a las audiencias establecidas por los juzgados en forma centralizada.

Para resolver este inconveniente, se concluyó que para atender a los reclamos de la comunidad, que esencialmente se traducen en denuncias, el MPF no tenía porqué estar representado personalmente por un Fiscal, sino que podía hacerlo a través de un funcionario de segunda o tercera línea; mientras que ante las audiencias fijadas por los jueces, sólo podía actuar un Fiscal en persona sin posibilidad de delegación alguna.

Se pensó entonces en un esquema de trabajo que permitiera al ministerio público descentralizarse, poniendo el servicio de justicia cerca de la gente, pero sin descuidar las necesidades de un sistema moderno y adversarial de resolución de conflictos penales y contravencionales que, en el marco de los principios de oralidad e inmediatez, exige que

sus magistrados se organicen para actuar diariamente en forma oral ante los jueces y para investigar eficazmente los ilícitos.

De esta manera, mientras los Fiscales litigan ante los jueces, las unidades atienden al habitante, le explican sus derechos, lo derivan a otros organismos públicos o privados según corresponda cuando su reclamo no contenga necesariamente un conflicto de índole penal o contravencional, le proponen soluciones alternativas a la instancia judicial con intervención de los organismos especializados en mediación existentes o, en última instancia le reciben formalmente la denuncia generando un caso judicial.

Por ello, frente al fuerte reclamo de los vecinos de contar con mayores canales de acceso y ante el incremento de audiencias que implicaba el nuevo sistema procesal, se comenzó un proceso de concentración de las Unidades Fiscales apuntando a establecerlas en los dos polos judiciales existentes (proceso que aún no pudo concluirse por déficit de infraestructura), y a descentralizar en los diferentes barrios un nuevo formato de atención ciudadana a través de las que se denominaron Unidades de Orientación y Denuncias, dedicadas a receptor los reclamos de la comunidad; generando así una nueva ruptura en el modelo tradicional de organización, para adaptarlo a las funciones propias del MPF.

Esta nueva forma de trabajo se generó teniendo en claro que estas unidades atenderían además cuestiones o reclamos que en principio podían estar fuera de las funciones específicas del MPF, a pesar de lo cual deberían ser escuchados y en su caso derivados al organismo específico para su tratamiento, como una forma de brindar una atención extra que permitiera de a poco comenzar a restablecer el vínculo de la institución con la comunidad.

Este servicio fue pensado a su vez para poder canalizar adecuadamente el flujo de trabajo derivado de las nuevas competencias penales en las que interviene el MPF, propiciando una instancia de mediación penal en aquellos casos donde la misma resulta viable, de forma muy temprana y cerca del lugar del conflicto denunciado. Para ello, si bien por problemas iniciales de presupuesto el proyecto avanzó, en una primera etapa, instalando este tipo de unidades en las sedes de las fiscalías y centralizando allí la atención al público; luego se disparó a diferentes lugares de la ciudad seleccionados según el mapa del delito que ya se había determinado en un relevamiento previo. Es decir que para establecer los lugares donde se instalarían las unidades, se tuvieron especialmente en cuenta aquellos puntos donde había mayor concentración de la conflictividad.

El proyecto prevé la instalación de quince unidades en total instaladas una en cada comuna, conforme a tres etapas a concluir en el año 2010, iniciando con una como prueba piloto a fines del año 2007, cuatro durante el 2008, cinco en 2009 y cinco más en 2010.

El 16 de noviembre de 2007 comenzó a funcionar como prueba piloto la Unidad de Orientación y Denuncias n° 1. También se asignaron a ella integrantes del cuerpo de mediadores del Consejo de la Magistratura y un miembro del cuerpo interdisciplinario que conforma la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo. Mediante resolución FG n° 131/07 se aprobó el manual operativo que fija un marco de actuación concreto para quienes desempeñen funciones en las unidades.

Esta primera unidad se encuentra instalada en el edificio de la calle Combate de los Pozos 155 y, por su ubicación, uno de sus objetivos específicos consiste en recibir las denuncias por hechos cometidos en la jurisdicción de las unidades fiscales que allí tienen su asiento (1, 4, 9 y 10), aunque se reciben a diario por hechos de otras jurisdicciones con la intención de no revictimizar derivando a las personas a otras oficinas. A través de este sistema, se pudo descongestionar la labor de esas fiscalías, ya que no reciben más denuncias en sus dependencias, la atención al público se ha estandarizado y los Fiscales han podido readecuar los recursos humanos con los que cuentan según sus necesidades de investigación.

El 4 de abril de 2008 se aprobó la etapa de experiencia piloto, estableciendo el carácter de permanente de esa unidad. La coordinación de la unidad queda bajo la supervisión de la titular de la Oficina de Acceso a la Justicia.

A partir de allí, se inauguraron las unidades de orientación y denuncias correspondientes a los barrios de Pompeya el 26 de noviembre de 2008; de Villa Lugano el 11 de diciembre de 2008 y de Palermo el 14 de enero de 2009; y si bien no se pudo instalar por problemas presupuestarios la cuarta Unidad conforme al proyecto, se instaló una más reducida en la sede central del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, como un servicio donde los letrados pudiesen presentar por escrito las denuncias y querellas de sus casos sin necesidad de concurrir a las unidades descentralizadas.

En números, las Unidades de Orientación y Denuncias han recibido desde el 16 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008 un total de 4505 consultas. De ellas 587 (13 %) fueron derivaciones externas, y 3918 (87 %) culminaron en denuncia formal.

Este formato de atención descentralizada del MPF ha dado solución paralelamente a otro inconveniente que tenía su origen en el constante reclamo de la comunidad para que se extienda la franja horaria en la que se presta el servicio de justicia., dado que las nuevas Unidades permanecen abiertas de 9 a 20 horas con dos turnos de trabajo; mientras que el horario habitual de las unidades fiscales y de los juzgados es de 8:00 a 15:00 horas.

Están conformadas básicamente por tres puestos de trabajo, el de recepción y orientación, mediante el cual se brinda una atención inmediata y personalizada a los vecinos que ingresan a la unidad otorgándole la información que les permita conocer sus derechos y donde hacerlos valer mediante el acceso a una completa base de datos organizada por voces según los diferentes servicios de la ciudad y la entrega de boletines de información general acerca del sistema de justicia local. Se trata de un sistema de orientación y derivación responsable que incluye un seguimiento posterior de la derivación mediante contacto telefónico con el usuario para determinar los resultados de la derivación a otros organismos y advertir así la necesidad de corregir la base de datos o de coordinar acciones con el organismo al cual se derivó a la persona y esta no encontró una respuesta adecuada a sus funciones.

Se los orienta también acerca de la reconducción de su reclamo si correspondiere, o bien se efectúa la derivación al otro puesto que integra de la unidad encargado de recibir

propriadamente las denuncias que ingresaran como casos al sistema judicial. Asimismo si el caso lo amerita, se evalúa la intervención de un miembro de la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo conformado generalmente por un psicólogo.

En caso de recepcionarse la denuncia de un caso penal o contravencional, se carga la misma en el sistema informático central a partir del cual el Fiscal y sus auxiliares pueden acceder inmediatamente a la información del mismo. Sin perjuicio de lo cual el sistema dispara en forma automática un correo electrónico al Fiscal asignado que es recibido inmediatamente en su equipo Blackberry recientemente provisto, junto con el documento digital de la denuncia adjuntado al correo.

Luego de evaluado inmediatamente el asunto por el Fiscal y con su anuencia si el caso lo aconseja, se propicia en el mismo momento una instancia de mediación en una audiencia a realizarse unos días después en la misma sede de la unidad, a donde se trasladará además de la o las personas denunciadas, un mediador perteneciente al Consejo de la Magistratura; tratando de esta manera que quien acerque a las partes a la solución temprana de su conflicto pertenezca a una institución neutral, es decir, no forme parte de la Fiscalía ni de la Defensoría Pública.

Si la mediación no fuere viable o bien si fracasara la instancia abierta a tal efecto, el caso se remite a la unidad Fiscal que corresponda para su posterior investigación o decisión pertinente.

En todas las unidades hay a disposición del usuario una encuesta de satisfacción que se deposita en un buzón y se procesa mensualmente por el área de estadísticas e información.

#### **d.2) La Oficina de Atención a la Víctima y al Testigo**

Funciona a disposición de las Unidades Fiscales y de las Unidades de Orientación y Denuncias, descentralizando sus servicios en este último caso. Se encarga de la atención, derivación y control de calidad de los servicios prestados a las víctimas y/o testigos que concurran a la oficina. Entre sus funciones, se encuentran: prestar asesoramiento jurídico durante su actuación en el proceso; asistencia psicológica; asistencia social; y excepcionalmente asistencia económica en el marco de una atención integral e interdisciplinaria. Para ello, se aprobó un manual operativo que establece un marco uniforme para desarrollar las funciones asignadas y fija una modalidad de trabajo que pueda ser conocida con antelación por el resto de las dependencias del MPF a las que asiste ( resolución FG n° 88/07 – Anexo I ).

Para cumplir con estos fines:

- Se realizan entrevistas para interiorizarse del problema y poder evaluar el grado y alcance del daño producido, elaborando un diagnóstico de la situación y un legajo del caso, en el cual se vuelcan todos los datos que vayan surgiendo o detalle de la actividad desplegada.

- Se elaboran informes de tipo social a fin de obtener información sobre las condiciones socio-económicas y culturales de la víctima, y el impacto del hecho que motivara su consulta en el seno familiar y medio social inmediato.
- Se fijan estrategias de abordaje y procedimientos adecuados al caso, a fin de subsanar el sufrimiento que padece efectuando una tarea de acompañamiento para el proceso judicial en caso de ser necesario.

Dentro del manual operativo se prevé el desarrollo semanal de reuniones de coordinación del equipo interdisciplinario, en las que se evalúa lo actuado en los diferentes casos del período. Se consideran, además, todas aquellas cuestiones que requieran la elaboración de criterios uniformes de tratamiento y el intercambio de experiencias tendientes a mejorar la capacidad de sus integrantes y la calidad del servicio. Mensualmente se recopilan datos innominados y de tipo socioeconómico vinculados con la actividad desplegada por la oficina y de toda otra información de la misma naturaleza que permita su procesamiento estadístico, a los fines de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios prestados y establecer un índice de satisfacción de los usuarios.

Resulta importante aclarar que; si bien la oficina presta asistencia jurídica, la misma sólo alcanza el nivel de asesoramiento, más no el de patrocinio y mucho menos el de representación de la víctima. En este punto, el MPF ha tomado la decisión, por el momento, de no involucrarse en este último nivel de acompañamiento más intensivo a los efectos de no confundir por completo los roles. Si bien el MPF tiene claro que debe asistir y acompañar a la víctima, existen momentos en los cuales las posiciones pueden enfrentarse, y para ello se ha firmado un convenio con la Procuración General de la Ciudad, que cuenta con un servicio de patrocinio jurídico gratuito, para que asista a aquellas víctimas que quieran por ejemplo constituirse como partes querellantes en el proceso. Igual tipo de acuerdo se encuentra en proceso con el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que organismos respetados y especializados diferentes del MPF cumplan este rol de patrocinio o representación de la víctima.

### **d.3) La Oficina Central Receptora de Denuncias**

Se trata de un centro de contacto que bajo la herramienta de una línea telefónica gratuita 0800 - 33FISCAL funciona las 24 hs. los 365 días del año, donde se reciben aproximadamente 2.500 llamados por mes y tiene por función esencial recibir denuncias y derivarlas sin demora a la unidad fiscal correspondiente. Si bien esta oficina fue creada en el año 2000 y siempre prestó un servicio dedicado fundamentalmente a la atención telefónica del reclamo ciudadano, a partir de la resolución FG n° 82/07 dictada en el mes de septiembre de ese año, se reorganizó su funcionamiento, se dispuso que también recibiera denuncias por correo electrónico, para lo cual se habilitó la cuenta [denuncias@jusbares.gov.ar](mailto:denuncias@jusbares.gov.ar) (donde se reciben en promedio 100 correos electrónicos por mes) y se le asignó la función de supervisar todas las denuncias que ingresen por el formulario electrónico dispuesto en la nueva página web del MPF [www.mpf.jusbares.gov.ar](http://www.mpf.jusbares.gov.ar).

Además de ser un centro desde el cual se atiende en general al ciudadano que acceda en búsqueda de información u orientación vinculada con el sistema judicial, también

se encarga de mantener un canal permanente de comunicación con la autoridad policial (con una línea telefónica diferenciada) recibiendo las consultas que ésta debe efectuar en los procedimientos que contengan adopción de medidas cautelares facilitando, en ese contexto, la interacción con los fiscales, defensores y jueces de turno.

Salvo los casos de hechos flagrantes (que son los mayormente denunciados) donde se le da inmediata intervención a la policía con noticia al Fiscal de Turno, por cada denuncia de hechos no flagrantes debe generar un legajo de investigación que se registra en el sistema informático JusCABA y que automáticamente le genera un caso a la Fiscalía correspondiente. Si bien en un primer momento se imprimían las constancias de estos legajos y se remitían a las Fiscalías, recientemente se dispuso que una vez generado el caso en el sistema, era responsabilidad de la Fiscalía levantarlo y procesarlo, remitiéndose únicamente un correo electrónico al Blackberry del Fiscal en forma simultánea a la generación del caso y otro con las novedades de cada turno de dicha oficina separado por jurisdicción de cada Fiscal.

La Oficina esta organizada de lunes a viernes y feriados mediante tres turnos de ocho horas cada uno y los fines de semana, la carga horaria se distribuye en dos turnos de doce horas cada uno. Los objetivos y funciones de la OCRD se encuentran fijados en el manual operativo aprobado al efecto mediante resolución FG n° 118/08. Allí se establece como principio directriz, establecerse como vía de comunicación permanente con la sociedad, proporcionando todo lo necesario para:

- Movilizar el mecanismo judicial de esta Ciudad frente al anoticiamiento de hechos de naturaleza contravencional y delictual, según la competencia propia del fuero penal, contravencional y de faltas.
- Suministrar la información disponible a los efectos de orientar al ciudadano tanto en cuestiones relacionadas con la competencia de la Justicia de la Ciudad, como aquellas que encuentran respuesta en organismos o instituciones que no pertenecen al ámbito judicial.

Por otra parte, el servicio institucional que brinda esta oficina se ajusta a las normas del buen trato, garantizando el respeto y la dignidad de toda persona, como así también adaptando su proceder a la capacidad de comprensión e instrucción del ciudadano que acceda por los diversos recursos.

#### **e) Otras Oficinas de Apoyo**

Además de las Oficinas mencionadas, funcionan en la órbita de la Fiscalía General Adjunta en lo penal, contravencional y de faltas funcionan y bajo la dirección de la Secretaría General de Política Criminal, otras dependencias de apoyo que también forman parte del nuevo formato de organización del MPF adaptado a sus funciones específicas.

##### **e.1) La Oficina Central de Identificación**

También durante las 24 hs. cumple con la función encomendada por el Código Procesal Contravencional de identificar a quienes son sorprendidos cometiendo una

contravención en flagrancia y no cuentan con documentación que permita identificarlos. Asimismo se encarga de alojar provisoriamente a quienes son recibidos en calidad de aprehendidos y a quienes resultan remitidos en virtud de comparendos forzosos debido a rebeldías o incomparencias anteriores (resoluciones FG n° 21/00 y 82/07). Esta Unidad cuyo servicio pertenecía anteriormente a la Secretaría de Atención Ciudadana (actual Oficina Central Receptora de Denuncias) se independizó en sus funciones a partir de la resolución FG n° 82/07 por entenderse que sus labores, llevadas a cabo siempre con personas aprehendidas y en plazos muy breves podía generar que se descuidara el servicio de atención permanente a la comunidad. La unidad también aprobó su manual operativo, el que entre otras cuestiones establece el procedimiento destinado a determinar la identidad de las personas imputadas de contravenciones y, en general, el tratamiento que corresponde asignar a las personas privadas provisoriamente de su libertad personal.

### **e.2) La Oficina de Control de Suspensión del Proceso a Prueba**

A partir del artículo 311 del Código Procesal Penal de la Ciudad que pone en cabeza de una oficina del MPF el control de las reglas establecidas durante la suspensión del proceso a prueba; el MPF se vio obligado a disponer la creación de esta nueva Unidad integrada por un equipo interdisciplinario que incluye psicólogos y asistentes sociales. Entre otras funciones, se encarga de asistir a los fiscales proponiendo reglas de conducta, seleccionándolas para que éstas sean las más apropiadas a cada persona en virtud de sus condiciones laborales, socioeconómicas y educacionales, analizar la posibilidad de cumplimiento efectivo de las condiciones propuestas, llevar un registro actualizado de ámbitos adecuados para realizar tareas comunitarias o donde cumplir instrucciones especiales, controlar las reglas de conducta impuestas al suspenderse el proceso penal a prueba e informar a las fiscalías y tribunales circunstancias vinculadas con el cumplimiento o incumplimiento de las mismas. La centralización de esta labor en una oficina única además de racionalizar recursos, permitió optimizar la coordinación entre el MPF y los diferentes organismos públicos y privados que absorberán las reglas que se impongan, de forma tal que se puedan mejorar y aumentar las posibles instituciones que colaboran con el sistema (resolución FG n° 49/07). Mediante resolución FG n° 78/08 también se aprobó el manual operativo de esta oficina.

### **e.3) El Cuerpo de Investigaciones Judiciales (C.I.J.)**

El mismo fue creado el 28 de octubre de 2008 mediante la sanción de la ley 2896 según la cual cumplirá funciones de policía judicial dependiente orgánica y funcionalmente del MPF.

Se encuentra en etapa de implementación (concurso para seleccionar sus integrantes) y funcionará bajo la órbita de la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica. Se trata de una institución civil organizada jerárquicamente que tiene por misión auxiliar al Poder Judicial a través del MPF y se compone de dos departamentos: investigación judicial y técnico-científico.

El Departamento de Investigaciones Judiciales estará integrado por: la Unidad de Análisis Delictivo, la Unidad de Análisis Contravencional y la Unidad de Faltas.

El Departamento Técnico Científico estará compuesto por los Gabinetes de Dactiloscopia, Balística, Apoyo Tecnológico, Medicina Legal/Psicología, Contable, Accidentología, Química y Documentología, aunque estos tres últimos se pondrán en marcha en una segunda etapa de implementación del Departamento.

El C.I.J. tiene como objeto:

1. La investigación de los delitos, las contravenciones y las faltas.
2. Individualizar a los presuntos autores y partícipes del hecho investigado.
3. Reunir y conservar las pruebas útiles para el caso conforme a las normas de procedimiento y a las instrucciones que imparta el MPF.

La Defensoría General y la Asesoría General Tutelar podrán requerir al C.I.J. la prueba recolectada y/o ampliaciones o aclaraciones sobre la misma.

Mediante resolución FG n° 354/08 se dispuso que la Oficina de Investigaciones Judiciales y la Oficina de Coordinación Operativa (que hasta ese momento funcionaban bajo la órbita de la Fiscalía General Adjunta en lo penal, contravencional y de faltas) pasen a integrar y depender del Cuerpo de Investigaciones Judiciales.

Hasta el momento, y dado que el CIJ se encuentra en proceso de formación realizándose los concursos previstos por la ley para seleccionar a sus integrantes, las funciones de esas dos oficinas son las siguientes:

#### LA OFICINA DE INVESTIGACIONES JUDICIALES:

Su personal actúa bajo los principios de no militarización y especialización funcional y técnica. Tiene por funciones iniciar expedientes de prevención general y colaborar con los fiscales en investigaciones judiciales complejas y en las que en general demanden la necesidad de encararlas de una manera integral; realizar pesquisas en todo el territorio de la Ciudad, verificar el cumplimiento de las disposiciones del MPF; analizar y cruzar información y responder a todo otro requerimiento funcional de las fiscalías que se considere adecuado (resoluciones CM n° 283/04 y 985/04).

#### LA OFICINA DE COORDINACIÓN OPERATIVA:

Es la encargada de mantener un canal de contacto permanente con el personal policial y las diferentes dependencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que interactúan tanto en el marco de la prevención de ilícitos, como en la investigación de los casos y en la ejecución de las sanciones. De este modo, se pretende generar un centro de rápido y eficaz acceso para que tanto las fuerzas de seguridad como las dependencias del Gobierno cuenten con un nexo en la interacción con los fiscales, defensores y jueces, a raíz de diligencias que deban realizar conforme el código procesal, sea al inicio o durante el trámite de los procesos judiciales (resoluciones FG n° 96/07 y 4/08).

## V. Conclusiones

El cambio normativo en la Ciudad Autónoma de Buenos ha sido acompañado por una nueva etapa institucional del MPF que está tomando un nuevo rumbo en materia de gestión y organización, en miras a transparentar su actuación y dar respuestas oportunas a la comunidad para garantizar el derecho a una resolución pronta y cumplida.

Se trata de implementar la reforma, cambiar las prácticas de los actores que toman ahora un nuevo giro mediante la instalación de un sistema oral que se caracteriza por la existencia de audiencias como metodología central para tomar las decisiones relevantes del proceso.

Un nuevo modelo de justicia criminal exige un nuevo modelo de organización de los fiscales ya que las estructuras concebidas para los sistemas tradicionales no resultan funcionales al sistema adversarial.

El fortalecimiento de las estructuras que componen el MPF guarda parámetros de efectividad y ha aumentado la productividad y eficiencia del organismo. El plan de implementación ha desarrollado con precisión el modelo de gestión del cambio que se aplicará, indicando tareas, responsables, tiempos, recursos y los mecanismos de coordinación, supervisión y evaluación para cada una de ellas.

La idea de gestión es central en el buen funcionamiento de cualquier organización, influye directamente en los resultados de la investigación y es determinante para el éxito del nuevo modelo.

El avance hacia una organización del trabajo basada en un sistema de flujos como método para la asignación casos, en oposición al sistema de cartera que reproduce la antigua lógica de los tribunales, aprovecha el trabajo en equipo al tiempo que incorpora modernos conceptos económicos de gestión, de manera de combatir los tiempos muertos, maximizar el recurso humano y el recurso tiempo.

Más allá de los avances, los próximos desafíos consistirán en: mejorar los métodos de investigación y la coordinación con las fuerzas de seguridad<sup>9</sup>, evitar reproducir el expediente, incrementar la capacidad para preparar los casos y presentarlos ante los tribunales, asumir responsabilidades por los resultados, afianzar la coordinación con el resto de las organizaciones que participan del sistema de justicia criminal y construir una estrategia comunicacional.

---

<sup>9</sup> El 28 de octubre de 2008 la Legislatura porteña sancionó la ley 2894 mediante la cual se crea la Policía Metropolitana que cumplirá con las funciones de seguridad general, prevención, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la justicia.

Si bien los cambios descritos en este informe son recientes e incluso algunos se encuentran en fase de implementación, el sostenimiento del proyecto de transformación en el tiempo, mediante ajustes y una evaluación permanente, aparecen como herramientas imprescindibles para continuar afianzando el sistema acusatorio en la Ciudad.

## **Las Oficinas Judiciales de la Provincia del Chubut**

Rodolfo D. Barroso Griffiths y Marcelo F. Nieto Di Biase\*

### **I. Objeto**

El objeto de esta presentación es poner en escena el rol, las competencias y el funcionamiento de la oficina judicial, novísimo órgano de la Justicia Penal de Chubut.

Para ello, previamente explicaremos las características del sistema procesal que regía hasta la reforma operada en el año 2006, y luego las que se destacan del sistema procesal actual. Este comparativo culmina con un informe sobre los resultados obtenidos producto del cambio de sistema.

En relación a ello aclaramos que por no ser, concretamente, el objeto de nuestra presentación, haremos referencia brevemente a los lineamientos generales de ambos sistemas sin ingresar a un tratamiento particularizado de los institutos.

Destacamos que el sistema procesal vigente (acusatorio / adversarial), es el que sustenta y justifica la existencia de las oficinas judiciales.

### **II. Introducción de Antecedentes Históricos**

En fecha 12 de mayo de 2006, representantes de los tres poderes del estado suscribieron un acuerdo para la reforma procesal y orgánica de la Justicia, en pos de la mejora del servicio. Este pacto de Estado alcanzó al proceso civil y al penal.

En orden al proceso penal, se buscó concretar las exigencias constitucionales devenidas de la convención constituyente de 1994. Concretamente allí se plasmó que la propuesta de reforma propendía a:

- a) Robustecer un modelo de enjuiciamiento penal predominantemente acusatorio en cumplimiento del diseño constitucional (arts. 18, 24, 53, 59, 75 (12), 118 C.N.; artículos 172, 173, 194, 195 (3)-(4), 196, 200 201, 204, 205, 206, de la Constitución de Chubut).
- b) Acortar los términos procesales de manera que se arribe, en el menor tiempo posible, a la etapa del juicio oral y público, permitiendo alcanzar un veredicto de culpabilidad o inocencia, tal como lo reclaman los protagonistas del conflicto y la sociedad en su conjunto.

---

\* Ambos autores son abogados y Directores de Oficina Judicial de la Provincia del Chubut, de Esquel y Trelew, respectivamente. Sus correos electrónicos son [rbarroso@juschubut.gov.ar](mailto:rbarroso@juschubut.gov.ar) y [mnieto@juschubut.gov.ar](mailto:mnieto@juschubut.gov.ar); ambos son integrantes de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

- c) Desarrollar el mandato constitucional del juicio con jurados (artículo 173, C. Ch) y del juicio por jurados (artículos 24, 75 (12), 118 C.N.; artículos 135 (27), 173, C. Ch.).
- d) Fortalecer la protección y defensa de las víctimas de delitos violentos en todos los procesos penales, incluido el ámbito de las leyes de responsabilidad penal del menor.
- e) Lograr una respuesta permanente del servicio de justicia.

Como consecuencia de este acuerdo se sancionó el nuevo Código Procesal Penal, Ley 5.478 (Boletín Oficial del 05/05/06), habiéndose dispuesto su entrada en vigencia para el 31 de agosto de 2006, haciéndolo realmente en fecha 31 de octubre de 2006 (prórroga por Ley 5.518)<sup>1</sup>.

Ahora bien, revisando el pasado en la materia, puede decirse que el ordenamiento procesal vigente no tuvo su génesis en el aludido acuerdo, sino que el mismo es el resultado de un largo proceso de reformas de años anteriores, como de un código procesal penal en vacancia legislativa<sup>2</sup>.

Sin embargo, si somos fieles a la genealogía de nuestro sistema actual, terminología que tomamos prestada del Dr. Alfredo Perez Galimberti<sup>3</sup>, hoy nos hallamos en el punto de partida en que estábamos hace un siglo y medio. Ello, en razón de que en el siglo XIX rigió el juicio por jurado en la colonia galesa que habitó nuestras tierras<sup>4</sup>.

Volviendo a la actualidad, en fecha 15 de mayo de 2009, mediante la Ley V N° 125, se declara el cese formal de la transición, entrando en vigencia de todos aquellos organismos previstos en el Código Procesal, que hasta entonces estaban postergados por la Ley 5.519, la Cámara Penal, (competencia art. 71 A). Respecto al Tribunal por jurado y el Tribunal mixto (competencia arts. 71 B) III y B) IV, respectivamente), persisten las dudas.

### III. Situación Anterior a la Reforma al Sistema Procesal Mixto

El Código Procesal Penal que regía hasta la entrada en vigencia del actual, presentaba las siguientes características:

- **Investigación: judicial o fiscal**

Regía un sistema inquisitivo mitigado, por lo que la investigación se encontraba a cargo del Juez de Instrucción quien podía delegarla al fiscal, si mediaba requerimiento sobre la dirección de la investigación (art. 173 bis). La particularidad estuvo dada en la Circunscripción Judicial de Esquel, donde todas las investigaciones eran delegadas al fiscal

---

<sup>1</sup> Se cita las leyes de acuerdo a su numeración original. Actualmente Chubut cuenta con un Digesto Jurídico conforme al cual a las leyes vigentes le fueron dadas una nueva identificación (ver [www.juschubut.gov.ar](http://www.juschubut.gov.ar), link Digesto Jurídico).

<sup>2</sup> Por Ley 4.566, año 1999, se aprueba el Código elaborado por el Dr. Maier, el que estuvo en vacancia legislativa año tras año hasta que fue derogado por la Ley 5.478 (nuevo CPP).

<sup>3</sup> Defensor Público en Jefe del Ministerio Público de la ciudad de Trelew, Chubut.

<sup>4</sup> El arribo de los galeses se produjo en el año 1865. Ver “Chubut siglo XIX: Una década del juicio por jurados”, por Virgilio Zampini. Publicado en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, Año VIII, N° 14, P. 343 y ss.

basado en la existencia de una prueba piloto iniciada el 24/06/2002 y que en el futuro encontró apoyatura jurisprudencial en el precedente “*Quiroga*” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- **Sistema escrito en la etapa de investigación (instrucción)**
- **Juicio oral y público**
- **Órganos Jurisdiccionales**  
Existían Juzgados de Instrucción, Penales y Contravencionales de Niños y Adolescentes, Correccionales y Cámaras del Crimen.
- **Características del procedimiento:**
  - a) Delegación jurisdiccional dada la metodología escrita para las decisiones.
  - b) Activismo por parte del juez, como titular de la investigación.
  - c) Confusión sobre los roles de parte, a partir del activismo del juez.
  - d) Extensión del proceso, ergo de la prisión preventiva.
- **En lo referente a la gestión judicial:**
  - a) Juez con función administrativa.
  - b) Formalismo.
  - c) Lógica del trámite: el mismo está orientado a las “acciones”.
  - d) Organización vertical de la judicatura.
  - e) Gestión artesanal. Inexistencia de una verdadera gestión administrativa del servicio de justicia.

#### **IV. Situación Actual. Sistema Acusatorio - Adversarial**

El nuevo CPP introdujo a la Provincia del Chubut dentro del concierto de estados latinoamericanos que abandonaron el sistema inquisitivo tradicional y adoptaron el sistema acusatorio – adversarial. El sistema se encuentra basado en la producción de audiencias orales, para todas las etapas del proceso.

Entre las características principales, se pueden consignar:

- **Investigación fiscal**  
Toda la investigación llevada a cabo por el Ministerio Público Fiscal se reúne en un legajo que sirve de base para formular su requerimiento en la etapa preparatoria (acusación o sobreseimiento – arts. 257 y 284). Cabe aclarar que esta etapa de investigación preparatoria no tiene por finalidad la producción de prueba, con excepción de los denominados anticipos jurisdiccionales de prueba (arts.258 y 279), sino si existen en suficiencia y la legalidad de su obtención, como paso previo a la formulación de la acusación.
- **Sistema de audiencias**  
Uno de los cambios centrales operados, del que luego se explicará su directa incidencia en la razón de ser de las oficinas judiciales, es el que radica en la metodología adoptada para la toma de decisiones jurisdiccionales. Se ha eliminado el expediente escrito

como método de intercambio de la información por el marco de la audiencia. El principio general sentado en el código es que todo lo que requiera controversia se tramita por audiencia (art. 260).

- **Órganos Jurisdiccionales**

Conforme una organización más horizontal, existen en la provincia colegios de jueces penales y de jueces de cámara. Cumplen funciones específicas en cada circunscripción pero con jurisdicción en toda la provincia. Así, se concreta el postulado constitucional de la existencia de órganos judiciales itinerantes (art. 167, 3 párrafo). Es decir, un integrante del Colegio de Jueces penales de la circunscripción judicial de Esquel, puede ser convocado a un debate a realizar por integrantes del colegio de jueces penales de Trelew.

- **Características del procedimiento:**

- *Prohibición de delegación jurisdiccional.* Es falta grave la delegación de funciones (Art. 16 y 75 CPP).
  - *Neutralidad del juez y separación de funciones.* El mismo se encuentra impedido de realizar tareas de investigación, encontrándose en una situación de tercero imparcial. Dice el art. 18 del Código que los fiscales no podrán realizar actos propiamente jurisdiccionales y los jueces no podrán realizar actos de investigación o que impliquen el impulso de la persecución penal. Si los jueces sustituyeran de algún modo la actividad propia de los fiscales, se apartarán inmediatamente del conocimiento de la causa.
  - a) *Protagonismo de las partes e igualdad.* Se construye la teoría del caso, cobrando relevancia la estrategia y la destreza en la litigación. Conforme el art. 17 los jueces preservarán el principio de igualdad procesal, debiendo allanar todos los obstáculos que impidan su vigencia o lo debiliten.
  - b) *Rol e importancia de la víctima.* La víctima es parte esencial en el nuevo proceso penal. Su participación en distintas instancias del proceso, en especial en los casos de aplicación de las reglas de disponibilidad de la acción penal es esencial. El Código menciona a la víctima en ochenta y ocho (88) oportunidades.
  - c) *Solución del conflicto.* Los jueces procurarán la solución del conflicto surgido a consecuencia del hecho, en pos de contribuir a restablecer la armonía entre sus protagonistas y la paz social (art. 32 CPP).
  - d) *Principios del proceso.* Oralidad, publicidad, contradicción, concentración, intermediación, simplificación y celeridad (art. 3).
  - e) *Existencia de salidas alternativas de resolución del conflicto.* Reglas de disponibilidad de la acción penal, a saber: principio de oportunidad, conciliación y reparación (arts. 44/48)
  - f) *Reducción temporal del proceso, ergo de la prisión preventiva.* Más adelante se brindan datos estadísticos concretos con referencia a los plazos de duración del proceso penal y del instituto de la prisión preventiva.
- **En lo referente a la gestión judicial:**
- a) *Separación de funciones.* Las funciones administrativas se encuentran a cargo de la Oficina Judicial y las funciones jurisdiccionales en manos de los jueces (Art. 75 CPP). La prohibición de delegación jurisdiccional tiene un doble sentido, el

juez no puede delegar ni el director de la Oficina Judicial permitir la misma. Es falta grave para ambos.

- b) *Profesionalización de la gestión*. La gestión de los tribunales se encuentra en manos de un organismo especializado, como es la Oficina Judicial, la que tiene a su cargo la administración de los recursos humanos, edificios y presupuestarios.
- c) *Lógica del trámite*. El mismo está orientado a los “resultados”.
- d) *Organización horizontal (Colegios de Jueces)*. Más adelante haremos referencia a la importancia que para la gestión tiene el abandono de la verticalidad en la organización de la judicatura.

## V. Los Resultados del Cambio de Paradigma. Los Plazos en el Nuevo Proceso Penal (Datos de la Circunscripción Judicial de Esquel)

Preliminarmente, aclaramos que no existían datos estadísticos precisos del funcionamiento del proceso penal anterior. Si bien esto es algo común, lamentablemente por cierto a todos los poderes judiciales, esta falta de información perjudica la evaluación de los resultados del nuevo proceso en el corto plazo. Es por ello, que el comparativo es limitado.

A continuación se exponen estadísticas relativas al plazo de duración del nuevo proceso penal, uno de los objetivos centrales del pacto de Estado.

En el gráfico que a continuación veremos denominamos acto conclusivo a la decisión jurisdiccional que resuelve la situación procesal del imputado. La firmeza del acto pone fin al proceso penal abierto en su contra. El plazo de inicio del cómputo está dado por la denuncia penal o la intervención de oficio del Ministerio Público Fiscal, lo que implica decir que se inicia desde que el sistema penal se anoticia de un hecho que probablemente resulta ser un delito.

Tabla 1  
Duración de los procesos por acto conclusivo  
Fuente: Oficina Judicial de Esquel

Acto conclusivo (acto firme *)	Meses
Conciliación *	4
Reparación *	7,1
Principio de oportunidad *	4,8
Sobreseimiento	11,2
Suspensión Juicio a Prueba *	9
Juicio Abreviado *	5,5
Sentencia juicio (debate Unipersonal / Colegiado)	10,5
<b>Plazo general del sistema</b>	<b>5,9</b>

Es dable aclarar que la conciliación es una salida alternativa de uso frecuente y que tiene por imperativo legal la conformidad de la víctima, como se puede ver en la noticia que a continuación se trae a colación:

**Comodoro: robó en una casa, le pidió perdón a la víctima y fue sobreseído**

**(Fuente: diario de Internet patagonico.net – edición del 02/06/2009)**

- Un ladrón llamado .... fue sobreseído ayer (Lunes) durante la audiencia de control de detención que se llevó a cabo en la Oficina Judicial de Comodoro Rivadavia, luego de pedirle perdón a la víctima.
- El sábado fue detenido a las 14:30 horas luego de un intento frustrado de robo (hurto agravado por escalamiento en grado de tentativa)
- En el control de detención el defensor del imputado ofreció una reparación económica y solicitó el sobreseimiento de su asistido, por lo tanto el representante del Ministerio Público Fiscal realizó la correspondiente consulta con la víctima y esta se negó a recibir un resarcimiento económico, aunque prefirió un pedido de disculpas y fue esto lo que el imputado hizo en la audiencia para salir airoso de la situación.

La noticia evidencia la rapidez de la solución del conflicto legitimado por la opinión de víctima como titular del bien jurídico protegido por la figura penal. Evidentemente esto hecha por tierra aquellas opiniones que sacralizan el principio de legalidad desconsiderando la voluntad del directamente afectado por el hecho.

Las salidas alternativas de resolución de conflictos, esto es conciliación, reparación y principio de oportunidad (arts. 44 a 48), tienen una tasa de incidencia sobre el total de casos archivados del sesenta por ciento (60%). Si se considerase en dicho rubro a la suspensión del juicio a prueba, sin perjuicio de su tratamiento diferenciado en el código procesal (art. 49 a 51), esta incidencia es del sesenta y seis por ciento (66%). Se aclara que del total de denuncias que ingresan al Ministerio Público Fiscal (100%) un diez por ciento (10%), aproximadamente, es lo que ingresa a la oficina judicial, es decir, son judicializadas.

Seguidamente, presentamos un comparativo de plazos de duración del procedimiento derogado y el actual.

Tabla 2  
**Duración promedio según etapa procesal por tipo de sistema**  
Fuente: Oficina Judicial de Esquel

<b>Plazo sistema mixto Elevación a Juicio *</b>	<b>Plazo sistema acusatorio / adversarial Audiencia Preliminar</b>
328 días	166 días

\* Dato de la Dirección de Estadística del STJ

Se toma como referencia el plazo promedio que insumía la resolución de la elevación a juicio del sistema mixto vs. la realización de la audiencia preliminar, audiencia esta que concentra dos actividades centrales, a saber: **1)** admisión de la acusación y dictado del auto de apertura de juicio y **2)** admisibilidad de la prueba ofrecida por las partes. Es decir, que la comparación es de mínima con relación al sistema mixto, pues en el mismo, la actividad 2) se hace en otra instancia.

Seguidamente, y tomando como dato del sistema mixto el plazo de la elevación a juicio, se lo compara con el plazo de realización del debate en el nuevo procedimiento.

**Tabla 3**  
**Duración promedio de elevación a juicio y realización del debate en ambos sistemas**  
 Fuente: Oficina Judicial de Esquel

Plazo sistema mixto Elevación a Juicio	Plazo sistema acusatorio / adversarial Realización del debate
328 días *	308 días

\* Dato de la Dirección de Estadística del STJ

Es decir, que en todos los casos, existan o no imputados privados de libertad, en menos de un año se realizan los debates. Si bien aparece como un dato alentador, la dinámica del sistema muestra que dicho plazo debe ser menor, pues si vemos el gráfico anterior vemos que a la audiencia preliminar se arriba en 166 días y al debate en 308.

El tiempo transcurrido entre ambas instancias es de 142 días. Demasiado tiempo para programar un juicio unipersonal o colegiado. Para esto sirven las estadísticas, es decir para analizar las causas de la demora y definir los cursos de acción a implementar para una mejora sustantiva.

Es muy significativo apuntar que con la puesta en vigencia de la Cámara Penal (mayo de este año) se puede aseverar que en las circunscripciones judiciales de Trelew y Esquel el recurso ordinario del imputado contra la condena (doble conforme) exigido por los tratados internacionales y recogido por la Corte Suprema en el precedente “Casal”, se cumplirá en un plazo inferior a los doce (12) meses desde que se iniciara el proceso penal en contra de una persona.

A continuación se muestra el dato referido a la duración de la prisión preventiva, exhibido en plazos promedio de duración y el plazo mínimo considerado.

**Tabla 4**  
**Duración promedio de la prisión preventiva según tipo de sistema**  
 Fuente: Oficina Judicial de Esquel

Promedio de duración de la Prisión Preventiva	Plazo mínimo de duración de la Prisión Preventiva
30 días	1 día

El dato que se exhibe a continuación resulta relevante, pues muestra como el sistema ha venido, contrariamente a lo que sostienen los detractores de los procesos de reforma, a maximizar las garantías constitucionales. Se pone fin a lo que se ha denominado como “procesos de procesados”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Reflexiones a propósito del nuevo Código Procesal Penal de Chubut Ley 5478, por José Raúl Heredia, en El Dial, suplemento de derecho penal y contravencional de la C.A.B.A, Doctrina, año 2006.

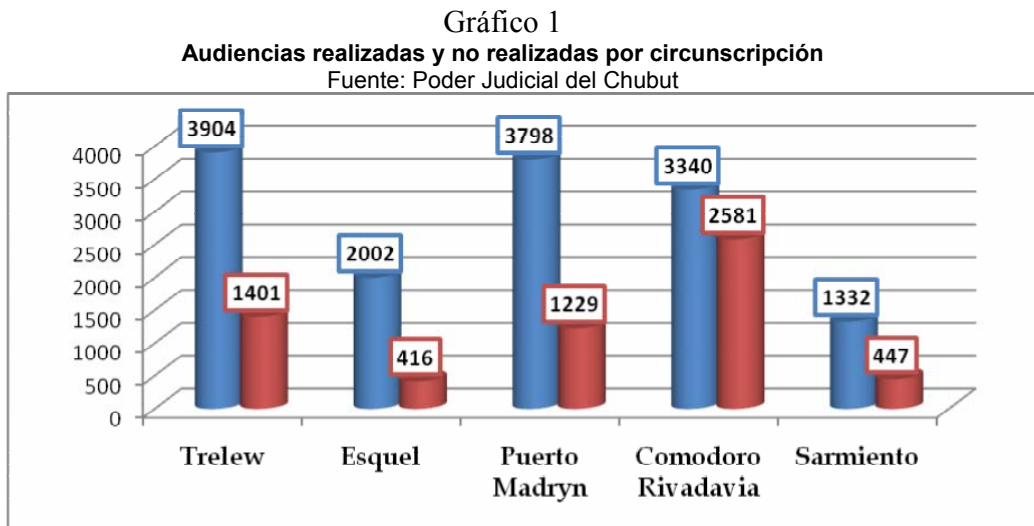
Dado que siempre se nos ha preguntado sobre el plazo mínimo de la duración de la prisión preventiva, explicamos que ello es posible con la oralidad como método y la horizontalidad como organización de la judicatura.

Los casos de duración de la prisión preventiva de un día, son aquellos donde la decisión judicial adoptada en una audiencia es recurrida en esa misma instancia, siendo que la audiencia de revisión debe hacerse, por imperativo legal, dentro de las veinticuatro (24) horas con otros dos jueces penales (art. 236 del CPPChubut). Entonces, tres son los jueces penales, uno que dicta la medida y dos que la revisan, los que en un plazo de 24 horas toman conocimiento en audiencias orales y públicas sobre la libertad de la personal inocente imputada de un delito durante el devenir del proceso penal, o la aplicación de una medida sustitutiva (arresto domiciliario, obligación de presentarse, etc.).

### **Tasa de realización de audiencias (efectividad)**

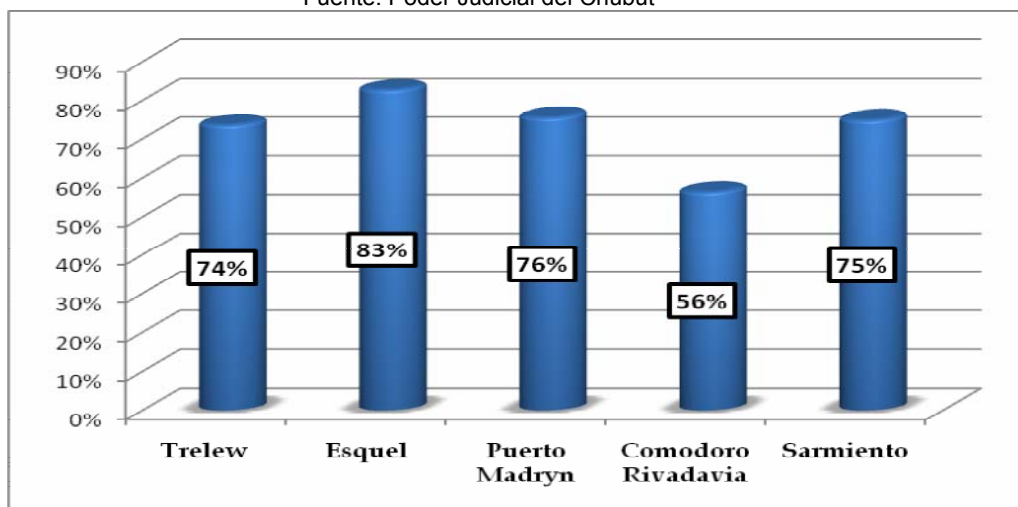
En materia de cumplimiento de plazos merece destacarse especialmente la importancia que tiene la tasa de realización de las audiencias programadas, pues en un sistema de estas características la tasa de efectividad en la programación es uno de los indicadores más importantes. Este indicador pone blanco sobre negro, pues indica la relación entre audiencias programadas / realizadas. A continuación se muestran los siguientes datos por circunscripción.

#### ***a) Audiencias realizadas / No realizadas***



#### ***b) Tasa de efectividad***

Gráfico 2  
Tasa de realización de audiencias por circunscripción  
Fuente: Poder Judicial del Chubut



El porcentual de no realización debería ser examinado conjuntamente con todos los operadores del sistema, es decir Jueces, Fiscales, Defensores y Oficina Judicial. La razón es muy sencilla, una tasa de efectividad muy baja, produce un rápido cuello de botella y por ende las decisiones jurisdiccionales se demoran impactando directamente sobre el plazo de duración del proceso penal. De ahí la señalada relación.

## VI. La gestión del nuevo sistema procesal. Las oficinas judiciales

La adopción del sistema de audiencias y la prohibición de delegación, indica que, ineludiblemente, la gestión administrativa del nuevo sistema debe serle funcional.

La instalación de la oralidad implica que todas las cuestiones que se susciten en la sustanciación del proceso deben ser planteadas, discutidas y resueltas en audiencias orales. Es así, entonces, que se impone como metodología para la toma de decisiones jurisdiccionales el sistema de audiencias en el transcurso de todo el proceso.

Tal como nos enseña Alberto BINDER, un luchador en esto de hacer realidad la existencia de un proceso penal que cumpla con los postulados de nuestra Constitución Nacional, toda reforma conlleva un cambio cultural. Tres son las dimensiones básicas que deben darse para lograr este cambio: el diseño normativo, la nueva organización y gestión del trabajo, como la nueva concepción de la capacitación y la enseñanza legal<sup>6</sup>.

La Ley 5.478 (dimensión normativa) a la par de acoger el sistema acusatorio adversarial en el procedimiento penal, trajo consigo, entre varios cambios, la aparición de un nuevo operador del sistema, la Oficina Judicial (dimensión de gestión), pues es obvio

<sup>6</sup> Cita extraída del excelente trabajo de Patricia Soria “Hablando se entiende la gente” – Revista de Derecho Procesal Penal – El proceso penal adversarial – Rubinzal Culzoni, pág. 252/253.

que un sistema adversarial estructurado a partir de un sistema de audiencias exige una nueva organización y gestión del trabajo.

En conclusión, el cambio implementado no fue meramente una reforma legislativa al sistema de enjuiciamiento, sino un verdadero cambio estructural en la manera como se sustancia el mismo.

Así como las razones de ser de la mutación de paradigma procesal es la observancia de las reglas constitucionales, explicación que excede el marco de este trabajo, para el cambio de modelo de gestión no basta con sólo invocarlo, sino que las razones más profundas deben buscarse en la inexistencia de una verdadera gestión profesional en el marco del sistema inquisitivo.

No es el momento, creemos, de denostar el sistema inquisitivo desde el punto de vista de la gestión, pero sí puede decirse, con alcance general, que la falta de información estadística para evaluar los resultados de un cambio y para la toma de las mejores decisiones en el servicio de justicia, es suficientemente demostrativa de que éste sustenta básicamente su concepción de la gestión del servicio en la mera verticalidad jurisdiccional. Queremos decir con ello que es común percibir en el trabajo diario bajo dicho sistema, que cuanto de más arriba viene la decisión en torno a la gestión, más acertada es.

Esta concepción, obviamente, no resiste el embate de la gestión profesional donde los principios de la eficacia y la eficiencia resultan determinantes para la toma de decisiones, y para lo cual la información estadística resulta imprescindible.

Ahora bien, hacer realidad la dimensión de la gestión pregonada por Binder no es sencillo, pues no puede soslayarse que la instalación de un modelo de gestión profesional debe hacerse en el marco de un servicio de justicia que “respira” cultura inquisitiva. No sólo es la organización del trabajo, sino las estructuras edilicias, la capacitación de los empleados, la informática, las escasas estadísticas existentes, las relaciones con las demás instituciones vinculadas al proceso penal, etc. El sistema inhala y exhala cultura inquisitiva.

En esta realidad para diseñar, implementar y planificar el nuevo sistema de gestión hay que formularse los siguientes interrogantes: ¿de dónde partimos?, ¿hacia dónde vamos?

Partimos de una cultura de organización administrativa en donde la metodología para la toma de decisiones era sobre la base de un expediente escrito, por lo que el énfasis estaba puesto en el proceso de recolección de la información que luego era agregado metódicamente a ese expediente. Allí, la formalidad reinaba.

Nos dirigimos a un proceso donde el énfasis está puesto en la eficacia y la eficiencia del sistema de producción de audiencias orales. Lo que importa es que las audiencias programadas se realicen. Acá, el resultado es quien reina.

La conclusión es que no se puede hacer funcionar el nuevo sistema de gestión con la lógica del proceso de gestión administrativa de expediente escrito. Hay que rediseñar todo

el sistema, dado que hay un correlato directo entre oralidad, como método, y estructura administrativa, como soporte.

### **La gestión y la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales**

En este rediseño y puesta en marcha de una gestión profesional del sistema existe una condición imprescindible de la que mucho se ha escrito, dice o pregona, y que en los hechos resulta ser, sin hesitación alguna, uno de los mayores obstáculos que debe sortearse. Nos referimos a la separación absoluta de lo administrativo con lo jurisdiccional.

Este deslinde no se refiere a fulminar de una vez para siempre la perniciosa delegación de la función jurisdiccional, consustancial con el procedimiento escrito del inquisitivo, pues de ello se encarga el sistema de audiencias. De lo que hablamos, es sobre la resistencia cultural que existe en la judicatura de abandonar definitivamente las funciones administrativas que se le detraen a partir de la creación de la oficina judicial.

La cuestión a definir es ¿cómo puede asegurarse sin condicionamiento alguno de la jurisdicción, una gestión administrativa judicial autónoma regida por los postulados de la eficacia y la eficiencia?

A nuestro modo de ver, dos son las definiciones centrales que deberían adoptarse al respecto: **a)** el deslinde legal de la competencia de la oficina judicial; y, **b)** resolver la competencia en la fijación de la política de gestión y supervisión.

**a)** En lo referido a la competencia de la oficina judicial, la misma tiene sus atribuciones determinadas en el artículo 75 del código, primera parte, que dice:

*“El juez o tribunal y las partes serán asistidos por una Oficina Judicial. Al director o jefe de la misma le corresponderá como función propia, sin perjuicio de las facultades e intervención de los jueces previstas por este Código, organizar las audiencias y el debate, dictar las resoluciones de mero trámite, ordenar las comunicaciones, disponer la custodia de objetos secuestrados, llevar al día los registros y estadísticas, dirigir al personal auxiliar, informar a las partes y colaborar en todos los trabajos materiales que el juez o el tribunal le indique. ...”*

Si se analiza detallada y concretamente las atribuciones se puede concluir que tres son las principales: organizar las audiencias; dirigir al personal y llevar las estadísticas.

En la organización de las audiencias la resistencia de base cultural que refiriéramos, se manifiesta en la interpretación que se hace del alcance del sistema de administración de audiencias (día, hora, lugar, juez o jueces designados, etc.). La injerencia en este aspecto, es decididamente abarcadora del control de la gestión y de la productividad de los tribunales.

**b)** Con relación a la atribución de fijar la política de gestión y el control de supervisión, se ha optado por el sistema conforme el cuál tal atribución es asumida como una función propia del Poder Judicial, desechándose el otro modelo (inglés) donde es exterior al gobierno judicial (agencia de servicio civil). Pero la cuestión no termina allí

porque el sistema de gestión interna tiene, en nuestra apreciación, dos variables en el ejercicio de la supervisión, ambos a cargo de un estamento judicial.

En una, la competencia recae concretamente en el Juez Presidente del Tribunal (Juez administrativo -sistema adoptado en el C.P.P. de La Pampa, en vacancia, como en el anteproyecto de ley orgánica de Justicia de Santa Fe-). Así quién fija la política general de la gestión es el juez presidente, con el asesoramiento del administrador, quien es el único responsable de su correcta implementación. Las relaciones con los demás jueces es también una función específica de este juez administrativo.

En la otra variable, el estamento judicial que tiene a su cargo el ejercicio de la supervisión resulta ser el Superior Tribunal de Justicia. En nuestra Provincia se ha optado por esta última, dependiendo las oficinas judiciales del Presidente de la Sala Penal, quien debe fijar la política a implementar y supervisar su observancia por parte de los directores. Las relaciones institucionales con los jueces de las distintas circunscripciones judiciales en materia concreta de gestión, está a cargo de cada director de oficina.

Somos de la opinión que en un cambio cultural tan profundo del sistema de gestión, resulta conveniente esta última opción, dado que ello posibilita que la misma quede exenta de los *atributos de rigor legal que los jueces atribuyen a su tarea jurisdiccional*.<sup>7</sup> Esto posibilita, además, dotar al director de la oficina de mayor autonomía en la toma de decisiones, porque es éste quien cuenta con mejor calidad de información y porque su ámbito de labor son los temas concretos de gestión. El director es quien puede y debe efectuar los ajustes que sean necesarios en el funcionamiento del sistema, priorizando un diseño flexible y con el objetivo puesto en la eficiencia de los resultados.

Asimismo, no es un tema menor la posición de autoridad como responsable exclusivo del proceso de gestión que esta variable concede al director de la oficina judicial. Todo hace indicar que la variable del juez administrador puede terminar teniendo un impacto negativo sobre la gestión dado el riesgo cierto de subordinar los criterios técnicos y profesionales al parecer del mismo. Ello, pues, es el juez administrador quien, en definitiva, fija la política general de gestión.

### **La gestión y la organización horizontal de la judicatura**

Una nota distintiva en la elección del estamento judicial que resultará competente para el establecimiento de la política de gestión y supervisión de su cumplimiento, es la adopción de la horizontalidad en la organización de la Judicatura.

A consecuencia de esta organización horizontal, conforme a lo artículos 66 y 72 del código procesal, todos los jueces penales son competentes para resolver los pedidos de las partes durante la investigación (función de garantía), toman conocimiento de los juicios abreviados, unipersonales y colegiados (función de juicio) e intervienen en el control de la ejecución de las sentencias y de la suspensión del proceso a prueba (función de ejecución).

---

<sup>7</sup> Fucito, Felipe, en *Gestión Social de calidad en la Justicia* – Humberto Quiroga Lavié – La Ley, pág. VII.

En materia de gestión ¿qué importancia tiene el diseño horizontal donde todos son competentes? La desaparición de la verticalidad elimina la subrogancia y ello posibilita a la gestión seleccionar el o los jueces disponibles para atender los requerimientos de audiencias. Esto, contrariamente a lo que puede opinarse livianamente, no se hace de manera improvisada.

No se está atrás del requerimiento, sino que los criterios de selección de jueces integran la planificación del trabajo de la oficina judicial siguiendo la máxima que toda demanda de jurisdicción debe ser atendida con la mayor celeridad y eficacia posible. La planificación de la selección, en términos más precisos, la organización del trabajo de los jueces, está a cargo de la Oficina Judicial.

Es aquí donde quizás la autonomía de la gestión ante la jurisdicción se muestra en todo su esplendor. Es claro que el proceso de reforma trae aparejado un cambio sideral para el juez no sólo desde el punto de vista de la metodología para la toma de decisiones, el más importante sin dudas, sino también en el aspecto de la administración de sus tiempos versus la productividad. Seleccionar el juez que debe intervenir en tal o cuál asunto, administrar sus licencias, fijar los días y horas en que una audiencia o debate deben ser realizadas, son temas, entre otros, que enfrenta a la gestión con la jurisdicción, producto no de la buena o la mala fe de de los magistrados, sino del resabio cultural del inquisitivo que se hace presente hasta el hartazgo.

La reducción de los plazos del proceso así como lograr una respuesta permanente del servicio de justicia, han sido objetivos centrales del pacto de Estado mencionado al principio del trabajo, y esto no puede, ni debe, pasar desapercibido para el responsable de la gestión.

Es clarísimo que existe una directa vinculación entre gestión y modelo procesal y que por ende debe trabajarse conjuntamente la reforma del procedimiento penal y la gestión de ese sistema. Si esto último no es visto con el mismo grado de importancia que la reforma legislativa, difícilmente se producirá en toda su dimensión los resultados que se buscan con el cambio de procedimiento.

Es por lo antedicho que consideramos aconsejable para el fortalecimiento de un sistema de gestión profesional la no existencia del juez administrador y la horizontalidad plena en organización de la judicatura.

## **VII. El proceso de implementación de las oficinas. Diagnóstico y planificación. Nuestra experiencia**

El proceso de implementación de una oficina judicial como administrador de los aspectos de gestión que el proceso penal demanda, exigió un previo diagnóstico para conocer el punto de partida, como asimismo efectuar una planificación al corto, mediano y largo plazo.

Esta ha sido nuestra experiencia.

## **1) Diagnóstico inicial: las debilidades**

### **a) Inexistencia de un modelo comparativo en nuestro país**

El nuevo sistema procesal penal que se implementó fue el primero en su tipo desde lo procesal (acusatorio / adversarial), como del desarrollo de la gestión administrativa.

La Oficina Judicial debía implementar sus procesos de trabajo sin poder observar otras experiencias en el país. Decimos esto pues si bien en algunos lugares de la Provincia de Buenos Aires existían las OGAS –oficinas de organización de audiencias- éstas sólo abarcaban una parte de la competencia las oficinas judiciales de Chubut, concretamente, lo relativo a la organización de las audiencias de control de detención en flagrancia. Así, lo que existía no era un desarrollo integral de la gestión del sistema penal del servicio de justicia, por lo que el proceso local resultó ser una experiencia inédita, con carácter fundacional.

Se desarrolló, entonces, un aprendizaje diario por parte de los todos los operadores de estas organizaciones, siendo que el proceso, en sus inicios, se nutrió mucho de la impronta personal para el correcto cumplimiento de las funciones asignadas. La referencia normativa que existía era la competencia indicada en el art. 75 del Código y lo establecido en algunas acordadas dictadas por la Sala Penal del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia (N° 08/06 y 09/06, entre otras).

### **b) Necesidad de una nueva política en Recursos Humanos**

Por otra parte, no existía a la fecha de implementación del nuevo sistema una política precisa en recursos humanos, que permitiera la aplicación de dichos recursos siguiendo procedimientos preestablecidos. Es así, que la distribución del personal se organizó siguiendo criterios adoptados por los propios directores de las oficinas, atendiendo a los cargos de revista y experiencia personales de los distintos integrantes.

Además nos encontramos con personal capacitado en el marco de una estructura organizacional de tipo verticalista, con el Juez como referente de la gestión. Por ende un cambio tan profundo generó una entendible e inevitable situación de angustia sobre su futuro laboral.

En este terreno la asistencia de profesionales con conocimiento en técnicas de gerenciamiento fue imprescindible.

### **c) Limitaciones de la estructura edilicia**

El nuevo sistema procesal penal exigía como aspecto esencial la existencia de salas de audiencias, en razón del principio de oralidad vigente, por lo que la estructura edilicia fue también un motivo de preocupación. Dado que los edificios de los tribunales son funcionales en su diseño arquitectónico al sistema inquisitivo, existían más oficinas cerradas para recepcionar las declaraciones de testigos, del imputado, etc., que salas de audiencias con acceso al público. Las únicas existentes eran las salas para los debates.

### **d) Carencia de un sistema informático integral**

Al inicio de la implementación, y a diferencia de lo que sucedía a nivel equipamiento (hardware), no se contaba con un sistema informático de gestión (software) con la nueva lógica del sistema. Los existentes estaban diseñados para la carga de datos de los juzgados de instrucción y contravencionales de niños y adolescentes. No existían sistemas informáticos para los juzgados correccionales ni para las cámaras del crimen, que permitiesen agendar los debates u otros tipos de audiencias.

**e) Falta de concientización sobre el alcance de la reforma**

Una de las mayores debilidades era el desconocimiento de los alcances de la reforma en torno a lo que debía ser un verdadero sistema de gestión profesional. Esto es, estructura mínima de una oficina judicial, personal necesario, información a recabar, cantidad de audiencias a programar mensualmente, etc.

El agravante estaba dado por la inexistencia de datos comparativos que permitieran analizar parámetros e indicadores, producto de un diseño de procesamiento de datos estadísticos obviamente funcional al sistema entonces vigente.

**f) Sistema de organización de audiencia (oralidad / soporte)**

Dado que en el nuevo sistema procesal todas las cuestiones sometidas a conocimiento de los tribunales debían sustanciarse y resolverse en audiencias orales y públicas, no sólo se trataba de acondicionar salas a tal fin, sino que resultaba necesario contar con el equipamiento informático y de sonido apto para tal tarea.

Por otra parte, se debía garantizar el resguardo de todos los registros de audio, dado que, al ser volcadas en el acta solamente mínimas referencias a lo sucedido en la audiencia, resultaba imprescindible contar con dichos registros en caso de ser requeridos oportunamente por los magistrados y las partes.

**g) Reconocimiento de autoridad**

Por último, un tema no menor, resultaba ser instalar y consolidar a las oficinas como un nuevo órgano judicial con autoridad y facultad de decisión autónoma. Esto en tanto que la dinámica del proceso penal produce necesariamente la intervención de muchos organismos, privados y públicos, sean provinciales o nacionales.



A esto se sumó la realidad existente que para los organismos referidos, la autoridad judicial es el Juez. Por ende, las consultas y las decisiones en materia de gestión se centraban en el mismo.

## 2) Planificación del desarrollo de la gestión: nuestra fortaleza

Efectuado el diagnóstico inicial y dado que las dificultades de implementación no eran menores, se decidió planificar el desarrollo de la gestión a través de un plan estratégico, que es una herramienta para delinear una orientación de largo plazo y un marco operativo a corto plazo.

Comprendimos que dicha herramienta nos permitía buscar formas integrales de solución a los problemas de implementación diagnosticados, para lo cual era necesario definir procedimientos que permitieran relacionar objetivos (lo que queríamos), con la estrategia (formas posible de lograrlo), utilizando los instrumentos necesarios para ello (mecanismos y recursos disponibles para el propósito buscado).

Una buena estrategia debe ser:

- Capaz de alcanzar el objetivo deseado
- Capaz de realizar una buena conexión entre el entorno y los recursos de una organización y competencia
- Factible y apropiada
- Única y sostenible en el tiempo
- Dinámica, flexible y capaz de adaptarse a las situaciones cambiantes.

Buscar, entonces, soluciones a problemas determinados y para que estas soluciones sean eficaces y eficientes, es decir, se utilice de la mejor manera los recursos disponibles y logren sus objetivos en el menor tiempo posible, es que se adoptaron planes de trabajo en función de las posibilidades de personal, técnicas y edilicias.

En primer lugar, se debía identificar hacia dónde debía encaminarse el servicio: preguntas tales como “¿qué haremos?”; “¿cómo lo haremos?”; y “¿para quién lo haremos?”, fueron cuestionamientos que debieron tenerse en cuenta al tomar un plan de acción definido.

Los distintos planes de acción desarrollados para alcanzar los objetivos propuestos sufrieron modificaciones y adaptaciones constantes, especialmente en los primeros dos años de implementación del sistema, siendo necesaria una rápida adecuación de los responsables a dichos cambios, evitando con ello que el sostenimiento de la aplicación de prácticas no beneficiosas (las cuales pudieron ser elegidas en su oportunidad como convenientes), afectaran a la eficacia y eficiencia del servicio.

Este ir y venir en algunos aspectos es útil pues uno de los grandes riesgos de la reforma al sistema de gestión es diseñar y legitimar procesos de trabajo que son disfuncionales a lo que se espera del servicio, con lo que se obstaculiza o retarda los cambios de fondo que se requieren.

### **Proceso de aplicación de la planificación adoptada. Cómo fue y cómo es**

Inicialmente y teniendo como referencia el documento “*Herramientas para el diseño de despachos judiciales*”<sup>8</sup>, decidimos efectuar la planificación para el corto plazo, años 2006/2007, y luego con el devenir del desarrollo del nuevo sistema de enjuiciamiento en su plenitud, pudimos planificar para los años sucesivos.

#### **a) Año 2006**

Hay que aclarar que el código entró efectivamente en vigencia el 31 de Octubre del 2006, por lo que el tiempo de este ciclo anual fue muy corto.

En este periodo había que efectuar un análisis de las estructuras institucionales, definir los procesos de trabajo, dividir los roles y asignar las competencias operativas. Por último, aprobar un organigrama con sus funciones, a nivel local.

Para cumplir este objetivo había que tener en consideración el proceso de organización de las audiencias, pues, como ya dijimos, existe una directa relación entre el sistema procesal y la gestión del mismo.

---

<sup>8</sup> Autoría del Centro de Justicia de las Américas (CEJA)



*Exigencias administrativas de la oralidad - CEJA – JSCA – DIARIO JUDICIAL*

La organización interna tiene directa relación con el proceso del gráfico. Las oficinas se organizaron en unidades que responden a esas etapas, es decir áreas que tienen a su cargo: la recepción e ingreso de la petición, agenda de audiencia –indicando día, hora y sala de realización, como designar al Juez o Jueces que han de intervenir-, el proceso de notificación, la preparación y el registro de la audiencia.

En cada una de estas etapas está presente lo que definimos como exigencias de gestión, es decir: plan estratégico, establecimiento de procesos de trabajo, incorporación y uso intenso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y atención del factor humano. Esto, en el marco de las exigencias de gestión diseñadas a nivel macro de la organización.

#### **b) Año 2007**

En el segundo ciclo anual, la planificación contempló abordar metodológicamente los siguientes aspectos siendo monitoreado su cumplimiento en reuniones periódicas de Directores.

#### ***Abordaje del factor humano, traspaso de personal y el proceso de capacitación***

En ésta temática en cada oficina contamos con el asesoramiento de profesionales en técnicas de gerenciamiento y recursos humanos, quienes inicialmente fueron contratados y hoy integran las subdirecciones de las oficinas judiciales.

El personal del que nutrieron las oficinas judiciales provino de los juzgados de instrucción, correccionales y cámaras del crimen, organismos que cumplían funciones en el marco del anterior procedimiento penal, y que en el nuevo procedimiento dejaron de existir, quedando como juzgados residuales a los fines de “liquidar” las causas remanentes.

El traspaso del personal se realizó en forma dispar en las distintas circunscripciones judiciales, producto de distintas realidades existentes y de dispares decisiones de los operadores judiciales. El ejemplo a imitar estuvo en las circunscripciones judiciales de Esquel y Sarmiento, donde se decidió conjuntamente entre magistrados, empleados y directores de las oficinas, que el personal dependería funcionalmente de la nueva organización asumiendo las nuevas funciones y las labores propias de la etapa de

transición. Es decir, los magistrados ya no tuvieron personal a su cargo, siendo la asistencia por intermedio de la oficina judicial.

En el caso de la Circunscripción Judicial de Trelew, el traslado de los recursos humanos está en la etapa final, permitiendo con ello una mejora notable en el producto final. En las circunscripciones de Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia, el objetivo aún no está cumplido.

#### ***Abordaje del factor edilicio, adaptaciones***

Las modificaciones al respecto procuraron dotar de salas de audiencias suficientes y la conformación de una única mesa de entradas para todo el fuero penal. Este último aspecto muchas veces es desconsiderado, pero esta decisión permitió optimizar espacios físicos y recurso humano. Además, se terminó con el interminable ir y venir entre distintas mesas de entradas de aquellas personas que concurrían al fuero penal.

Actualmente, las personas tienen una única referencia donde preguntar y ser informada.

#### ***Abordaje de la informática (TIC'S.), creación de sistemas***

Las innovaciones tecnológicas son propias del nuevo sistema, por lo que el proceso de trabajo a desarrollar requirió la inserción de las nuevas tecnologías, algunas de avanzada, pero desde una concepción de abandono del uso limitado de la misma, esto es para tareas específicas o puntuales. Estamos hablando del diseño e implementación de un sistema informático integral, del uso intensivo de la firma digital para las notificaciones, del empleo de medios digitales para registrar audiencias (asegurando inalterabilidad), de la accesibilidad a las estadísticas del sistema, como a la información judicial, etc.

En ello, la tarea estuvo a cargo de la secretaria de informática jurídica del Superior Tribunal de Justicia.

#### ***Abordaje factor jurisdiccional***

El abordaje de la cuestión jurisdiccional estuvo y está presente en todo el proceso. El objetivo de ello es cumplir la premisa central de diferenciar claramente las funciones administrativas de las jurisdiccionales, pues la falta de definición y las “zonas grises” dificulta gestionar administrativamente el sistema con criterios técnicos y profesionales.

#### **c) Años 2008 y 2009 (el presente)**

En este ciclo, que abarca dos periodos anuales, mediante la planificación realizada a fin del año 2007, se pretendió:

#### ***Consolidar la gestión a cargo de las oficinas***

En el trabajo de profundizar la profesionalización de la gestión se adoptaron distintas medidas que sólo pudieron ser desarrolladas a partir de cumplirse el objetivo central, cuál fue consolidar a las oficinas judiciales como una realidad en el sistema de justicia penal. Sin perjuicio de que aún restan afianzar algunos procesos a nivel general, el beneficio de su existencia está demostrado.

### ***Evaluación de estadísticas comparativas***

En cuanto a la información, a nivel general, se está pronto a concluir la realización de un trabajo intenso en pos de contar con un sistema integral de recolección y procesamiento de datos para generar información oportuna y de calidad respecto del sistema de justicia.

Particularmente, la información estadística fueron muy desconsideradas en la gestión del sistema inquisitivo, por ello se puso especial énfasis en desarrollar un proceso conjunto entre las Oficinas Judiciales y la Dirección General de Estadísticas e Indicadores Judiciales dependiente de la mencionada Secretaría de Informática, para consolidar a las mismas como una herramienta central para evaluar logros, dificultades, rediseños o implantación de nuevos procesos de trabajo. En síntesis para una mejor gestión.

### ***Plan de capacitación continua, incentivos. Profesionalización de la gestión, rediseño de procesos y estandarización. Incorporación de nuevas tecnologías.***

En relación al personal, escuchar, motivar, capacitar, incentivar, efectuar reuniones de trabajo periódicas, estimular las propuestas de mejoras, evaluar logros, reconocer, premiar, incentivar, valorar la personalidad, hacerlos partícipes de las decisiones, otorgar atributos y responsabilidades respetando aptitudes y preferencias, distribuir equitativamente las labores, crear un buen clima de trabajo, etc., son algunas de las muchas improntas que una verdadera gestión debe implementar puertas para adentro en procura de derrotar la resistencia y la indiferencia al cambio.

Fomentar el trabajo en equipo es clave en el funcionamiento de una organización horizontal, pues genera la conciencia de que el trabajo realizado es parte de un mecanismo que funciona como un todo, donde cada integrante es una pieza esencial. Sus ventajas son: el aporte de todos los integrantes, la mejora en la comunicación interna y en la coordinación de los procesos de trabajo, el desarrollo y transferencia continua de conocimientos evitando los compartimientos estancos.

Hay que tener presente además que el personal es “multigeneracional”, es decir, personal de mucha antigüedad conviviendo con agentes nuevos. Por ello hay que saber gestionar el talento y revalorizar la experiencia del mismo. En este último aspecto es vital reconocer el o los agentes que tienen la habilidad de proponer diseños y soluciones acorde a los nuevos desafíos.

La incorporación de nuevas tecnologías es permanente. Actualmente todas las oficinas judiciales han incorporado el equipamiento, el software y recibida la capacitación para la digitalización de actuaciones. Vamos, decididamente, hacia las actuaciones digitales.

### ***Política comunicacional***

El establecimiento de política comunicacional profesional a fin de instalar el funcionamiento de la oficina y, principalmente, el nuevo sistema procesal es uno de los objetivos de este ciclo. Contar con ella permite poder dar respuestas oportunas a la

demanda de información. Sin embargo, hay que decir que es una materia pendiente en su desarrollo integral.

Existen experiencias interesantes en este campo implementadas desde la oficina de comunicación creada en el Ministerio Público Fiscal de Esquel que merecen ser tenidas en cuenta para ser aplicadas en los demás ámbitos.

**d) Conclusión del ciclo**

En nivel de desarrollo y profesionalización de la gestión de cada oficina judicial a partir del nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos, será evaluado en una reunión de directores y personal de todas las oficinas judiciales en el presente año.

Concluiremos en un informe relativo al funcionamiento de cada oficina judicial y del sistema en su integridad a nivel provincial. A partir de ello, se elaborará un proyecto único de diseño orgánico y funcional de una oficina de gestión.

**e) Año 2010 – Planificación futura**

*Acuerdos de gestión con otras instituciones. Sistema informático interconectado. Manual de trabajo. Creación de los Colegios de Directores. Política de Recursos Humanos. Auditoría externa.*

Para el año próximo se proyecta la realización de distintos acuerdos con instituciones públicas (por ejemplo: en materia de control de la ejecución penal); establecimiento de un sistema informático interconectado con el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa (Ministerio de pobres, ausentes, menores e incapaces) y con la Policía de la Provincia, en una primera etapa.

Procuramos también, previo cumplimiento del objetivo de contar con un único diseño orgánico y funcional, preparar un manual operativo donde esté plasmado el trabajo de las oficinas. Contar con él redundaría en grandes beneficios para el personal, y también permitiría que la implementación de Oficinas Judiciales en otros lugares del país tenga una referencia inicial.

Aspiramos asimismo al establecimiento de una política de recursos humanos que contemple la carrera judicial en el marco del nuevo sistema, definiendo e implementando incentivos acordes a los logros personales y grupales.

Por último, pretendemos y deseamos auditorías externas como programas de fortalecimiento dado que contribuyen decididamente a la mejora continua de estos procesos.

Con relación a la creación del colegio de directores, institución que agruparía a los responsables máximos de la gestión de cada oficina (director, subdirectores -jurisdiccional y administrativo-) se haría realidad en el ciclo 2009.

**VIII. La gestión amenazada. El proceso de contrarreforma**

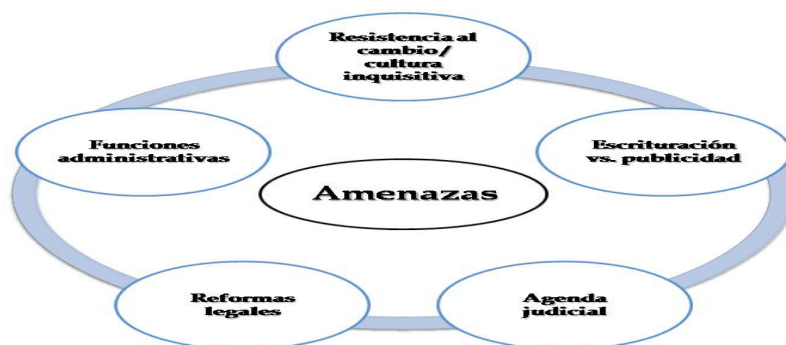
Con la incorporación de la oficina judicial como nuevo operador en el fuero penal se generó una reestructuración de las funciones a cargo de los distintos estamentos existentes.

Puede decirse, sin temor a equivocarnos, que la reforma procesal y de gestión, tuvo, tiene y tendrá detractores, por acción u omisión. Esta es la contrarreforma. Sus operadores están tanto en el interior como en el exterior del servicio de justicia.

La existencia de este proceso negativo debe siempre ser esperado, como una reacción natural, por ello es muy importante detectarlo a tiempo.

En lo referente al proceso de gestión, ilustramos las amenazas identificadas.

### LA GESTIÓN AMENAZADA El proceso de contrarreforma



En la resistencia al cambio, la cultura inquisitiva ocupa el podio. Trasunta todo el proceso. En cuanto a la función administrativa, las amenazas provienen desde lo interno de la judicatura, como desde lo externo.

**En el plano interno** se identifica con la inobservancia por parte de algunos magistrados de la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas. **En el plano externo** se identifica con la no consideración del resto de los operadores e instituciones vinculadas al proceso penal (por ej. Ministerios Públicos, abogados particulares, Colegios de Abogados, instituciones policiales, magistrados y secretarios oficiantes de otras jurisdicciones -ley 22.172-, etc.), de la autoridad de los directores como responsable de la toma de decisiones en el plano de la gestión.

En el plano interno para frenar la amenaza consideramos apropiadas, entre otras medidas, el dictado de disposiciones legales expresas como las adoptadas por la Corte Suprema de Justicia de Chile en el acta 91/07, donde se dispuso que los órganos deben obrar en el marco de su competencia respetando la autonomía de los demás y que las decisiones de carácter administrativo es competencia exclusiva de los administradores, sin que pueda invadirse su competencia funcional. Agrega que le está prohibido a los jueces disponer instrucciones de carácter administrativo, ya sean generales o particulares, o establecer exigencias para la administración que importen la modificación de los criterios establecidos por ésta (artículos 3 y 4).

Si bien, como ya refiriéramos, la separación de funciones tiene recepción en nuestro código en el artículo 75, no es menos cierto que un avance se produce por medio de una pretendida pseudo definición de función jurisdiccional, cual es que el magistrado comunica verbalmente al empleado o funcionario lo que ha de resolver y le indica a éste que confeccione el “borrador”. Es claro que esto es una distorsión y que el magistrado debe construir integralmente la decisión. El otro avance dice relación con el manejo de la agenda al que nos referimos más abajo.

Es oportuno recordar que interpretamos del texto de dicho artículo que la prohibición de delegación jurisdiccional tiene un doble sentido, el juez no puede delegar ni el director de la Oficina Judicial puede permitir la misma. Es falta grave para ambos.

Tanto en el plano interno como externo, hace falta además el propio ejercicio de las atribuciones por parte de los directores, como ser el dictado de disposiciones que traten la cuestión de la impuntualidad en el inicio de las audiencias y adopten medidas al respecto. En la resolución 014/07 de la Oficina de Esquel, se ha dicho: “... *Es evidente que la individualidad de la condición humana imposibilita asegurarnos que el otro observe la conducta que de él esperamos, pero lo que no es imposible, sino más bien deseable, es que seamos críticos constructivamente. A ello, considero, debemos apuntar exclusivamente todos nosotros, es decir, los que tenemos la obligación de velar “efectiva y realmente” por el servicio de justicia. O, dicho de otro modo, los que debemos hacer de la Justicia un servicio. ... que resulta inadmisibles que seamos los propios operadores del sistema de justicia penal los que caigamos en esta falta. Se omite así considerar nuestra condición de servidores públicos. ... Que para las personas que han sido citadas y que no concurren o son impuntuales en hacerlo, existen consecuencias legales, por lo que se impone, entonces, por existir iguales circunstancias, adoptar medidas en el plano interno; pues, cumplir o no cumplir con la puntualidad no es una opción, sino, paradójicamente, una obligación legal.*”

Las medidas adoptadas fueron, **a)** poner a disposición un formulario de queja de inicio tardío tanto para los usuarios del servicio como para las personas citadas, **b)** consignar en el acta de la audiencia el motivo del inicio tardío, siendo las opciones disponibles, entre otras, las demoras en que incurrir: fiscales, defensores públicos o privados, juez o jueces, oficina judicial, imputado, policía, servicio penitenciario federal, etc.; y **c)** Recopilar la información, procesarla, elaborar la estadística mensual y darla a conocer mediante la exhibición en cartelera existentes al ingreso de las salas de audiencias, sin perjuicio de su consulta en agenda de la página web del Poder Judicial.

Por último, una herramienta indiscutible resulta ser el dialogo interinstitucional. Ello sobre la base de que resulta indiscutible e ineludible el compromiso de todos los operadores para con el servicio de justicia. Dialogar es intercambiar ideas o razones, y ello supone el escuchar. Su implementación depende, entonces, de una actitud a asumir.

Escrituración vs. publicidad. Si bien es cierto que en el nuevo sistema siguen existiendo resoluciones escritas, la amenaza para la gestión se hace presente cuando se pretende imponer esta metodología para la toma de decisiones. Para ello, disposiciones legales de carácter general como la del art. 260 del código (toda cuestión que requiera

debate o prueba se resolverán en audiencias), sumado a la facultad propia del director de la oficina para disponer la fijación de una audiencia, resulta ser una defensa eficiente.

La amenaza del manejo de la agenda judicial. Cuestión central del proceso de contrarreforma es la relacionada con el manejo de la agenda judicial. Si bien ha cambiado la metodología en la toma de decisiones, del sistema escrito a la decisión oral, de lo que se trata siempre es del ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, la disponibilidad de los jueces es uno de los recursos más valiosos, sino el más.

Se trata entonces de administrar eficaz y eficientemente el tiempo del juez y ello tiene que ver con el manejo de la agenda judicial.

La adopción de éste sistema requiere el cumplimiento de determinadas condiciones para el correcto desarrollo de la actividad, como ser la observancia de los horarios, agilizar el sistema de notificaciones, coordinación de la agenda, etc., evaluándose periódicamente los criterios fijados con una adecuada información estadística. Las amenazas enfrentadas se relacionan con la pretensión de tener injerencia en los criterios de programación, especialmente para los debates, las suspensiones de audiencias a causa de cambios de criterios, inasistencia sin justificar de alguna parte, excesos de cuartos intermedios, dilaciones para días posteriores de resoluciones jurisdiccionales y otras.

Todo esto evidencia que uno de los roles más importantes del director de una oficina judicial radica en tener habilidad de reconocer el cambio en toda su extensión, como la capacidad para diseñar nuevas estrategias a fin de lograr un sistema de audiencias efectivamente realizables y sustentables en el tiempo.

La última amenaza detectada al sistema de gestión es el de las reformas legales al código procesal. Este es un gran tema, pues tiene el agravante de que muchas veces es blandida por los propios operadores del sistema.

El código tuvo dos reformas. Por ley 5.593 se reformaron aspectos de la prisión preventiva. Por ley 5.817 se hizo una reforma más general. Esta última modificó el límite impuesto de la instancia procesal hasta la cuál era factible la presentación del acuerdo de juicio abreviado y la solicitud de conceder el beneficio de la suspensión del juicio a prueba. Antes el límite estaba dado por la audiencia preliminar, ahora hasta la realización del debate. Conclusión, se vuelven a programar debates sin saber si efectivamente se realizarán pues, hasta momentos antes de su inicio, pueden darse los supuestos anteriores.

¿Cómo afecta ello a la gestión?. Perjudica la programación de la agenda, por ende del tiempo estimado en que el Juez estaría afectado al debate, como el recurso sala de audiencia y del personal afectado al juicio. También aparece el tiempo muerto y esto es igual a improductividad, no sólo en el juez, sino también en la oficina por el trabajo que insumió preparar el debate (comunicaciones, citaciones, etc.). Por otra parte, genera gastos, por ejemplo, traslado de testigos o peritos, que son afrontados por las oficinas judiciales, sin posibilidad cierta de recupero. Además, ¿cuál es la percepción del servicio que se llevan las personas que concurrieron al debate, citadas o no? Les respondemos, muy negativa.

Con relación a la última ley sancionada, V N° 127 del 15 de mayo de éste año, por medio de la cual se declaró el cese de la transición y se puso en vigencia a las Cámaras Penales, desechándose un proyecto existente sobre plena horizontalidad entre todos los órganos jurisdiccionales, su impacto en la productividad de la gestión está por verse. Si su existencia implica pretender imponer verticalidad en la organización administrativa, como conservar empleados, mesas de entradas, etc., en aquellas jurisdicciones donde todavía ello es posible, creemos que puede ser un retroceso. Las razones están dadas precedentemente.

#### **IX. Conclusiones. Adopción de las políticas de estado para el Poder Judicial pregonadas desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Es nuestra opinión, a manera de conclusión, que:

- Es necesaria una administración eficiente en la Justicia
- Hay una directa vinculación entre gestión y modelo procesal
- La gestión judicial es parte esencial de un moderno servicio de Justicia
- No resulta conveniente la existencia de un juez coordinador, que regule las funciones administrativas, dado que tal circunstancia puede atentar contra una mejor gestión.

Optimistas sobre que el proceso de reforma va a ser una realidad en todo el país más antes de lo que se piensa o aspiran sus detractores, sumado a la experiencia adquirida en estos pocos años a cargo de las oficinas judiciales, nos llevan a sostener como propuesta que se debería:

- Implementar planes de carrera en gestión judicial
- Conformarse, en cada provincia donde se ponga en funciones sistemas de gestión a cargo de oficinas especializadas, una corporación administrativa que aúne a sus responsables en pos de evaluar la gestión a nivel macro y enfrentar el proceso de contrarreforma
- Conformar una organización similar a nivel nacional para proponer políticas generales de gestión para todos aquellos Poderes Judiciales que lo requieran.

En el año 2007, en el marco del II Congreso Nacional de Jueces realizado en Salta durante los días 6 y 7 de septiembre, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, emitió el documento "*Políticas de Estado para el Poder Judicial*".

Este documento contiene, en nuestra opinión, el norte a seguir en materia de gestión pues allí se afirma:

- Procesos de reformas: las soluciones más apropiadas son procesales y de gestión
- Hay que promover un intenso debate sobre la gestión, como medio de agilizar el proceso
- Hay que discriminar las tareas administrativas de las Judiciales.
- El sistema debe orientarse hacia los resultados
- Hay que generar un funcionariado administrativo enfocado exclusivamente en la gestión
- Informatización del Poder Judicial a fin de posibilitar: digitalización de la documentación, uso de la firma digital y de estadísticas homogéneas.

Estas políticas de Estado están siendo implementadas en el Poder Judicial de Chubut, producto de un pacto de Estado.

Dejamos de diagnosticar problemas e inconvenientes del servicio de justicia y comenzamos a trabajar efectivamente en el diseño e implementación de sistemas profesionales de gestión hacia el interior del servicio, identificando previamente hacia dónde debe encaminarse el mismo, cómo obtener los recursos necesarios para ello, desarrollando los planes de acción necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Recién nos iniciamos.

El proceso de transformar el Poder Judicial a través de la gestión exige diseñar una nueva ideología de la burocracia judicial y plena autonomía para la ejecución de las políticas generales adoptadas. Esto es lo que posibilita la profesionalización de la función administrativa. Esta tarea no es simple, pero los resultados son muy alentadores.

La efectiva separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales, que resulta ser una de las premisas centrales, no implica inexistencia de niveles de coordinación entre estos dos ámbitos. Muy por el contrario, de lo que se trata es de conjugar lo administrativo con lo jurisdiccional para cumplir la máxima de nuestro preámbulo, “afianzar la justicia”.

Evidentemente, las oficinas judiciales tienen mucho que aportar en la mejora del servicio de justicia, demanda justa de una sociedad que pide a gritos revertir la crisis de confianza en que estamos inmersos. A ella nos debemos.

## Comunicar: Una Forma de Hacer Justicia

Sonia Pilar Vaamonde\*

Correo electrónico, audio y video digital, blog de noticias y página web, son los principales instrumentos empleados por la Oficina de Comunicación Institucional del MPF Esquel para echar luz a la justicia, y borrar del imaginario social (cuanto menos del local), la idea de que la justicia actúa en las sombras, o lo que es peor... que no resuelve nada. La reforma procesal penal, la oralidad y la publicidad del proceso en audiencias encuadradas en el sistema acusatorio, y la abreviación de los plazos procesales, constituyeron el escenario ideal. El nuevo marco legal ofrecía respuestas para muchas de las demandas sociales al sector, pero a su vez, para resultar exitoso necesitaba ser conocido y aceptado no sólo por los propios actores del sistema, sino también por sus destinatarios últimos. Así es como una de las ideas fuerza con las que se trabajó y se continúa trabajando en este tiempo, es con la de “Justicia participativa”. Poco a poco comienzan a evidenciarse los resultados.

### I. Introducción

Este documento pretende testimoniar la manera en que el uso de las nuevas tecnologías, el marco legal apropiado, voluntad y metas claras permiten avanzar en terrenos que hasta no hace mucho parecían “impropios” para la justicia. Nuestra tesis es justamente opuesta. La comunicación es inherente al ser humano en cuanto tal, y por tanto esencial a todas sus actividades. Más aun. Si la tarea del Sistema Judicial puede traducirse en el concepto de *servicio de justicia*, y tal servicio es interpretado como un acto de gobierno de uno de los Poderes del Estado, la perspectiva comunicacional se evidencia no sólo como una necesidad sino como un deber de los actores del sistema.

Por otra parte, así como los roles de Fiscales, Jueces, Defensores, Secretarios letrados, y otros, son ocupados por profesionales de la abogacía; la responsabilidad de la comunicación institucional sólo puede recaer en personas formadas a tales efectos, en otras palabras, cuya mirada se centre en problemáticas tales como: mensaje, canales, sentidos, imagen, entre otras. Pero además, considerando a la prensa como un canal que requiere especial atención por la inserción social indiscutible que ésta tiene, quienes se desempeñen en las oficinas de comunicación institucional debieran, en lo posible, provenir de ese medio. Sólo así es esperable que conozcan “la cocina” de los medios de comunicación, su lógica, sus necesidades, los objetivos que éstos persiguen, el lugar que otorgan a la justicia en sus segmentos informativos y el potencial con que ésta cuenta para potenciar en su favor la segmentación existente.

Aquí expondremos a grandes rasgos cual fue la génesis de la experiencia, de qué manera se proyectó inicialmente, cómo este proyecto fue enriqueciéndose en la práctica, qué métodos se emplearon para medir resultados, de qué forma se enfrentaron las crisis de imagen suscitadas en este período, cómo se logró optimizar el escaso recurso

---

\* Técnica en Comunicación de Organizaciones y Técnica Superior en intervenciones grupales, institucionales y comunitarias. Locutora Nacional, Matrícula CONFER Nro. 4711. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencias Sociales y Humanidades, mención en Teoría Social de la Universidad Nacional de Quilmas. En la actualidad se desempeña en el área de Comunicación Institucional de la Oficina Única del Ministerio Público Fiscal de Esquel. Su correo electrónico es [svaamonde@juschubut.gov.ar](mailto:svaamonde@juschubut.gov.ar).

humano existente (sólo la responsable del área, sin personal a cargo), cuál es el estado actual del proyecto y cuál la visión que orienta al mismo.

## II. La situación comunicacional previa

En los tribunales de la ciudad de Esquel, se instituyó por primera vez el área de comunicación institucional, bajo la dependencia del Ministerio Público Fiscal, en diciembre de 2006. A poco más de un mes de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal (Ley 5478). Hasta ese entonces la *perspectiva comunicacional* prácticamente no había sido tomada en cuenta. Apenas se la distinguía en uno de sus aspectos: la demanda de información por parte de la prensa.

Dar respuesta a los requerimientos de los periodistas implicaba un esfuerzo extra por parte de los actores institucionales, y los resultados evidenciados en lo que finalmente publicaban los medios, muchas veces resultaban frustrantes. Un círculo vicioso se recreaba una y otra vez, agravado por las condiciones de los actores involucrados.

Los medios de comunicación de la ciudad cabecera (situación más evidente aun en las demás localidades de la circunscripción), por su dimensión carecen de periodistas especializados en sus diferentes segmentos. Esto se traduce en que – salvo raras excepciones, básicamente en el rubro deportes – todos cubrían (y cubren) todo, ergo, no hay tiempo para profundizar, para investigar, menos aun para formarse en las liadas artes de comprender e interpretar expedientes judiciales.

Si bien todos manejaban un mismo idioma, una misma lengua, sus códigos lingüísticos eran bien distintos, sus universos de significación poco tenían en común, en definitiva, el intercambio comunicacional – en términos economicistas – resultaba a las claras deficitario. Más aun cuando las expectativas de uno y otro en torno al intercambio eran bien distintas. En apariencia inconciliables.

La iniciativa en materia de comunicación interinstitucional había sido recientemente tomada por el Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito (SAVD). Desde la coordinación se comenzó con la organización de capacitaciones anuales para diferentes operadores, las que luego se replicaron en cada una de las localidades del interior de la circunscripción. Este Servicio indudablemente mejoró, entre otras cosas, la comunicación entre la institución y las víctimas de los delitos más graves.

Sin embargo la comunidad ampliada seguía observando a la justicia como un todo informe, sin distinción de roles, funciones y responsabilidades, y, lo que es peor, recibiendo información que en su mayoría reflejaba los atrasos, las faltas de respuestas, las libertades (aparentemente) infundadas de personas detenidas por (presuntamente) haber delinquido... Como corolario, se sumaban las opiniones de algunos periodistas, cuando no de las propias víctimas, denunciando la impunidad y culpando a la justicia de inoperante.

Si bien es impensable erradicar este tipo de situaciones en sociedades plurales con plena vigencia del derecho a la libre expresión, aun en la situación utópica de un hipotético sistema de justicia en el cual sus engranajes funcionen a la perfección, logrando una administración de excelencia y librado incluso de los más mínimos errores humano, lo que para aquel sistema de laboratorio y para la empiria más terrenal no

puede permitirse (por derecho, pero antes por deber) es sumirse en el silencio, legitimar el monólogo, desinformar a la comunidad a la que se debe.

En más o en menos, esto es lo que aquí pasaba. La información publicada en los medios, tanto gráficos como audiovisuales, era en su mayoría de fuentes policiales. La población conocía cuándo se producían ciertos delitos y cuándo, al decir de estas fuentes, éstos estaban “policialmente esclarecidos”. En una comunidad relativamente chica, se hacía evidente cuando los *delincuentes* aprehendidos caminaban libremente por las calles, mezclándose con los *ciudadanos honestos*.

La dificultosa relación con el periodismo se volvió tirante y la cuerda pareció romperse con la implementación del nuevo Código Procesal y su artículo 257 segundo párrafo. En este el codificador establece que:

*“El fiscal encargado de la averiguación cuidará que sus diligencias y las de la policía permanezcan reservadas para extraños al procedimiento. Las actuaciones relativas al caso sólo podrán ser examinadas por el imputado y su defensor, y por la víctima, su abogado o su mandatario. Todas esas personas, incluidos los funcionarios policiales y del ministerio público, estarán, sin embargo, obligados a guardar reserva sobre aquello que conocieren. Sin perjuicio de la responsabilidad penal que correspondiere, el incumplimiento de esta obligación por parte de los funcionarios será considerada falta grave.”*

La policía ya no podría ofrecer información a la prensa. Los periodistas no tomaron conocimiento de esta nueva situación leyendo e interpretando ellos mismos el nuevo articulado. Fue el Fiscal Jefe quien se los comunicó y también a los responsables de las distintas Comisarías de la circunscripción. La ley debía cumplirse. La información necesariamente sería más acotada, al menos la suministrada por los operadores del sistema, pero no por siempre. A partir de la primera audiencia los detalles de la investigación obtendrían publicidad, por el mismo carácter de estos actos orales y públicos.

La noticia cayó como un balde de agua fría que amenazaba con apagar las calientes secciones de policiales. Las palabras del responsable local del Ministerio Público fueron tomadas como una amenaza a la libertad de prensa.

En ese contexto se implementó la Oficina de Comunicación Institucional. Buena parte de la prensa observó este acto con suspicacia. Si la justicia nunca facilitó el acceso a la información por qué pensar que podría intentar hacerlo ahora cuando toda la evidencia parecía indicar lo contrario. Las prescripciones del Art. 257 se asemejaban más al ya conocido *secreto de sumario* que a la idea de procedimiento publicitado. En definitiva escasas fichas y gran recelo marcaron las expectativas del periodismo.

### **III. El espacio**

La necesidad de incorporar a alguien que tuviera a su cargo la gestión comunicacional, había sido detectada por los funcionarios locales del Ministerio Público Fiscal, fundamentalmente desde la jefatura a cargo del Dr. Eduardo Falco. En paralelo uno de los informes elaborados por una consultora contratada por la Procuración General para diseñar la organización de las Oficinas del MPF en toda la provincia con

miras a la implementación de la nueva normativa que les dejaba un rol protagónico en el proceso, planteaba la necesidad de crear un área que se ocupase de la comunicación institucional.

Con esto, el entonces Procurador General, Dr. Eduardo Samamé, dispuso la creación del novedoso espacio. El primer llamado a concurso se realizó en la ciudad de Esquel, en agosto de 2006. La incorporación del ganador se realizaría recién en el mes de diciembre, aunque bajo la modalidad de contrato. Posteriormente se realizaron los llamados para cubrir las vacantes en Trelew, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn y Sarmiento. Así como fue Esquel la circunscripción en la que se realizó una prueba piloto de transición entre el viejo sistema inquisitivo y el nuevo acusatorio, también fue allí donde se comenzó con la experiencia de implementar las oficinas de Comunicación Institucional, aunque con diferencia de pocos meses respecto de las otras circunscripciones.

La decisión de la Procuración fue experimentar. El concurso lo ganaría aquél que lograra una mejor ecuación entre sus antecedentes formativos y laborales en la materia, y su propuesta de proyecto a implementar. Luego tendría libertad de acción para ponerlo en práctica, obviamente con la supervisión de los Jefes de cada Oficina del MPF. Era previsible que esto tan nuevo, dependiente de una disciplina ignota para las autoridades institucionales, generara cierta incertidumbre en torno a sus resultados. Probablemente esta situación haya dado uno de los fundamentos para definir que la relación entre los comunicadores seleccionados y la estructura organizacional, sería resuelta mediante un contrato de servicio renovable periódicamente (tres a seis meses). Ante la finalización de cada contrato el comunicador debía presentarse un detallado informe de las tareas realizadas durante la etapa espirada.

La relación contractual se prolongó en el tiempo y motivó al menos la renuncia de uno de los comunicadores (OUMPF Trelew) por la inconveniencia salarial, inestabilidad laboral y demás desventajas que tiene este tipo de modalidad. También en Esquel se concretó el primer pase a planta permanente, con el cargo de Prosecretario correspondiente al escalafón técnico administrativo, en junio de 2008 – un año y seis meses después del inicio de actividad de la responsable de la oficina-. Con posterioridad – cambio de Procurador General mediante – el Dr. Jorge Luis Miquelarena dispuso la recategorización del área (Prosecretario Jefe, el cargo más alto del escalafón técnico administrativo) y la incorporación a la planta permanente de los comunicadores de Comodoro y Sarmiento (los únicos que habían permanecido sin cambios desde su incorporación luego de ganado el concurso respectivo), en enero de 2009. Un par de meses después se produjo el nombramiento del nuevo responsable de la oficina en Trelew (el segundo en el orden de mérito del concurso originario de esa circunscripción).

#### **IV. Puesta en marcha**

En Esquel, el proyecto implementado inicialmente consistía en grandes trazos de un diseño comunicacional, basado en un somero diagnóstico previo y con el objeto de desarrollar el potencial comunicacional de la fiscalía mediante la perspectiva amplia de **Gestión de la comunicación institucional**. En este sentido la tarea a realizar se organizó diferenciando tres grandes áreas: a) Comunicación Interna – b) Comunicación Interinstitucional – c) Comunicación externa: c1) Medios de prensa; c2) Comunidad. Detallando acciones relativas a cada una de las áreas delimitadas. Todo ello teniendo

como **objetivo central desarrollar la imagen institucional realzando sus atributos positivos y desplegando el potencial comunicacional intrínseco de la organización.**

El proyecto original se fue modificando en la medida en que comenzó su puesta en práctica y se evaluaron los resultados de cada una de las acciones emprendidas en términos de costos y beneficios, pero sin perder nunca de vista el objetivo que la oficina se propuso perseguir. Así las líneas de trabajo implementadas, lo fueron en tanto estrategias.

En una extensa primera etapa, esta medición de resultados, así como la discusión de ideas, y obviamente la definición última, se realizó entre la responsable de la oficina y el Dr. Eduardo Falco (Fiscal Jefe). La Procuración, si bien llevaba un cierto control mediante los informes y comunicaciones periódicas, optó por la gestión descentralizada de la Comunicación Institucional en cada Oficina del MPF. Esto posibilitó cierta “experimentación” de los comunicadores, con vistas fundamentalmente a las particularidades locales. Sin lugar a dudas, para experiencias tan novedosas, esta inicial libertad de acción redundó en beneficios, y seguramente en algunos inconvenientes. Sin embargo en lo que a la experiencia de Esquel se refiere, consideramos que pesó más el platillo de los efectos positivos... dando sus frutos.

La etapa siguiente puede precisarse a partir de los últimos meses del año 2008, bajo la gestión del Dr. Jorge Luis Miquelarena en la Procuración General. El Procurador designó a Alejandro Soulages para desempeñarse en la Oficina de Comunicación Institucional de la Procuración y se comenzó una etapa en la que se pretende afianzar la coordinación tendiendo a cierta unificación de criterios y de actuación (aunque respetando las particularidades locales). El cambio de política, desde nuestra perspectiva, responde al desarrollo deseable para esta etapa, indispensable para la consolidación del área. Claro es que esta afirmación la realizamos teniendo a la vista el modo en que se lleva a cabo tal viraje: con la capitalización de las experiencias, participación y cooperación.

## **V. Desarrollo**

Durante los primeros meses de actividad el trabajo de la oficina estuvo concentrado en sentar las bases para el diseño e implementación de un plan comunicacional de largo plazo. Para esto se atendió la urgencia y se avanzó en la línea propuesta por la planificación inicial del área. El análisis y evaluación de resultados de las estrategias implementadas evidencian un escenario altamente positivo para:

- a) Consolidar la metodología ordinaria de trabajo
- b) Identificar y Vigorizar las fortalezas de la Institución, en tanto garantes que permitirán afrontar con mayores posibilidades de éxito las eventuales crisis de imagen;
- c) Rediseñar la planificación de la Comunicación Institucional en sus diferentes planos: Interno, Interinstitucional y Externo (Comunidad y Medios de Comunicación)

Esto de “atender la urgencia”, que parece mencionado al pasar, fue medular a la hora de la puesta en práctica de lo proyectado. Cuando la comunicación institucional se planifica en paralelo con la gesta de una nueva organización, pareciera que existen mayores posibilidades de decidir por dónde comenzar, qué cimientos consolidar y a partir de qué momento, llamémosle, darle vuelo publicitario y social a lo que aún se

encuentra en estado embrionario. Por el contrario, cuando la comunicación comienza a ser problematizada (desde una óptica técnica específica) con la institución no sólo en marcha, sino con una larga historia a cuestas y, más aún, con una crisis de imagen vigente... las cosas cambian. Ya no es el pensamiento libre del comunicador que pretende crear circuitos, lenguajes propios, elegir códigos, construir canales... sino que debe hacerse (en el sentido más cabal de hacer propia, imbuirse, aprehender) de lo que ya está dado, y de, con lo ya dado y en lo posible sin contradicciones, resolver, rediseñar, gestionar a partir de lo apremiante.

Así fue como la tarea se concentró en la comunicación externa: con la prensa y con la comunidad, aunque sin descuidar al menos el tendido de lazos con diferentes instituciones con las que la Fiscalía se relaciona cotidianamente y con aquellas otras valoradas por su representatividad social. Durante los primeros sesenta días se sentaron las bases sobre las cuales se montaría el desarrollo del proyecto y se implementaron acciones tales como:

- Sistematización de la relación con los medios de comunicación. Envío de paquetes informativos anexos de contextualización, información y prevención de problemáticas tales como: maltrato infantil, violencia familiar, suicidio adolescente y en la tercera edad, violencia en el noviazgo, entre otros.
- Edición y envío a los medios de comunicación de audios de audiencias relevantes
- Celular de contacto con los medios de comunicación sin restricción de días ni de horario.
- Trabajo en los barrios de Esquel: primeros contactos con las Asociaciones vecinales con el objetivo de informarlos sobre la nueva legislación, el rol de la Fiscalía y la propuesta de avanzar conjuntamente en el desarrollo del concepto de Justicia Participativa. Con la participación del Fiscal Jefe.
- Contacto con escuelas y docentes con vista a implementar programas conjuntos para la capacitación de los alumnos en materia penal
- Diseño de folletos para promover la necesaria participación de las víctimas en el proceso y difundir el rol del fiscal como abogado de la víctima, así como instar a la participación de testigos.

Muchas de estas acciones forman parte de la rutina del área. Con el tiempo se fueron enriqueciendo y mutaron en su forma. Otras concluyeron y dieron paso a acciones similares orientadas a otros destinatarios.

Lo que particularmente me interesa resaltar, una vez más, es el **carácter estratégico de la organización del área. La comunicación pensada en términos de estrategia, el proyecto en sí mismo desarrollado a la luz de tales reglas.** El proceso de comunicación implica entendimiento, sólo puede pensarse en una comunicación “efectiva” cuando esta es bidireccional. Para comunicar es necesario escuchar y esta es la tarea más compleja para una institución ya que su interlocutor no es una persona única, ni siquiera un auditorio concentrado en una sala, sino por el contrario la población toda, ubicada ésta en barrios distintos, algunos en ciudades, otros en parajes, unos con altos niveles de educación formal, otros tan siquiera alfabetizados...

## **VI. Comunicadores no voceros**

Sería ingenuo pensar que puede reducirse la tarea del comunicador a la de *vocero*. Para empezar una de las definiciones tomadas por la Oficina, no doctrinaria pero sí indispensable hasta que la realidad reclame lo contrario, fue la de no realizar la tarea de vocero institucional. En primer lugar porque al tratarse de una institución pública, una Institución fundamental del Estado y de la Administración de Justicia, cuyos funcionarios son Funcionarios Públicos y por lo tanto prestadores de un Servicio Público elemental, son estos quienes deben dar respuestas a su comunidad, dar la cara por sus decisiones, darse a conocer. Este es uno de los primeros *mensajes* que se decidió dar: el rol de quien tiene a su cargo la persecución penal se realiza de cara a la comunidad, sin intermediarios. De una causa penal sólo puede hablar (desde el MPF) el Fiscal que la tramita o su superior jerárquico, porque son los únicos autorizados legítimamente a hablar de su trabajo. Quien toma una decisión es el más indicado para fundar la decisión tomada, y si no es él, que sea al menos quien debe en última instancia supervisar ese accionar.

Por qué digo que la definición no es dogmática. Simplemente porque como toda estrategia es útil para un contexto e inapropiada para otro. Si al iniciar la tarea me encontré con una Institución cuestionada por presumiblemente “ocultar información”, la manera de contrarrestar esto es mostrar que los responsables de las acciones institucionales no tienen nada que ocultar, que se prestan a las preguntas y repreguntas de la prensa, aunque no respondan a todas ellas, sino tan solo a unas pocas. Decir que algo no se puede responder, en un determinado momento procesal y explicar lo inoportuno de hacerlo, es una forma de dar respuestas. Periodísticamente mucho más valiosa que simplemente no dar la cara.

Imagino a aquellos pocos lectores (si es que queda alguno) que hayan alcanzado con su lectura estos párrafos (y le agradezco el acompañamiento) seguramente algo exaltados o tal vez hasta enojados, o cuanto menos descreídos de la viabilidad de esto último que planteo. ¿Cómo puede pensarse que se cree un área de comunicación institucional para terminar haciendo recaer más trabajo en los funcionarios, que por cierto tienen tareas mucho más importantes y propias de su función para realizar, y que las más de las veces no dan a basto con ellas, además de la carga extra que trae consigo el sistema penal acusatorio? Desde mi humilde punto de vista el análisis es cuanto menos errado. No se suma con esta oficina, ni con estos párrafos, ninguna de las obligaciones que tenía cualquier fiscal, juez, defensor, intendente, concejal o presidente de la República desde mucho antes de diciembre de 2006 o de este escrito. La propia Constitución Nacional así lo establece y en particular la de la provincia del Chubut.

Pero esto no quiere decir que los funcionarios deban prestarse a cuanta entrevista se les solicite, ni mucho menos promoverse desde la Oficina de Comunicación Institucional que toda causa que guarde cierto interés público deba ser comunicada por el funcionario responsable. Lejos de este planteo, **la responsabilidad del área es la de convertirse en garante – en lo que a la Institución se refiere – de la efectivización del derecho fundamental colectivo de acceso a la información pública derivado del sistema Republicano de gobierno.** Y esta encomiable labor recae en primer lugar sobre sus hombros, los del responsable de la Oficina de Comunicación Institucional, no sobre los de los fiscales.

## VII. Procesos a domicilio

Así, el trabajo de esta Oficina fue el de “hacer hablar a los Fiscales” para toda la comunidad, sin que esto implique un trabajo extra para ellos. ¿Cómo se llevó a cabo? A través del uso de las nuevas tecnologías. Todas las audiencias son orales y públicas, no obstante no toda la comunidad ni siquiera una mínima parte de ella asiste, a menos que de alguna forma se encuentre afectada por lo que allí se está tratando. Con lo cual, si Mahoma no va a la montaña... **les llevaremos las audiencias a sus viviendas, a sus lugares de trabajo, a los bares, a sus vehículos particulares, etc., etc., etc.** Suenan a faraónico pero es bien sencillo.

Todas las audiencias son grabadas por la Oficina Judicial. El área de Comunicación se vale de esos audios, los edita (comprimiéndolos, dejando lo sustancial para que no sean tan extensos y se facilite su transmisión por los medios masivos), escribe artículos con formato periodístico, y envía este material a todos los medios de comunicación de la circunscripción, y en algunos casos fuera de ella, y los audios a las radios. En paralelo la información se publica en un blog de noticias de la Fiscalía ([www.prensafiscaliaesquel.blogspot.com](http://www.prensafiscaliaesquel.blogspot.com)) al que cualquier ciudadano puede acceder en tanto tenga conexión a internet. Allí se publican fotos de las audiencias que son utilizadas por los medios gráficos para ilustrar sus publicaciones. El blog es un paso previo al pleno desarrollo del sitio web de la Procuración General ([www.mpfchubut.gov.ar](http://www.mpfchubut.gov.ar)), y es mantenido hasta tanto se garantice la publicación inmediata de toda la información producida por el área en el sitio oficial.

Los fiscales y funcionarios realizan declaraciones a la prensa. Algunas veces esto es sugerido por la Oficina, desde el área se valoran una serie de condiciones que presentan como una buena estrategia sumar el encuentro con la prensa al caudal de información suministrada. En estos casos se sugiere la convocatoria a conferencia de prensa como una forma de maximizar la llegada con un mínimo de tiempo destinado a ello. Para los medios que no pueden estar presentes, fundamentalmente por razones de distancia, la Oficina graba las conferencias en audio y video y trabaja ese material del mismo modo que con las audiencias. La consigna es: **si se está dispuesto a dar declaraciones a un medio, se debe estar dispuesto a darlas a todos los que lo soliciten. Por lo tanto la mejor manera es juntarlos.**

### **VIII. Y en video también**

En la actualidad la imagen audiovisual no debería ser ajena a ningún trabajo comunicacional que pretenda llegar del modo más efectivo a población de composición heterogénea. Fragmentos de las audiencias son filmados por la Oficina, editados y subidos [al blog](#) como una manera de que el público pueda ver a “sus fiscales” en acción, y en consecuencia a los demás actores del sistema. Los fragmentos suelen ser breves básicamente por dos razones. La primera, las dificultades que pueden tener los internautas para bajar videos extensos y por otro lado porque es más factible que un ciudadano común vea tres minutos de una audiencia penal a que vea quince, veinte o una hora.

Paralelamente se produjeron otros materiales audiovisuales explicativos del sistema procesal vigente y de la modalidad de trabajo de la Fiscalía de Esquel, con diferentes objetivos de implementación. Más recientemente, a pedido de la Procuración General y con la colaboración de las Oficinas de Comunicación Institucional de todas las circunscripciones en la captura de imágenes, **se elaboró una campaña televisiva consistente en cinco cortos cuyos objetivos centrales son los de explicar el**

**funcionamiento del sistema y llamar al compromiso y participación de la ciudadanía en el proceso.** La misma es difundida actualmente por el canal de televisión estatal, obviamente de la provincia, además de algunas emisoras privadas dispuestas a colaborar con el proyecto como Canal 4 ETC (Esquel).

Varias de las producciones audiovisuales realizadas fueron “colgadas” en [www.youtube.com](http://www.youtube.com) (pueden buscarse dentro del sitio por Fiscalía Esquel o por prefisesq) Las primeras de ellas merecieron un artículo en el Diario Judicial destacando el uso de este popular espacio como una innovación para un organismo de la justicia (<http://www.diariojudicial.com/nota.asp?IDNoticia=37754>).

Si bien la calidad de las realizaciones, a nuestro criterio, dista de ser óptima, **su costo es prácticamente cero. Realizarlas requirió de un mínimo de inversión y una dosis alta de voluntad y apertura.** La inversión inicial fue la adquisición de una computadora con placa capturadora de video y programas de edición originales. La filmadora es la misma que usa la policía judicial, tiene su antigüedad y sus achaques... pero con todo, aunque no de modo óptimo, filma. La cámara digital de fotos por lo pronto es particular, pero garantiza que siempre estará disponible cuando se la precise, al menos hasta que el área cuente con una propia. La voluntad de quien decidió y procedió a realizar. La apertura de las autoridades tanto de la Fiscalía como de la Procuración General que no sólo “dejan hacer”, sino que incentivan, valoran y sostienen.

## **IX. Resultados**

En principio por limitaciones de extensión y porque creo que puede ser más gráfico que mi propia impresión personal, me limitaré aquí a transcribir opiniones de periodistas y magistrados en torno a los resultados de esta experiencia.

### **Por el Dr. Fernando Luís Rivarola – Fiscal General MPF Esquel.**

*Creo que sí se produjo un cambio con la situación preexistente.-Yo creo que el avance más importante que se ha logrado, es tener un interlocutor válido con los medios de prensa y un traductor de términos legales fundamentalmente. A partir de ello considero que el mensaje de la fiscalía llega en debidos términos a los medios y a través de ellos a la comunidad, sin interferencias (culposas o malintencionadas) en el medio. Además indirectamente ha servido como una especie de curso permanente de capacitación para los periodistas que tocan temas judiciales, sobre todo en lo referente a la labor de la fiscalía. Es a partir de la existencia de la Oficina, que la prensa y el público en general, ha empezado a diferenciar los roles de los fiscales respecto del de los jueces y eso creo que es un avance muy importante, sobre todo para empezar a popularizar la idea del proceso adversarial, entendiendo que el representante de la víctima y de la sociedad (el abogado) es el Fiscal.- Además ha significado una descarga de tareas para los fiscales el hecho de tener organizada la información de rutina al menos y la atención directa de la prensa.*

*Considero personalmente que la designación en Esquel, ha sido determinante para el éxito de la oficina.*

### **Por el Dr. Jorge Criado – Juez Penal**

*Se aprecia, sin dificultad, que la específica mirada de un profesional del periodismo ha permitido traducir en palabras corrientes, pero técnicamente precisas, la labor diaria del fuero penal, el estado de avance de las investigaciones, la organización*

*administrativa de la Fiscalía y las funciones jurisdiccionales propias de sus integrantes, los recursos edilicios, técnicos y profesionales con que cuenta el Ministerio, tanto como sus necesidades futuras y aún los proyectos ya concebidos (en ejecución y a ejecutar). En este sentido, resulta especialmente destacable la labor de la titular de la Oficina, mediante la utilización de todos los medios técnicos a su disposición, para la eficaz consecución del objetivo de comunicar la actividad del titular de la acción pública, resultando especialmente destacable la captura de imágenes y sonido de las audiencias en general, y en especial de aquellas en que se vislumbra que primará el interés de la comunidad, por la relevancia del hecho investigado, en cuyo caso se confecciona una gacetilla específica con alto grado de información de calidad. Asimismo, se ha generado un sitio en internet, de fácil acceso, ameno para la consulta y a su vez impecable en su diseño, cumpliendo sobradamente la función informativa pretendida.*

*Puede también concluirse que la presentación del "hecho" sometido al ejercicio del poder punitivo del estado, mediante un proceso penal, como "noticia" estaba sujeto al criterio del medio que cubriera el evento, y a partir de la creación de la Oficina de Comunicación se ha puesto coto a la sensacionalización (si se me permite el término), o directamente la tergiversación, del hecho penal como material informativo de alto impacto en la comunidad, por las características propias que los hechos sujetos a la ley penal conllevan.*

*Si bien la Magistratura y el Ministerio Público de la Defensa no han logrado encauzar dicha actividad en manos de profesionales técnicos del área, descansando en la publicidad que genera per se la oralidad en las audiencias que impone el novel proceso, la verificación de la tarea desarrollada por la Oficina de Comunicación de la Fiscalía impone emular tal estructura en el resto de las áreas mencionadas. La actividad judicial, en todos sus aspectos y tal como la sociedad la interpreta actualmente, requiere indefectiblemente de una política comunicacional proyectada, cuyos lineamientos tengan el claro objetivo de cumplir la manda constitucional de hacer efectiva la publicidad de los actos de gobierno. Sin perjuicio de que tal mandato se encontraba vigente antes de la sanción de la ley 5.478, el cumplimiento de tal extremo se ha convertido en un imperativo en la hora.*

**Por Raúl Carello. Periodista Radio Nacional Esquel - *Esperábamos un cambio***

*Por favor, me podrías informar como está la causa en la que se accidentaron tres personas.*

- *Si puedo, pero me tendrías que decir el número de expediente para buscarlo*
- *Pero no te acordás, fue hace como dos meses...*
- *Imaginate, con todas las causas que ingresan, si no tengo el número de causa...*

*En el año 95, ingresé de lleno a trabajar en periodismo, en el Diario El Oeste en dónde se me encomendó la tarea de cubrir la información mal llamada Policial- Judicial. Este tipo de diálogos comenzaron a ser frecuentes marcando una clara dificultad para hacer un seguimiento de los temas.*

*Debo reconocer que siempre, salvo excepciones, contábamos con la buena predisposición de la gente que nos atendía en estos requerimientos pero se tornaba difícil vencer las barreras burocráticas para conseguir información oficial.*

*También desde siempre pedí, desde mi lugar, que se profesionalizara la comunicación con los medios.*

*Siempre el contacto con la prensa estaba circunscripto a una persona que se llevara bien o tuviese tiempo para atender a los periodistas. Podríamos calificarlo como voluntarismo.*

*Por eso celebré y lo sigo haciendo, la iniciativa de la Procuración General, la iniciativa de darle un rasgo más profesional al tema. Quizás mi visión sea acotada, porque puedo hablar únicamente de Esquel, pero claramente la situación ha cambiado. En principio porque nos ayuda, a los que trabajamos en los medios a acceder a la información más rápido, con un texto desapasionado, lo que nos permite iniciar nuestra tarea sin preconceptos.*

*También es importante porque permite cuantificar y sectorizar la información según las clases de delitos que se registran en la ciudad y en la región.*

*Por ello creo que es auspicioso que se generen estas acciones y que en lo personal deseo que se traslade a las distintas áreas del poder judicial, porque lo reconoció el propio Ministro de la Corte Suprema de Justicia (Dr. Ricardo Lorenzetti) en un encuentro el año pasado en la provincia de Santa Fe donde aseguró que uno de los mayores problemas de la justicia, era la falta de comunicación con otros sectores de la sociedad. Un avance es que ese trabajo lo haga gente que se capacitó en la materia. Por eso digo que esperaba este cambio y afortunadamente se concretó.*

**Por Marcelo Sosa, periodista - FM Del Lago (Esquel) - FM POP (Trelew) - Diario El Chubut (free lance)**

*En ciudades como la de Esquel, en la que los periodistas debemos hacer de todo, desde culturales a deportivas, pasando por política, sociales y policiales, el tener una oficina de prensa y difusión dentro de la Fiscalía es un gran adelanto por cuanto nos permite tener al menos una noción de las causas que se van tramitando de forma actualizada. Después depende de cada periodista profundizar en cuáles o determinadas causas de acuerdo al interés que éstas les generen, pero vale señalar que aún en esa segunda etapa la Oficina es también siempre una herramienta de orientación y fuente de información.*

*También es positivo que quien lleve adelante la tarea de difusión dentro de la Fiscalía es una profesional del área, con experiencia real en los medios locales, porque esta profesional entiende cuáles son las necesidades y posibilidades que ofrecen los medios de nuestro ámbito y baja a los periodistas la información en un “idioma” de simple reproducción y asimilación para los receptores finales.*

*Como punto negativo, el que información de determinados delitos no nos llegue lo considero algo a todavía analizar, como pasa por ejemplo con los abusos sexuales. Entendemos que hay datos que reservar y en eso confío en la madurez de quienes nos desempeñamos en esto de respetar ciertos códigos, así que es a mí entender algo en lo que se debe adoptar otra forma de trabajo.*

*Finalmente, señalar que la ausencia de una oficina igual en el ámbito de la Defensoría y/o en la Magistratura no permite que haya un equilibrio en cuanto lo que se publica.*

**X. Obstáculos, problemas enfrentados y principales lecciones**

Al momento de creación del área la relación entre la Institución y los medios estaba en crisis. Es decir que el área se fundó en un escenario que, con una lectura desprevenida, podría pensarse como negativo. Lejos de ello, el diagnóstico evidenció una oportunidad imperdible y se trabajó desde esta perspectiva alcanzándose resultados que superaron los objetivos del plan implementado. La crisis de relación con los medios afectaba notablemente la imagen institucional que a través de ellos se multiplicaba. Pero

al mismo tiempo ofrecía un grado de exposición extraordinario. Bien aprovechado debía posicionar a la Fiscalía.

La decisión de la Procuración General y la Fiscalía local en disponer recursos para atacar el frente comunicacional permitió desplazar y morigerar la demanda desmedida y teñida de preconceptos negativos que aquejaba a la Institución. Transcurridos los primeros meses de puesta en marcha de la estrategia comunicacional, la mirada social comenzó a devolver reconocimientos y los reclamos a levantarse desde un cierto respeto y comprensión, facilitándose el diálogo entre la Fiscalía y los actores sociales.

La existencia de la Oficina permitió en más de una oportunidad adelantarse y morigerar los efectos de posibles golpes de información negativa. La estrategia fundamental fue básicamente “suministrar información”. Una vez más “dar la cara”, en un sentido metafórico aplicado en este caso a la Institución misma. El modo: proporcionar a los medios la información necesaria para evitar que se parcialice el tratamiento de temas espinosos. ¿A qué me refiero con la calificación de “espinosos”? La materia prima con la que trabaja la justicia, y la Fiscalía en particular, refiere a situaciones conflictivas, muchas de ellas graves. Esa gravedad no siempre está dada por la “animosidad maliciosa” de los protagonistas de las conductas penalmente reprochables. En ocasiones la pena prevista para hechos que acabaron con lo más valioso que el Derecho pretende proteger (la vida) tienen penas bajas (el homicidio culposo), difícilmente comprensible por los familiares de las víctimas y por la sociedad misma.

En casos como estos, u otros aun más complejos (los homicidios que nunca logran ser resueltos y se definen socialmente como casos impunes) cada vez que se recibe una consulta o que se toma conocimiento del clamor familiar o social, lo que se hace es informar. Esta información no se brinda de modo desordenado. El comunicador institucional debe interiorizarse de la situación. Es éste, una vez más, el responsable de cuanto menos proponer el modo que a su criterio resulte más adecuado para difundir la información que al respecto puede ofrecer la Fiscalía. Esto no garantiza que no habrá cuestionamientos, sin embargo, esta actitud (de abrirse a la comunidad, de no ocultar, de responder, de atender las demandas...) en sí misma es positiva y concentra aspectos del “cambio” que “la gente” reclama de la justicia – y que es deber de la justicia concretar-.

Para hablar de hechos concretos, en julio de 2007 se cumplió el primer aniversario del accidente de una empresa de transporte público, que se cobrara la vida de una joven. La causa no había pasado aun por la audiencia preliminar, pese a que la acusación fiscal se había efectivizado varios meses antes. El motivo del retraso fue la dispersión geográfica de las víctimas del accidente (muchas extranjeras y la mayoría de diversas provincias) y el obligado trámite de notificación. Los familiares de la víctima fatal organizaron una marcha del silencio reclamando justicia. La marcha se hizo en horas de la tarde. Previamente, a las 9 horas ya habíamos enviado un parte de prensa a todos los medios, refiriéndonos al aniversario, las características del accidente, la fecha del pedido fiscal de elevación a juicio, los motivos de la demora y la fecha aproximada de la Audiencia Preliminar. Además se envió una grabación con declaraciones al respecto de la Fiscal de la causa a todas las radios de la circunscripción y a algunas de Trelew, Madryn y Comodoro y concertamos una entrevista del canal de televisión local con la Fiscal. El resultado fue que los medios reflejaron de modo equilibrado la información.

En otra oportunidad, con la Oficina ya en marcha, la relación entre la Fiscalía y los Medios de Prensa estuvo al borde de la crisis. Situación asimilable a la mencionada al comienzo de este apartado. Contribuyeron a su producción factores internos y externos. Se trató de un problema eminentemente de comunicación, favorecido por malos entendidos avivados por actores externos a la institución. El eje del conflicto se relacionaba con la prohibición de informar sobre causas penales, dirigida a los operadores del sistema. Si bien la disposición no es nueva, sino que se encuentra en vigencia desde la reforma del CPP, una observación por incumplimiento de la norma realizada por el Fiscal Jefe a personal jerárquico policial, reavivó el malestar de los periodistas ya que se les transmitió una versión tergiversada de dicha disposición, y el accionar policial fue funcional a tal versión. Las aclaraciones brindadas por la Fiscalía en su momento resultaron insuficientes porque no ofrecían las respuestas que los medios necesitaban para mantener inalterable su estilo de trabajo cotidiano.

Desde la Oficina de Comunicación se emitió inmediatamente un comunicado; se favoreció el contacto directo de los interesados con el responsable de la Oficina Única del MPF en la ciudad; y se dialogó con varios de los periodistas que encarnaron el conflicto. Todo ello con el objeto de clarificar la situación, reacomodar los canales de comunicación y mejorar la fluidez de dichos contactos reposicionando al área como interlocutor entre la prensa y la Institución, en tanto canal para vehicular y dar respuesta a los problemas y/o necesidades de los profesionales de los medios de comunicación en su relación con la Fiscalía.

Indicadores que permiten medir los resultados de la estrategia empleada:

- Los medios continuaron publicando la información emitida por la Oficina de la misma manera en que lo hacían antes del conflicto
- Los cuestionamientos realizados a la Institución sólo se vincularon al conflicto antes citado y no afectaron las referencias positivas al trabajo que lleva adelante la Fiscalía en relación a las distintas causas que tramita y a sus proyectos de relación con la comunicad.
- Pasado poco tiempo de las citadas referencias negativas, en los mismos medios de comunicación, se constataron picos de “protagonismo positivo” de la Fiscalía.
- Desde entonces no volvió a suscitarse una situación similar, sino que, por el contrario, la Oficina logró consolidarse en su rol, desde una relación de cooperación con los medios de prensa claramente reconocida por éstos.

Si alguna lección nos dejó todo esto, probablemente sea que ninguna decisión es menor si afecta a un tercero. Para el afectado, esa decisión es verdaderamente importante, en la medida proporcional al perjuicio que le significa. Pero **muchas veces, la respuesta de los afectados es proporcional al perjuicio que “creen” que les significa y no al perjuicio real.** O dicho de otro modo, al perjuicio que les genera porque nadie se ocupó de morigerar tal perjuicio con una acción que compense a la primera. Si bien esto no es posible en todos los casos, sí lo es - en la mayoría de ellos - en materia comunicacional. Y ya que todo no se soluciona “con palabras”, sí se puede concluir que las palabras aunque no siempre pueden dar las respuestas que la sociedad busca, al menos **sí pueden dar alguna respuesta**, ocupar espacio. Un espacio que de quedar libre, silenciada la Institución, se allana a la fabulación montada en imaginarios sociales que suelen ser negativos para su imagen y contrarios a la realización de los fines que persigue.

## **XI. Conclusiones**

Para cerrar puntualizaré algunos principios rectores del proyecto, unos referidos a la tarea de la Oficina de Comunicación Institucional, otros a la opinión pública en relación a la Fiscalía y finalmente aquellos que plantean la relación entre esta área y los sectores con los que se vincula para el cumplimiento de su tarea.

- Libertad de creación, Marco legal para la función y Adecuación al medio
- Libertad de expresión
- Relaciones de cooperación y Roles claramente definidos

El primer grupo se relaciona con las condiciones para desarrollar la tarea comunicacional. La dinámica de la especialidad, la complejidad de la problemática que aborda, las transformaciones sociales que se traducen en cambiantes necesidades y expectativas de los públicos, los avances tecnológicos, etc., obligan a la permanente exploración, demandan creatividad y requieren de libertad para desplegarla.

Sin embargo, la única manera de ser libre es contando con normas que regulen esa libertad, que delimiten su ámbito, que indiquen cuáles son los hitos que nunca deben franquearse. Así la búsqueda creativa implica menores riesgos, se asegura que sus resultados podrán ser mejores o peores, pero siempre estarán dentro de los parámetros (legales, éticos, estéticos) que definen la función e imagen institucional. Esta necesidad, junto con la manda legal que precisa el interés público de la información que la Institución maneja, es la que más claramente diferencia al comunicador institucional de algún organismo de la justicia (en este caso el MPF) del gerente de marketing de una empresa privada o, incluso, de un periodista.

La redacción precisa de tal normativa, con la forma de un reglamento, protocolo o manual de estilo (según terminemos llamándolo) es probablemente el desafío más grande que la Procuración General y en su conjunto el MPF del Chubut tiene (tenemos) por delante. Y en eso estamos trabajando.

Por adecuación al medio nos referimos a que para desempeñarnos en esta área debemos conocer desde adentro el funcionamiento de los medios de comunicación locales y el de sus periodistas, única forma de comprender sus necesidades. Por otra parte, la disciplina debe adaptarse a demanda institucional. Y finalmente conjugar ambas perspectivas.

Respecto de la libertad de expresión poco se puede agregar más allá de lo que la propia Constitución Nacional y los Tratados Internacionales dicen. Podemos, Debemos, informar con veracidad, más no podemos exigir o esperar que la sociedad –los medios de prensa, los periodistas – saquen las conclusiones que nosotros pensemos que debieran sacar con nuestros aportes. Lo mejor que nos puede pasar es que las lecturas sean diversas. Si distan mucho de lo que consideramos “la verdad”, pues tendremos que revisar por qué eso ocurre, qué es lo que está dificultando que nuestros mensajes sean comprendidos, y mejorar lo que esté a nuestro alcance. Si se levantan críticas, escucharlas, analizarlas y sopesarlas. No todas las demandas pueden o debieran ser saciadas, pero tampoco deben ser desechadas de plano sin antes considerarlas. De todo puede obtenerse un aprendizaje.

Para cerrar, nuestra relación con todos aquellos con quienes nos vinculamos en la tarea, tanto los actores institucionales como los periodistas, representantes de otros

organismos o simples ciudadanos, debe ser de cooperación. Esto implica horizontalidad, implica no perder de vista que en cada relación, en cada situación de comunicación de la que participamos, tanto nuestro interlocutor (desde su rol) como nosotros (desde el nuestro) precisamos algo el uno del otro. Y nuestro deber es satisfacer de la mejor manera posible estas necesidades.

Esta preceptiva que guía la labor de la Oficina de Comunicación Institucional de Esquel, tal vez sirva de borrador a nuestro futuro Manual de Estilo. Quizás también, en un lapso de tiempo no muy extenso, podamos presentar el producto acabado.

## **LAS REFORMAS CON MAYOR HISTORIA**

## **Informe de Evaluación del Proceso de Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la Provincia de Buenos Aires – Plan de Flagrancia**

Luciano A. Hazan y Alan Iud\*

### **I. Introducción**

El objetivo del presente informe es documentar y evaluar el estado de avance del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, también nombrado habitualmente como Plan de Flagrancia o Programa de Fortalecimiento de la Justicia Penal y, al mismo tiempo, tratar de identificar prácticas positivas en su implementación, así como aspectos negativos u obstáculos que se han ido presentando. De esta forma, se pretende que el informe sirva como una herramienta para replicar este particular tipo de reforma en nuevos escenarios.

Este proceso buscó desde sus inicios hacia fines de 2004 profundizar la reforma que se había iniciado en la Provincia en 1997-1998, en la que se habían detectado importantes problemas de implementación relacionados con la pervivencia de prácticas propias del sistema inquisitivo, que se expresaban en rasgos generales en grandes demoras en los procesos y en la falta de eficacia en el cumplimiento de las garantías tanto para víctimas como imputados.

Para ello se comenzó a trabajar en la manera de implementar en una instancia muy temprana del procedimiento, en la etapa de garantías, una metodología eficiente de audiencias públicas que posibilitara la concreción de algunos de los principios habitualmente sólo declamados del sistema acusatorio: contradicción, intermediación y publicidad. Para el desarrollo del proyecto se firmó un acuerdo entre la Procuración General de la Provincia, el Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), al que luego se adhirió la Suprema Corte de Justicia.

En ese marco se diseñó un Plan piloto para la implementación de audiencias tempranas en casos de flagrancia en el departamento judicial de Mar del Plata, que contó con el protagonismo de los operadores locales, y se puso en marcha a mediados de 2005. La primera documentación de esa experiencia, el *Informe evaluativo del plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata*<sup>49</sup>, antecedente de este trabajo, se presentó en marzo de 2006.

A partir de los resultados de esa primera experiencia, la Suprema Corte, la Procuración General, el Ministerio de Justicia y el CEJA firmaron un nuevo convenio a través del que pusieron en marcha la extensión gradual de la experiencia para casos de

---

\* Luciano Hazan. Abogado (UBA). Alan Iud. Abogado (UBA). Ambos son integrantes de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Este informe fue realizado por los autores en el marco del proyecto de seguimiento a las reformas de los sistemas de justicia penal en América Latina del CEJA.

<sup>49</sup> *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata*, informe redactado por Luciano Hazan (INECIP) y Cristián Riego (CEJA), en *Reformas procesales penales en América latina: Resultados del proyecto de seguimiento, IV etapa* (coord. del proyecto Cristián Riego), CEJA, Santiago, 2007.; también disponible en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org), [www.inecip.org](http://www.inecip.org) y [www.mpba.gov.ar/web/flagrancia.html](http://www.mpba.gov.ar/web/flagrancia.html).

flagrancia al resto de los departamentos judiciales, hasta abarcar toda la Provincia. En una primera etapa en Zárate – Campana y San Martín (fines de 2006), y en una segunda en Necochea y Pergamino (julio de 2007) y La Matanza y Mercedes (agosto de 2007). Los departamentos judiciales donde continuó la implementación progresiva del Plan son Junín, Trenque Lauquen (noviembre de 2007), Morón y Bahía Blanca (mayo de 2008).

La estrategia gradual de implementación tuvo en cuenta las importantes diferencias que existen entre los departamentos judiciales de la provincia. Por un lado, en los departamentos del denominado conurbano bonaerense, que rodean la Ciudad de Buenos Aires, la capital del país, son los más poblados y los de más alta conflictividad. Allí se nuclea no sólo la mayor cantidad de habitantes de la provincia, sino además una proporción importante del país. En este grupo, y dentro de aquellos departamentos en los que ya se implementó el nuevo procedimiento, se ubican San Martín, La Matanza y Morón. Otros departamentos se caracterizan por tener centros urbanos más pequeños en el marco de grandes territorios rurales, como Mercedes, Pergamino, Junín, Trenque Lauquen, Zárate – Campana y Bahía Blanca<sup>50</sup>. Mar del Plata, lugar en el que se inició la experiencia, es una gran ciudad que se destaca además por ser el principal centro balneario y turístico del país, mientras que Necochea es también un balneario pero de dimensiones más pequeñas.

Lógicamente, estas distinciones se reflejan en la diversidad de la conflictividad y en la masividad de delitos que se cometen. Por ello, luego de la experiencia exitosa de Mar del Plata -una ciudad considerada grande por su cantidad de población (500.000 habitantes en todo el departamento judicial), pero al mismo tiempo alejada de las características propias del conurbano, de mayor y más violenta conflictividad- se decidió la implementación en San Martín, un departamento lindante a la ciudad de Buenos Aires, con una altísima densidad de población; paralelamente a Zárate-Campana, que incluye ciudades más pequeñas ubicadas al norte de la provincia, de características rurales e industriales. Las restantes etapas del proyecto buscaron seguir balanceando departamentos más pequeños con aquellos más grandes, de manera de poder administrar los recursos disponibles para la implementación, mientras se buscaba ajustar las prácticas en los departamentos en los cuales la reforma ya estuviera funcionando.

Tabla 1  
Fecha de implementación del plan de flagrancia  
Por departamento judicial

Departamento Judicial	Inicio de la implementación
<b>Mar del plata</b>	Junio 2005
<b>San Martín</b>	Noviembre 2006
<b>Zárate - Campana</b>	Noviembre 2006
<b>Necochea</b>	Julio 2007
<b>Pergamino</b>	Julio 2007
<b>Mercedes</b>	Agosto 2007
<b>La Matanza</b>	Agosto 2007
<b>Junín</b>	Noviembre 2007
<b>Trenque Lauquen</b>	Noviembre 2007
<b>Morón</b>	Mayo 2008
<b>Bahía Blanca</b>	Mayo 2008

<sup>50</sup> Aunque esta última es una ciudad más grande, una de las principales del sur de la provincia, aunque también mantiene características rurales.

Este informe está centrado en las experiencias de implementación en los primeros siete departamentos, aquellos en los que la experiencia de audiencias orales contaba con al menos algunos meses de implementación al momento de iniciarse el informe, a fines de 2007. El trabajo pretende evaluar la implementación a través de la utilización de datos estadísticos pero también a través de información cualitativa que surgió de la observación del funcionamiento del sistema en el terreno y de una serie de entrevistas realizadas a operadores de los siete departamentos judiciales. Las buenas prácticas y los obstáculos que se señalan en cada uno de los apartados, así como en el capítulo final, se expresan con la pretensión de ser útiles en la implementación de las audiencias en los nuevos departamentos judiciales que afronten la experiencia, así como en el ajuste de las prácticas en los que ya han comenzado, y en la pretendida extensión de la oralidad a todo el sistema de justicia penal.

En el cuadro que se presenta a continuación se expresan algunos datos demográficos básicos con el objetivo de que se comprendan las diferencias sustanciales entre algunos de los departamentos judiciales en los que se está implementando el sistema de audiencias orales y que fueron objeto de análisis en el presente reporte, cuestión que, como se mencionaba, podría tener incidencia tanto en la cantidad como el tipo de conflictos que se producen en dichos departamentos, por lo cual debe ser tenido en cuenta al momento de evaluar los resultados que se exponen en este informe.

Tabla 2  
Datos demográficos por departamento judicial

	Población	Incidencia provincial (%)	Superficie en km2	Incidencia provincial (%)	Densidad
<b>La Matanza</b>	1.255.288	9.1	323	0.1	3886.3
<b>Mar del Plata</b>	658.394	4.8	10.373	3.4	63.5
<b>Mercedes</b>	960.808	6.9	25.357	8.2	37.9
<b>Necochea</b>	114.223	0.8	12.214	4.0	9.4
<b>Pergamino</b>	122.372	0.9	3.972	1.3	30.8
<b>San Martín</b>	1.513.559	10.9	298	0.1	5079.1
<b>Zárate - Campana</b>	387.291	2.8	3.123	1.0	124

Fuente: Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Planificación General, año 2001.

## II. Metodología

La investigación se desarrolló en dos etapas. En primer lugar, se recopiló y analizó la información cuantitativa disponible, que fue provista por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (que obtiene las estadísticas remitidas por cada Oficina de Gestión de Audiencias). Para la elaboración de estadística se seleccionó como muestra los meses de septiembre y octubre de 2007 y, excepcionalmente, datos anuales (también de 2007) de los departamentos judiciales en los que la experiencia ya se estaba desarrollando. Las tablas y cuadros estadísticos que se muestran en el informe responden a la elaboración propia de los autores, y están basados en las fuentes mencionadas, que se aclaran en cada caso.

Asimismo, se tuvo especialmente en cuenta el “Informe evaluativo del Plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata”<sup>51</sup> elaborado por

<sup>51</sup> Informe desarrollado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Centro de estudios de Justicia de las Américas en el marco del convenio firmado junto con la Suprema Corte de Justicia, la Procuración General y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. El informe fue redactado por Luciano Hazan y Cristián Riego; publicado como *La oralidad en las*

INECIP y el CEJA, y la investigación realizada por el equipo de trabajo en el marco del “Proyecto de seguimiento y apoyo a las experiencias de profundización del sistema acusatorio en las provincias de Buenos Aires y Córdoba”<sup>52</sup>.

El informe evaluativo del plan piloto desarrollado en Mar del Plata antes mencionado es tomado como una línea de base para el presente informe. En este sentido, sus conclusiones tanto cuantitativas como cualitativas funcionan como punto de referencia para las comparaciones y conclusiones de este trabajo. Se buscó comparar si los éxitos alcanzados en la primera etapa de implementación del proceso de reforma en Mar del Plata se replicaron en el resto de los departamentos judiciales, y si los obstáculos allí señalados perviven o si pudieron ser superados.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas a los operadores del sistema. Se entrevistaron a tres fiscales generales y adjuntos, ocho fiscales, un defensor general, seis defensores y ocho jueces de los departamentos judiciales que se incluyó en la investigación: Mar del Plata, San Martín, Zárate – Campana, Necochea, La Matanza, Pergamino y Mercedes<sup>53</sup>. Dichas entrevistas tuvieron por objetivo relevar información sobre la reorganización de las instituciones, así como detectar prácticas de los operadores y recoger sus impresiones sobre el Plan. Asimismo, también permitieron solicitar y gestionar información cuantitativa que no había sido relevada previamente, en especial en relación al Ministerio Público Fiscal.

Tabla 3  
Entrevistas realizadas por Depto. Judicial y órganos

	Jueces	Fiscales	Defensores
<b>Mar del Plata</b>	1	2	1
<b>San Martín</b>	1	4	1
<b>Zárate – Campana</b>	1	1	1
<b>Necochea</b>	1	1	1
<b>La Matanza</b>	1	1	1
<b>Pergamino</b>	1	1	1
<b>Mercedes</b>	2	1	1
<b>Totales</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>7</b>

Por otro lado, se realizaron visitas a los departamentos judiciales de San Martín, La Matanza, Mercedes, Necochea y Zárate-Campana, donde se observaron audiencias, seleccionadas al azar, y se entrevistó también a los funcionarios a cargo de las OGAs.

A diferencia de la investigación que precedió al informe evaluativo de la primera etapa de implementación del sistema de audiencias en Mar del Plata, no se realizaron en

*etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata*, redactado por Luciano Hazan (INECIP) y Cristián Riego (CEJA), en *Reformas procesales penales en América latina: Resultados del proyecto de seguimiento, IV etapa* (coord. del proyecto Cristián Riego), CEJA, Santiago, 2007

<sup>52</sup> Se trata de una investigación realizada por los autores de este informe con el aval del INECIP, cuyo informe final se encuentra en proceso de redacción final, pero de la cual ya se cuentan con datos cuantitativos y cualitativos de la implementación del Plan de Piloto en el Departamento Judicial de San Martín. Para esa investigación un equipo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, previamente capacitadas, presenciaron la totalidad de las audiencias celebradas en los meses de octubre y noviembre de 2007 en San Martín. El objetivo central fue obtener indicadores de la calidad de las audiencias celebradas.

<sup>53</sup> No se incluyó a los departamentos de Junín y Trenque Lauquen, pues allí el sistema oral se inició el 22 de noviembre de 2007, prácticamente en simultáneo con el comienzo de la presente investigación, en tanto que en Morón y Bahía Blanca el comienzo fue posterior a la realización del trabajo de campo.

esta oportunidad entrevistas a personas que estuvieran detenidas o imputadas, ni tampoco a sus familiares.

### III. Funcionamiento general del sistema para casos de flagrancia

En este capítulo se vuelcan datos estadísticos relacionados con el funcionamiento general del Plan de flagrancia en cada departamento judicial analizado y que permitirán sacar conclusiones sobre los resultados positivos obtenidos y las dificultades de la implementación en cada uno de ellos.

#### 3.1. Impacto global del Plan de flagrancia sobre el sistema de justicia penal.

El sistema judicial no genera estadísticas claras respecto de los ingresos generales de casos al Ministerio Público Fiscal, qué porción de ellos corresponden a autores conocidos y qué parte de este último universo fluye hacia el sistema de audiencias.

Del Informe evaluativo marplatense que cumple una función de base respecto del presente trabajo, se desprende que el 52 % de los casos con autores conocidos ingresaban al sistema de audiencias diseñado para los casos de flagrancia<sup>54</sup>. En este sentido, los funcionarios entrevistados en casi todos los departamentos<sup>55</sup> afirmaron que cerca del 50 por ciento de los casos con autores conocidos eran casos de flagrancia. Estos datos muestran una importante incidencia del proceso de oralización llevado adelante por sobre el sistema visto desde una perspectiva global.

Sin embargo, de datos parciales obtenidos de distintas oficinas locales, surge que el impacto del Plan de flagrancia sobre el volumen de casos con autores conocidos que ingresan al sistema de justicia penal difiere sustancialmente en los distintos departamentos judiciales. Debe dejarse en claro que la información recopilada responde a datos aportados por oficinas departamentales que no siguen un criterio metodológico uniforme. Inclusive, en la información suministrada no se explicita la metodología para su obtención.

En este marco, en San Martín, La Matanza, Pergamino, Mercedes y Zárate – Campana, las causas que son afectadas al plan no alcanzan el 7% mensual de aquellas que tienen al menos un imputado identificado, mientras que en Mar del Plata son el 23,30%. No se pudieron obtener datos de Necochea. Como se puede observar se trata de porcentajes notablemente menores a los detectados en el primer informe marplatense y, aunque con una diferencia menor, también respecto de los datos recabados en el marco de este trabajo.

Si bien entendemos que esos datos deben ser relativizados por sus deficiencias metodológicas y por su contraste con las opiniones de los entrevistados, sí es posible suponer diferencias que pueden tener relación con el nivel y tipo de conflictividad social que se presenta en cada zona, así como otros factores como la actividad policial o, muy especialmente, los criterios de fiscales y jueces para considerar un caso como flagrante.

---

<sup>54</sup> *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata op. cit.*, p. 261.

<sup>55</sup> Las excepciones fueron Zárate – Campana y Pergamino.

Sin embargo, todos los operadores entrevistados en Mar del Plata, Zárate – Campana, la Matanza, Pergamino, Necochea y Mercedes, coincidieron en que se estaba teniendo un criterio amplio en la determinación de las flagrancias y que no había resistencias a la afectación de casos al plan. Donde sí se confirmaron resistencias explícitas de este tipo fue en San Martín, donde inicialmente uno de los jueces de garantías rechazaba muchas de las solicitudes de declaración de flagrancia, con el efecto de que aquellos casos pasaban a tramitar a través del sistema escrito.

En definitiva, debería tenerse presente en el análisis de las cuestiones que se abordan en este informe que en San Martín, La Matanza, Pergamino, Zárate – Campana y Mercedes, el impacto del Plan sobre la totalidad de causas que ingresan al sistema de justicia penal parece ser notablemente menor al comprobado en Mar del Plata tanto en la primera etapa de implementación del proceso de reforma (52 %) como con los datos obtenidos recientemente (23,30 %). Si bien no hay datos cuantitativos concretos, de acuerdo a las entrevistas realizadas en Necochea se daría una situación similar a la de los departamentos nombres en primer término.

Esta diferencia también podría explicar que la puesta en marcha del Plan fuera afrontada de manera distinta en cada uno de los departamentos, en tanto algunos no han creado unidades fiscales específicas para los casos de flagrancia ni reorganizaron el trabajo al interior de los juzgados de garantías o defensorías (ver capítulo IV). Asimismo, es esperable que en consecuencia los efectos del sistema de audiencias también sean distintos: la descongestión de las agendas de los tribunales orales o la disminución de la carga de trabajo en las instituciones (miradas globalmente) diferirá sustancialmente en cada departamento. En definitiva, podría esperarse una incidencia menor del Plan sobre el trabajo general de las instituciones de la justicia penal allí donde abarca una porción muy limitada de la totalidad de casos.

En todo caso, la falta de certidumbre sobre los datos, así como la gran diferencia entre la información aportada por las fiscalías generales y lo sensación de los operadores expresada en las entrevistas, muestra la imperiosa necesidad de contar con un sistema de información basado en metodologías unificadas en cada departamento judicial que permita el trabajo comparativo y a quienes deben tomar decisiones en cada una de las instituciones contar con información fiable<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Ver Capítulo XI del informe.

Tabla 4  
Ingresos globales e ingresos a las fiscalías de flagrancia

	Pergamino	Mercedes	Zárate – Campana	Mar del Plata	La Matanza	San Martín	Necochea
<b>Autores conocidos s/ total de ingresos</b>	45,39%	28,11%	44,80%	32,67%	48,26%	48,51%	Sin datos
<b>Flagrancia s/ total de ingresos</b>	1,75%	2,54%	2,14%	7,61%	1,62%	0,94%	Sin datos
<b>Flagrancia s/ autores conocidos</b>	3,85%	9,05%	4,77%	23,30%	3,37%	1,94%	Sin datos

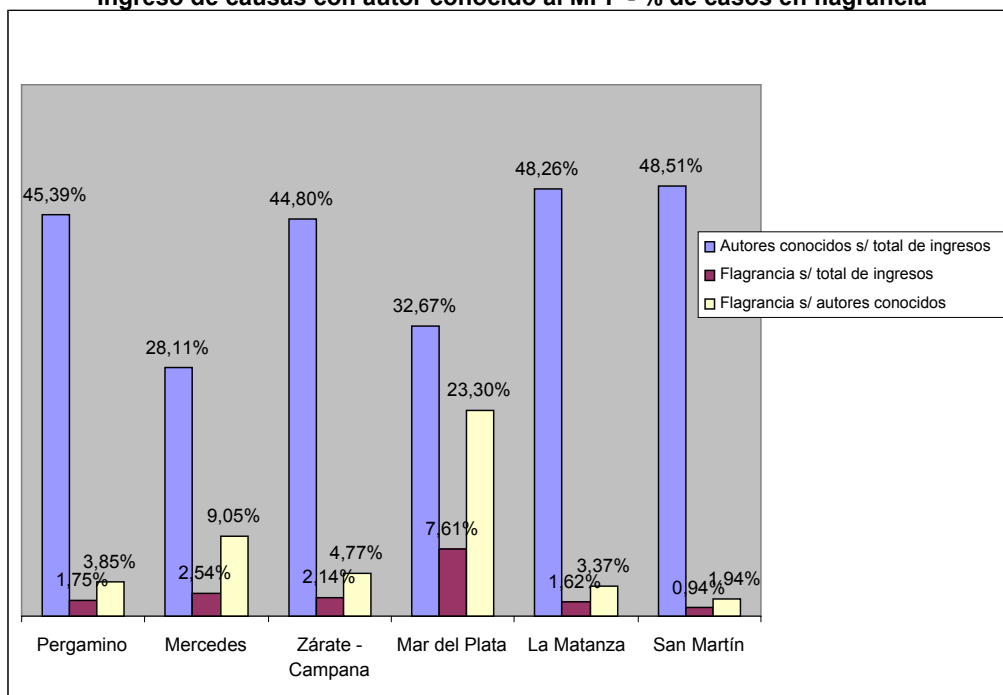
Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por las respectivas Fiscalías Generales y OGA's. Como ya fue mencionado, no existe un registro público y uniforme del MPF sobre los ingresos de causas en los distintos departamentos judiciales. Ello obligó a recabar datos de cada fiscalía general, obteniéndose respuestas distintas en cada una de ellas. A continuación, se indican los períodos que fueron relevados en cada departamento judicial para obtener los porcentajes reflejados en el cuadro, en tanto no fue posible obtener respuestas uniformes.

Tabla 5  
Fuentes sobre ingresos según departamento judicial

	Pergamino	Mercedes	Zárate – Campana	Mar del Plata	La Matanza	San Martín	Necochea
<b>Muestra</b>	enero a abril 08	enero a marzo 08	febrero y abril 08	18/4 al 3/5/08	enero a abril 08	enero a abril 08	Sin datos
<b>Fuente</b>	Fisc. Gral.	Fisc. Gral.	Fisc. Gral.	Fisc. de flagrancia	Fisc. Gral.	Fisc. Gral. y OGA	Sin datos

Gráfico 1

Ingreso de causas con autor conocido al MPF - % de casos en flagrancia



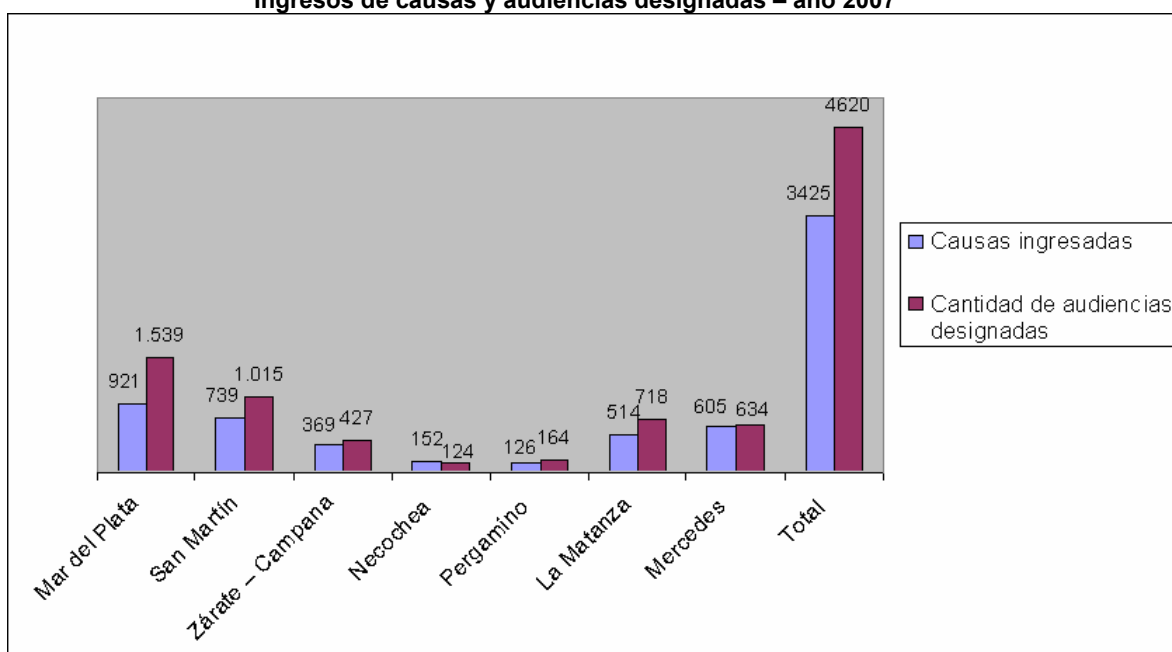
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por las distintas fiscalías generales.

### 3.2. El "tamaño" de los departamentos. El mito del Gran Buenos Aires.

Otro dato que es clave a la hora de analizar el desarrollo del Plan de flagrancia en cada departamento es la cantidad real de causas que involucra. Es decir, cuál es el volumen de trabajo del nuevo sistema. Es fácil suponer que cuantas más causas deben tramitarse, mayores son las dificultades que se deben afrontar en su implementación y gestión.

Al respecto, hay una percepción generalizada de que Mar del Plata y los departamentos del primer cordón del Gran Buenos Aires (San Martín y La Matanza) son los más grandes. Pues bien, como se verá, esa percepción merece algunas correcciones.

Gráfico 2  
Ingresos de causas y audiencias designadas – año 2007



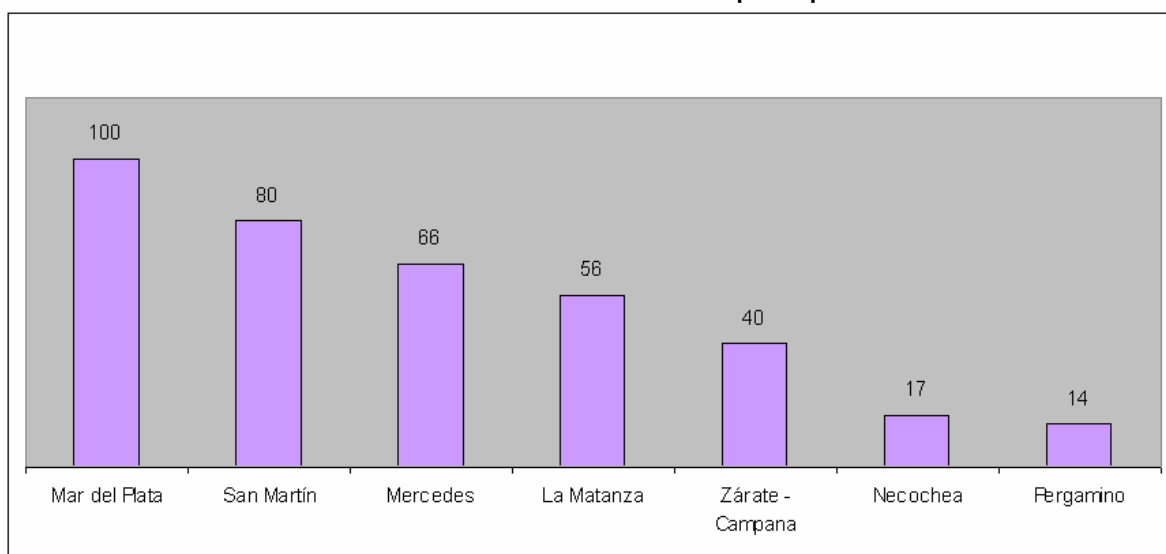
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Año 2007. Los números de Necochea, Pergamino, La Matanza y Mercedes son proyecciones anuales sobre el período de tiempo de implementación en cada departamento.

El cuadro refleja la cantidad de causas ingresadas al Plan de flagrancias y la cantidad de audiencias designadas en cada departamento judicial durante el año 2007. Pero debe recordarse que mientras que en Mar del Plata, San Martín y Zárate – Campana el plan se llevó a cabo durante todo el año, en Necochea y Pergamino se inició el 2 de julio y en La Matanza y Mercedes el 6 de agosto de 2007. Por eso, los datos que se muestran de esos departamentos son proyecciones anuales sobre el período implementado, de forma de hacer comparable la información.

Se observa claramente que Mar del Plata es el departamento que afecta, en números brutos, mayor cantidad de causas al Plan y el que, por ende, programa mayor cantidad de audiencias. En segundo lugar, con números relativamente similares, aparecen San Martín, Mercedes y La Matanza. Por último, los que tienen menos cantidad de causas afectadas al Plan son Zárate – Campana, Necochea y Pergamino.

En consecuencia, se puede armar el siguiente ranking del “tamaño” de los departamentos, en cuanto al Plan de flagrancia se refiere: Mar del Plata, San Martín, Mercedes, La Matanza, Zárate – Campana, Necochea, Pergamino.

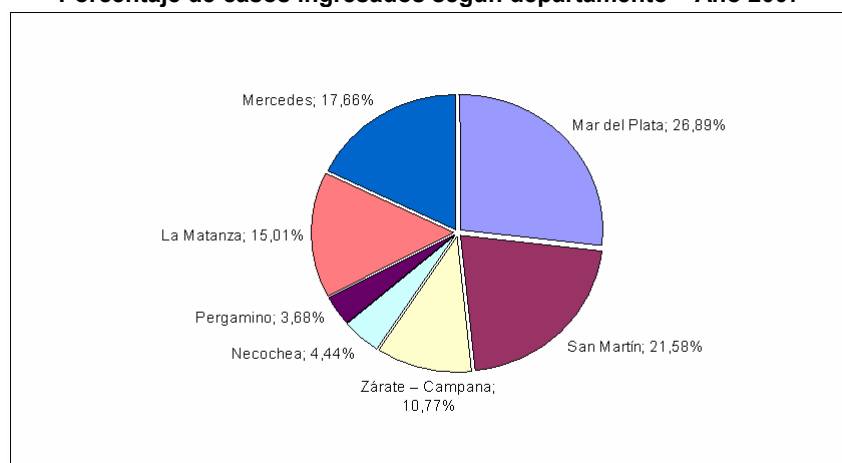
**Gráfico 3**  
**Escala de cantidad de causas afectadas al Plan por departamento**



Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por la SCBA reflejados en el cuadro anterior.

Es decir que Mar del Plata es el departamento que concentra la mayor cantidad de casos que tramitan por el sistema oral. El siguiente cuadro refleja la distribución porcentual de causas que tramitan por el Plan de Flagrancia según departamento.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de casos ingresados según departamento – Año 2007**



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Año 2007. Los números de Necochea, Pergamino, La Matanza y Mercedes son proyecciones anuales sobre el periodo de tiempo de implementación en cada departamento.

Estos datos permiten inferir y comparar el verdadero impacto del nuevo sistema de audiencias en función de los análisis cualitativos que se expresan a partir del próximo capítulo del informe.

### 3.3. Tasas de realización y de suspensión de audiencias.

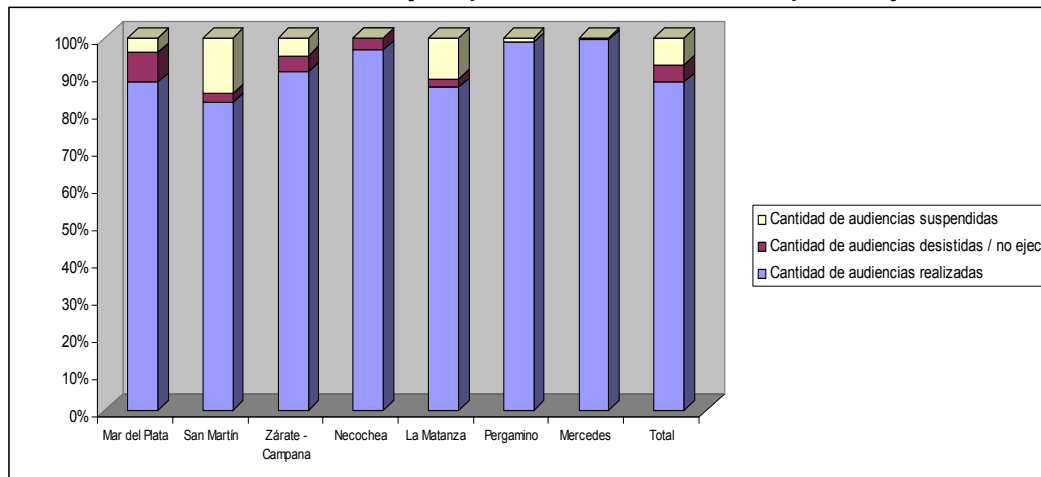
**Tabla 6**  
**Realización y suspensión de audiencias – En porcentaje**

	Mar del Plata	San Martín	Zárate - Campana	Necochea	La Matanza	Pergamino	Mercedes	Total
<b>% Audiencias realizadas</b>	88,11	82,66	84,85	96,77	86,62	98,78	99,62	<b>87,28</b>
<b>% audiencias</b>	7,99	2,46	3,98	3,23	2,34	0,00	0,00	<b>4,72</b>

desistidas / no ejecutadas								
% audiencias suspendidas	3,90	14,88	4,45	0,00	11,04	1,22	0,38	7,19

Fuente: Datos provistos por las OGAs y compilados por la Subsecretaría de Planificación de la SCBA. Mar del Plata, San Martín y Zárate Campana: datos de todo 2007. Necochea, La Matanza, Pergamino y Mercedes: datos de julio/agosto a diciembre de 2007.

Gráfico 5  
Gráfico de realización y suspensión de audiencias – En porcentaje



Fuente: Datos provistos por las OGAs y compilados por la Subsecretaría de Planificación de la SCBA. Mar del Plata, San Martín y Zárate Campana: datos de todo 2007. Necochea, La Matanza, Pergamino y Mercedes: datos de julio/agosto a diciembre de 2007.

En general, se puede observar una alta eficacia en la tasa de realización de audiencias, datos que se mantienen respecto de las mediciones correspondientes al informe marplatense que se utiliza como línea de base, en el que se observaba una tasa de cumplimiento del 90 %<sup>57</sup>. Se trata de uno de los grandes éxitos del nuevo sistema de audiencias, ya que tasas más bajas hubiesen funcionado como un pesado obstáculo en la realización masiva de audiencias que presuponía el sistema de oralización. Sin dudas, estos resultados son una muestra del buen desempeño de las Oficinas de Gestión de Audiencias (OGAs), que como se verá en el próximo capítulo fueron diseñadas teniendo como uno de sus objetivos centrales hacerse cargo de todas las actividades que estuvieran relacionadas con la gestión de todos los problemas que se presentan para la efectiva realización de las audiencias.

Se destaca también que los departamentos judiciales de San Martín y La Matanza son los que presentan los porcentajes más altos de suspensión de audiencias. El bajo porcentaje de suspensiones que se dan en Mar del Plata desmiente que haya una relación directa entre el volumen de trabajo del departamento judicial y el porcentaje de audiencias suspendidas o desistidas, en tanto en ese departamento es donde más audiencias se programan. Del mismo modo, Mercedes, que es el tercer departamento con más causas afectadas al sistema de audiencias de acuerdo a los datos proyectados, es el que presenta la tasa de cumplimiento de audiencias más elevada.

En consecuencia, la suspensión o el desistimiento de las audiencias parece tener que ver más con el desempeño de la OGA y su autonomía, así como en la coordinación entre los operadores<sup>58</sup>. También inciden otros factores, como la comparecencia de los

<sup>57</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata, op. cit.*, p. 285.

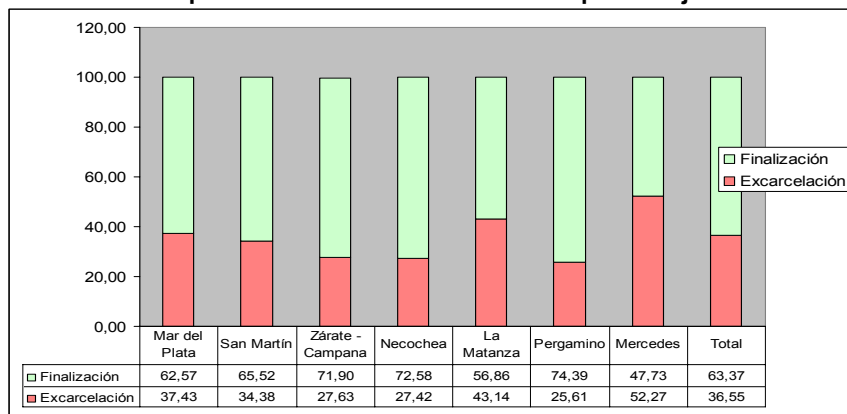
<sup>58</sup> Ver capítulo IV.B.

imputados: si el imputado está en prisión preventiva, debe efectivizarse su traslado a horario para que la audiencia no se suspenda; si está en libertad y no se presenta a la audiencia, ésta se suspende en el caso de que se fuera a celebrar algún acuerdo, en tanto que se celebra si se trata de una elevación a juicio. Quién se debe hacer cargo de la citación de los imputados libres es uno de los problemas que se ha presentado con diferentes soluciones en los distintos departamentos judiciales. Algunos lo han dejado en manos de la defensa, aparentemente con malos resultados. De acuerdo a jueces y fiscales entrevistados, en algunos casos la estrategia de defensa conspira contra la citación a la audiencia. Por eso, en otros casos la citación ha quedado en manos de la OGA. En cualquier caso, aún en los departamentos judiciales con peor desempeño, la tasa de suspensión de audiencias es de niveles manejables y no constituye un problema grave. De hecho, muestra mejoras sustanciales respecto de lo que ocurre en los tribunales de juicio.

### 3.4. Tipos de audiencias realizadas

Gráfico 6

Tipos de audiencias realizadas – en porcentaje



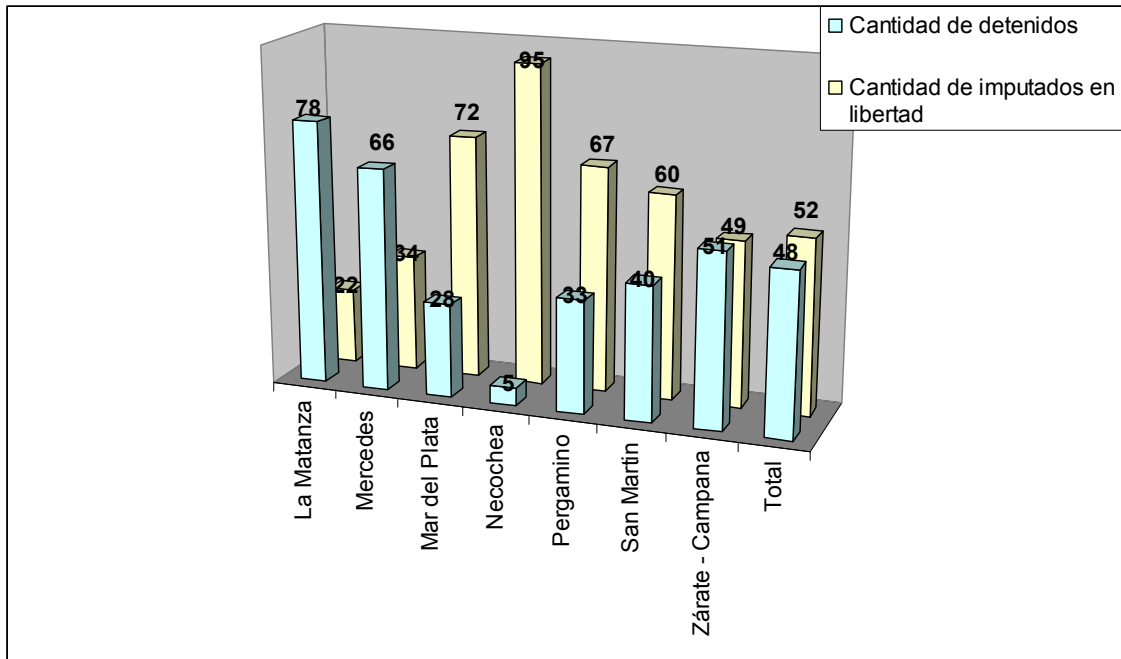
Fuente: Los datos fueron provistos por las OGAs, y compilados por la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Mar del Plata, San Martín y Zárate Campana: datos de todo el año 2007. Necochea, La Matanza, Pergamino y Mercedes: datos de julio/agosto a diciembre de 2007.

La importante diferencia entre audiencias de excarcelación y finalización (que casi duplican a las primeras) responde a que en muchos casos el imputado es puesto en libertad tras la aprehensión policial, sin necesidad de solicitar su excarcelación en una audiencia. Ello se refleja en los cuadros que se presentan a continuación.

### 3.5. Situación de la libertad o detención de los imputados en las audiencias.

Gráfico 7

Situación de libertad o detención de los imputados



Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por las OGA's a la SCBA. Datos de septiembre y octubre de 2007. Los valores se expresan porcentualmente.

El cuadro refleja la situación del imputado al ser incorporada su causa al sistema de flagrancia. Es decir que muestra la cantidad de libertades concedidas por los fiscales previamente a la presentación del caso ante el juez de garantías (art. 161 CPP), teniendo en cuenta que al tratarse de casos de potenciales delitos cometidos en flagrancia implican la aprehensión por parte de la policía. En el gráfico se pueden observar enormes diferencias entre los distintos departamentos. Así, mientras en La Matanza el 78% de los imputados cuyas causas tramitan por el sistema de audiencias están en situación de privación de libertad, en Necochea sólo se encuentran en esa situación el 5% de los imputados. Estos datos reflejan las diferencias en la política de prisión cautelar entre las distintas fiscalías generales, a pesar de que existen algunas instrucciones emitidas por la Procuración General al respecto<sup>59</sup>. Al mismo tiempo, debe tenerse presente que los datos están influenciados por las características propias de la conflictividad en cada departamento y por el ingreso variable de casos al plan de flagrancias en cada jurisdicción.

Es importante tener presentes estos datos para analizar los distintos porcentajes de juicios abreviados celebrados en cada departamento (ver punto VIII).

### 3.6. Tipos de delitos afectados al sistema de audiencias.

<sup>59</sup> Res. Gral. 228/06, que indica que los fiscales “no procederán a requerir el dictado del auto de la Prisión Preventiva...” cuando “no se configuren las prohibiciones formales de la manda del art. 171” del Código Procesal Penal provincial, el cual señala que “en ningún caso se concederá la excarcelación cuando hubiere indicios vehementes de que el imputado tratará de eludir la acción de la justicia o entorpecer la investigación”. Por otro lado, la Res. Gral. 191/05 modificó el alcance de la Res. 752/00, la cual instruía a los fiscales para que “agoten las vías recursivas respecto de las resoluciones judiciales que concedan el beneficio de la excarcelación”, disponiéndose ahora que los fiscales deberán evaluar en cada caso particular la conveniencia de agotar dichas vías. Finalmente, debe destacarse que el 23 de junio de 2008 (es decir, con posterioridad al período relevado en este informe) se dictó la Res. Gral. 369/08, en la cual se instruye a los fiscales a que tomen o requieran determinadas medidas en los procesos con personas privadas de libertad y “redoblen los esfuerzos para evitar dilaciones indebidas”.

A continuación se presentan los distintos delitos afectados al Plan en cada departamento, en valores porcentuales y reagrupados de acuerdo al tipo básico.

Tabla 7  
Delitos ingresados al sistema de flagrancia. Agrupación por tipo básico

	La Matanza	Mercedes	Mar del Plata	Necochea	Pergamino	San Martín	Zárate - Campana	Total
<b>Robos</b>	64,94	39,82	49,40	35,71	27,78	47,41	56,92	<b>48,68</b>
<b>Hurtos</b>	15,58	28,32	8,93	21,43	38,89	14,07	15,38	<b>16,72</b>
<b>Tenencia y portación de armas</b>	14,29	0,88	7,74	3,57	0,00	26,67	9,23	<b>11,26</b>
<b>Resistencia a la autoridad</b>	1,30	7,08	10,12	3,57	16,67	4,44	7,69	<b>6,79</b>
<b>Otros</b>	3,89	23,89	23,80	35,71	16,66	7,41	10,77	<b>16,55</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por las OGAs a la SCBA. Datos de septiembre y octubre de 2007. Los valores se expresan porcentualmente.

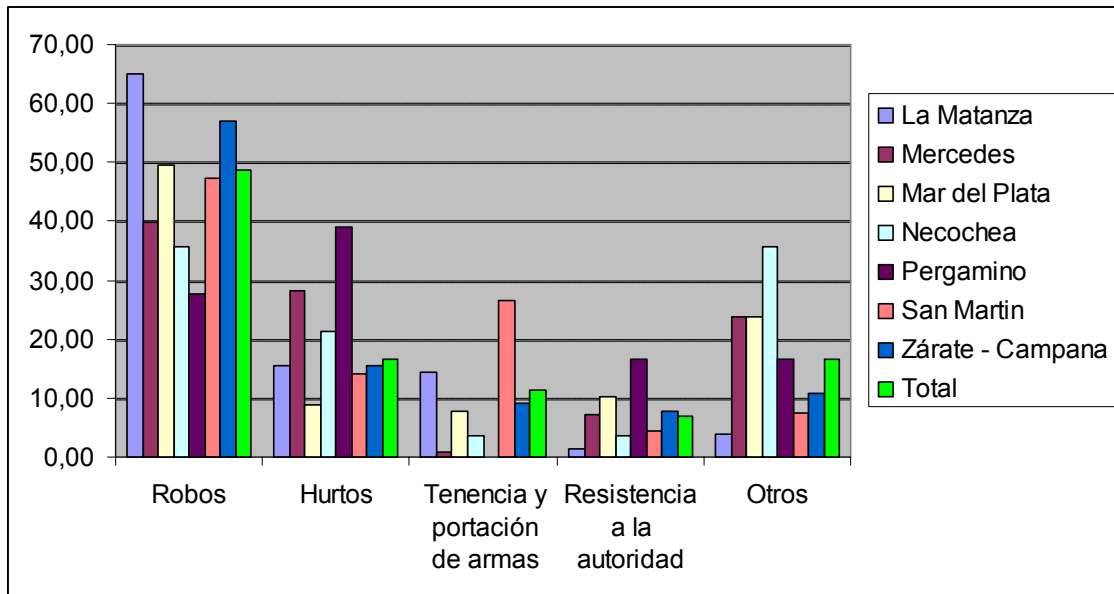
Se observa que más de tres cuartos de los hechos delictivos se concentran en tres grupos de delitos, siendo los delitos contra la propiedad más del 65%.

Asimismo, no hay uniformidad en la proporción de cada delito en los distintos departamentos. Mientras en La Matanza el 65% de las causas afectadas al plan se trata de robos, en Pergamino ese tipo de causas son el 28% , es decir menos de la mitad que en La Matanza. Por supuesto, incide directamente en estas cifras el límite legal impuesto para presuntos delitos cometidos en flagrancia con penas que no superen los 15 años de prisión.

Por otro lado, la ausencia de causas por tenencias y portación de armas de fuego en Mercedes y Pergamino se debe a que en esos departamentos ese tipo de delitos no son afectados al Plan de flagrancias<sup>60</sup>.

Gráfico 8  
Tipos de delitos por departamento judicial – en porcentaje

<sup>60</sup> El 0,88% que presenta Mercedes se debe a un solo caso (de portación de arma de guerra) que fue incluido en el proceso de audiencias; las demoras en la recepción de peritajes genera que los fiscales tiendan a desviar estos casos del sistema de flagrancia, ante la imposibilidad de cumplir con los estrictos plazos previstos en la ley y en los consensos del plan..



Fuente: Elaboración propia sobre datos provistos por las OGA's a la SCBA. Datos de septiembre y octubre de 2007. Los valores se expresan porcentualmente.

#### IV. Reorganización de las estructuras para el sistema de audiencias

La implementación del sistema de audiencias en cada uno de los departamentos judiciales requirió de una reorganización en las estructuras de cada una de las instituciones que forman parte del sistema para poder enfrentar el desafío de realizar una relativamente masiva cantidad de audiencias. De hecho, entre los acuerdos básicos que se plantearon al iniciarse el Plan Piloto en Mar del Plata se preveía “una reingeniería organizacional orientada a los resultados”<sup>61</sup>, como uno de los métodos para superar los grandes obstáculos que habían mermado los efectos positivos esperados de la reforma de 1998<sup>62</sup>.

Uno de los principales problemas señalados en los sistemas reformados en América latina fue el del diseño reflejo de las estructuras del Ministerio Público y de la Defensa Pública. La organización propia del juzgado de instrucción inquisitivo fue el molde para la estructuración de esos actores que comenzarían a cumplir roles claves y protagónicos en el proceso. Así, las fiscalías se organizaron por despachos separados a

<sup>61</sup> Plan Piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio en el Departamento Judicial de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, documento de trabajo sin publicar.

<sup>62</sup> Los problemas operativos que se buscó resolver a través del convenio interinstitucional original fueron los siguientes:

- La carencia o debilidad de sus sistemas de información y el poco uso que se hace de la información recolectada para tomar decisiones institucionales u operativas. En buena medida producto de ello, no se cuenta con patrones de productividad que expliciten la expectativa de cuántas respuestas debiera dar el sistema a sus usuarios, con cada uno de los instrumentos con que cuenta para ello y en qué tiempos debiera hacerlo.
- La flexibilización y desformalización de la actividad preparatoria del Ministerio Público no se ha traducido en nuevos métodos de trabajo, acordes con las funciones propias de esta institución y que, particularmente, permitan hacer operativas las respuestas alternativas y tempranas en los casos en que se han previsto en la ley.
- La ausencia de una práctica de realización de audiencias orales y públicas en la etapa preparatoria, en particular en el control de las medidas de coerción y los delitos flagrantes.
- La carencia de un sistema de gestión de las audiencias de juicio oral genera descoordinaciones y atrasos injustificados.
- La debilidad de las formas de litigio, tanto en las audiencias preparatorias como en el juicio oral.

semejanza de los juzgados de instrucción, con una distribución similar por turnos. Eso fue lo que sucedió en la Provincia de Buenos Aires con la creación de las Unidades Funcionales de Instrucción (UFI) y con la incorporación de un fiscal a cargo de cada una de esas UFIs, acompañado en general de un adjunto, algún instructor judicial y toda una estructura de empleados, tanto letrados como administrativos para cada una de las fiscalías. Y eso sólo para la denominada Instrucción Penal Preparatoria (IPP), ya que en cada departamento judicial se armaron fiscalías de juicio absolutamente desconectadas de aquellas que preparaban las investigaciones, que intervenían cada una ante algún órgano de juicio particular.

Las defensorías oficiales no fueron la excepción, y se organizaron también en compartimentos separados, en general estando adscriptas a un mismo juzgado o fiscalía, compartiendo el mismo inmueble, e inclusive bajo el paraguas de un mismo jefe con sus oponentes, el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, que al mismo tiempo es jefe de los fiscales y de los defensores<sup>63</sup>.

Los juzgados de garantías mantuvieron la misma estructura unipersonal, con secretarios y empleados a los que se les delegan los proyectos para las decisiones, y necesariamente continuaron ocupando los espacios que dejaron vacíos fiscales y defensores, que no terminaron de asumir los roles protagónicos que la reforma les había concedido.

Los efectos de esta forma de organización influyeron decisivamente en la supervivencia de las prácticas propias del sistema que se pretendía abandonar y en la falta de diferenciación de los roles que cada uno de los jugadores debía ocupar para garantizar los principios que se proponía la reforma, que eran precisamente los que se desprenden del debido proceso legal.

La introducción de las audiencias públicas preliminares en los casos de flagrancia obligó a la realización de una serie de cambios en cada uno de los estamentos, que sin embargo tuvieron impactos distintos en cada uno de los departamentos judiciales, como se verá a lo largo de este informe.

#### *4.1. Los juzgados de garantías*

Sobre los jueces de garantías recayó buena parte del protagonismo y de la responsabilidad para que el sistema funcionara. Debieron abandonar sus despachos para exponerse en las salas de audiencias y tomar decisiones frente al público, los abogados litigantes y especialmente frente a los imputados<sup>64</sup>.

Se trató de un cambio radical en sus métodos de trabajo<sup>65</sup>, debiendo presentarse a la sala de audiencias cuando la agenda lo requiriera y, especialmente, abandonando el viejo método de la delegación de funciones en sus subalternos para la toma de decisiones, una de las lógicas propias de la comunicación a través del expediente

---

<sup>63</sup> Cfr. Binder, Alberto y Obando, Jorge, *De las "Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho"*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, pp. 227-231.

<sup>64</sup> No se detectó la presencia de víctimas en las audiencias, salvo raras excepciones en los que fueron citadas para alguna forma de acuerdo o composición.

<sup>65</sup> Véase la valiosa experiencia de los jueces de garantías en Mar del Plata en Errandonea, Roberto, *El plan piloto en Mar del Plata, reflexiones desde la justicia de garantías*, Sistemas Judiciales n° 10, CEJA-INECIP, Buenos Aires, 2006, p. 123 y ss.

judicial. La desaparición de la delegación es uno de los factores que mayor impacto ha tenido en el funcionamiento del sistema, especialmente en la mayor garantía de los derechos de las partes a través de la inmediación, permitiendo una real contradicción y lógicamente, aportando una transparencia ausente cuando la decisión se toma en la privacidad del despacho.

Al interior de estos juzgados de garantías, según el relato de algunos de los jueces entrevistados, muchos empleados perdieron sus tareas, aunque tal situación difiera en los distintos departamentos de acuerdo al impacto cuantitativo del plan de flagrancia. Sin embargo, mientras los jueces se hicieron cargo del sistema de audiencias, siguieron recibiendo expedientes para decidir por escrito en los casos que tramitan fuera del sistema de flagrancia, lo que hizo que ellos debieran trabajar bajo la lógica de dos metodologías muy distintas, necesitando de los secretarios y empleados para la resolución delegada de esos otros casos, impidiendo una reestructuración de fondo que permitiera el mejor aprovechamiento de los recursos humanos.

Incluso en algunos departamentos, como Mercedes, los jueces de garantías reclaman que no haya habido una mayor asignación de recursos con el inicio del sistema oral. Uno de ellos señaló que “la gran cantidad de juicios abreviados y suspensiones de juicio a prueba celebradas durante la IPP genera una sobrecarga de trabajo” con respecto al sistema anterior y los obliga a trabajar más horas diarias para evitar que se atrasen las causas que tramitan por el sistema escrito<sup>66</sup>.

El otro cambio trascendental hacia dentro de los juzgados de garantías también giró en torno a una delegación, pero esta vez saludable, en las Oficinas de Gestión de Audiencias (OGA) que se crearon para darles apoyo de gestión a los jueces frente a las audiencias.

#### *4.2. Las Oficinas de Gestión de Audiencias (OGA)*

La Suprema Corte de la Provincia dispuso a través de un Acuerdo<sup>67</sup> que correspondería “a las Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal la gestión de las audiencias que se generen por aplicación de los procedimientos introducidos a través del “Programa de Fortalecimiento de la Justicia Penal en la Provincia de Buenos Aires” y que a tal efecto debían designar un responsable, debiendo a su vez los juzgados de garantías, la Fiscalía General y la Defensoría General de cada departamento judicial “asignar, como mínimo, a un empleado o funcionario que actúe como nexo permanente con el responsable de la gestión de las audiencias”.

Con ese marco, y siguiendo la experiencia positiva del Plan Piloto en Mar del Plata<sup>68</sup>, para la extensión del sistema a los nuevos departamentos judiciales se decidió entonces crear en cada uno de ellos una Oficina de Gestión de Audiencias. Sus funciones específicas, recogiendo las disposiciones de dicho Acuerdo de la SCBA, están

---

<sup>66</sup> Debe mencionarse que está próximo a crearse un nuevo juzgado de garantías en el Departamento de Mercedes, donde actualmente solo hay tres.

<sup>67</sup> Acuerdo n° 3290, del 20/09/06, de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. La ley 13.811 recogió el contenido de este Acuerdo en su art. 4.

<sup>68</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata*, op. cit., pp. 283-286.

relacionadas con el principal objetivo de que la audiencia se pueda llevar a cabo sin inconvenientes<sup>69</sup>.

Si bien inicialmente se había recomendado que estas oficinas estuvieran encabezadas por expertos en gestión, profesionales de las ramas de ingeniería comercial o administradores, que pudieran desarrollar procedimientos y técnicas que lógicamente son ajenos a los conocimientos de los abogados, se optó por incorporar a las recién creadas OGAs abogadas y abogados que ya estuvieran trabajando en distintos despachos del Poder Judicial departamental, que cumplieran con ciertos requisitos personales como proactividad y ambiciones de crecer en su carrera en la institución.

Cada una de estas Oficinas está encabezada por una persona, y en algunos departamentos, como San Martín, cuenta con otros empleados formando un equipo. Por otra parte, y tal como lo señala el Acuerdo de la Suprema Corte provincial antes reseñado, se dispuso que tanto la fiscalía como la defensoría departamental aportaran un empleado que funcionara como nexo con la OGA.

Los responsables de las OGAs se deben asegurar cada día de que la sala de audiencias esté en condiciones, pero muy especialmente de coordinar las agendas de cada uno de los jueces con las de los fiscales y defensores, de manera de que no se repita la experiencia en la implementación de los juicios orales a partir de la reforma de 1998, donde las suspensiones de audiencias fueron y siguen siendo la regla mientras los debates se fijaban a años de distancia de la elevación a juicio del caso<sup>70</sup>.

Así, las OGAs se encargan de que el imputado que está detenido llegue a la audiencia con el tiempo suficiente como para tener la posibilidad de entrevistarse con su defensor antes de la audiencia, lo que requiere de la coordinación con las dependencias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires encargadas del traslado; de que el sistema digital de grabación de audio en el que se registra la audiencia esté en condiciones y de elaborar las breves actas de las audiencias. Además, en la primera audiencia del caso toma nota de la manera en la que las partes desean ser notificadas en adelante, promoviendo la desformalización y el uso de medios tecnológicos.<sup>71</sup>

Como se veía en los datos expuestos en el título III, las OGAs en general han cumplido con la meta principal que definió su existencia: evitar que las audiencias se suspendan y que se retrasen, en resguardo del recurso más costoso del sistema, el tiempo de trabajo de jueces, fiscales y defensores, no sólo medible en los sueldos que se les pagan sino también en el retraso de sus labores, íntimamente relacionadas con el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia. En los casos de que alguna audiencia se suspenda, el objetivo es el de acomodar los horarios para evitar los tiempos muertos.

---

<sup>69</sup> Cfr. Piñero, Valeria Fernanda, *Oficina de Gestión de Audiencias en el Plan Piloto*, Sistemas Judiciales n° 12, CEJA-INECIP, Buenos Aires, 2007, p. 89 y ss.

<sup>70</sup> Cfr. *Informe sobre el sistema de justicia penal de la provincia de Buenos Aires*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2003, realizado en el marco del Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América latina del CEJA, publicado en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).

<sup>71</sup> Con la extensión del Plan de Flagrancia se confeccionó un protocolo de actuación que luego fue presentado como proyecto de Ley en la Legislatura provincial y fue finalmente sancionado y promulgado bajo el número 13.811 (publicada el 7 de abril de 2008); cfr. Art. 4° sobre la informalidad de las notificaciones.

Para evitar las suspensiones, y a partir de la experiencia en Mar del Plata, se buscó concentrar la actividad en una sola sala de audiencias, de manera de que no haya posibilidad de que un fiscal o un defensor tenga que estar al mismo tiempo en más de un lugar. Por otro lado, para comodidad de los jueces, se dividió el tiempo matinal en franjas horarias en las que cada uno de los jueces atiende sus audiencias sin solución de continuidad. En el diseño se previó que cada juzgado de garantías, así como la fiscalía y defensoría generales designen funcionarios “nexos” con la OGA, que se encargaría de las notificaciones a su propia institución descargando al juzgado de dicha tarea y que en varios departamentos judiciales son quienes se encargan del registro de la audiencia y la confección del acta<sup>72</sup>. Sin embargo, la participación de los “nexos” no fue pareja en todos los departamentos judiciales; en algunos de ellos, sus tareas recayeron directamente en los responsables de las OGAs.

La experiencia de las OGAs resultó altamente positiva porque a través de su simple diseño se logró el objetivo de coordinar una pequeña parte del tiempo de los jueces (entre media hora y dos horas por día), imprescindible en cualquier sistema eficaz de audiencias.

Sin dudas, otro de los grandes logros de la OGA, iniciado en Mar del Plata y replicado en el resto de los departamentos, ha sido el de registrar sistemáticamente información relevante de las audiencias, que permite el armado de algunas estadísticas que el sistema de justicia no produce de otro modo, y que es la única manera de evaluar el trabajo que se realiza, tema que será motivo de un apartado específico en lo siguiente.

La buena experiencia de funcionamiento de las oficinas llevó a que se haya pensado en replicar la experiencia en los órganos de juicio, tanto correccionales como criminales. La primera intención apareció en Mar del Plata, y ya se ha comenzado a implementar. En Necochea se avanzó hasta una etapa intermedia: la responsable de la OGA tiene acceso a la agenda de los tribunales orales, pero no tiene facultades para manejarla ni modificarla. El acceso le permite al menos conocer cuándo los mismos fiscales y defensores que actúan en garantías estarán afectados a un debate oral, y así coordinar mejor las agendas de las audiencias de flagrancia.

Sin embargo, la confianza y el “sometimiento” a la coordinación de las OGAs tuvo distinta recepción en los departamentos judiciales. De acuerdo a las entrevistas realizadas, hay jueces que imponen fechas a la oficina y que se niegan a concurrir a audiencias por tener otras ocupaciones, tanto personales como propias del resto de su trabajo en el juzgado, que no están dispuestos a acomodar en otros horarios.

Si bien se trata de impedimentos menores -aunque no excepcionales-, que las OGAs sí están en condiciones de solucionar a través de la convocatoria de otro de los jueces en carácter de subrogante, muestra uno de los problemas que conlleva la subsistencia de dos sistemas paralelos, el oral y el escrito. Con una importante cantidad de causas fuera del sistema de audiencias, disminuye naturalmente el poder de las OGAs de manejar las agendas de los jueces, ya que estos últimos cuentan con otras obligaciones distintas a la concurrencia a la audiencia y les da mayores posibilidades a la hora de “negociar” con la oficina de gestión.

---

<sup>72</sup> En el artículo 4° de la ley 13.811 (protocolo de Flagrancia) se prevé expresamente la participación de los “nexos”.

El miedo al cambio y a perder la comodidad del despacho generó precisamente fuertes resistencias en algunos de los jueces de garantías de los departamentos judiciales que se iban incorporando al nuevo sistema de audiencias. Un defensor describió la situación:

“Costaba que los jueces de garantías fueran a las audiencias. Salir del despacho, de la comodidad, cuesta. ‘A mí nadie me va a decir cuándo tengo que hacer las audiencias, soy juez, nadie me maneja el tiempo’. El negocio fue la franja horaria, un sistema que favorece a los jueces, y no a los defensores ni a los fiscales. Pasó en todos lados, son cambios culturales. El juez está acostumbrado a manejar todo y hay que ir cambiándolo; no se puede de un día para el otro”.

Otro de los obstáculos detectados está relacionado con la dependencia orgánica de la oficina, a cargo de las Cámaras de Apelaciones y Garantías. Este diseño obedeció a la réplica de las secretarías de gestión que se habían creado en ese ámbito con la reforma de 1998, pero que en general no llegaron a funcionar o funcionaron mal durante poco tiempo, limitando su labor al sorteo de los tribunales de juicio; y fundamentalmente a que los jueces de garantías no están unidos en un solo tribunal (pool de jueces) sino cada uno aislado en su juzgado, por lo que no había otra estructura jerárquica de la que hacer depender la oficina.

De acuerdo a los relatos de algunos jueces de garantías, a las Cámaras de Apelaciones no les interesa el funcionamiento de la OGA, por lo que no se preocupan sobre sus necesidades ni en respaldar a sus responsables cuando encuentran alguna resistencia de parte de los jueces de garantías, como las señaladas respecto de actividades personales u otras propias de las causas que siguen tramitando en los juzgados en el marco del sistema escrito. Un juez de garantías explicó este desinterés de la Cámara en que “la inmediatez la tiene –la OGA- con nosotros”. Esta dependencia jerárquica de la Cámara parece debilitar a las OGAs, pero es difícil encontrarle otra alternativa mientras que no haya tribunales colegiados de garantías<sup>73</sup>. La dependencia de la OGA de los mismos jueces que realizan las audiencias generaría una suerte de autocontrol entre pares, con mayores incentivos para cumplir con las agendas organizadas por la oficina en base a criterios de solidaridad, ya que cuando un juez falta a una audiencia, es otro quien debe reemplazarlo.

#### *4.3 Las fiscalías*

El desafío para las fiscalías generales también era grande frente a la implementación del nuevo sistema de audiencias. De hecho, la percepción previa de los operadores era que buena parte de su carga de trabajo debía comenzar a tramitarse con una nueva metodología de trabajo, muy exigente en principio en relación con los plazos procesales.

Por otro lado, la misma audiencia anula también cualquier tipo de delegación también respecto de los fiscales, porque son ellos los que se tienen que presentar en la sala y procurar convencer al juez de garantías sobre su hipótesis acusatoria. En este

---

<sup>73</sup> Reestructurar el Poder Judicial con el objetivo de armar este tipo de tribunales colegiados en garantías fue uno de los puntos que abordó el inicial acuerdo del Plan Piloto marplatense como objetivo mediano, pero que hasta ahora no se concretó, a pesar de estar incluido en un proyecto de reforma al Código Procesal Penal que finalmente se frustró en la Legislatura provincial, especialmente por falta de consenso en torno a reformas que se preveían respecto de la Cámara de casación provincial.

sentido, la exigencia de la audiencia promueve también la presencia de los fiscales en la declaración del imputado (obligatoria legalmente pero delegada en la práctica), que deben conocer muy bien el caso para estar preparados para afrontar en las audiencias los argumentos presentados por la defensa en vivo y en directo o pedidos de aclaraciones de los jueces.

Para ello, siguiendo la experiencia marplatense, en la mayoría de los departamentos judiciales se decidió organizar una fiscalía especial para los casos de flagrancia, con funcionarios dedicados exclusivamente al nuevo sistema oralizado<sup>74</sup>. El diseño original preveía que esos fiscales se hicieran cargo del seguimiento de esos casos desde la aprehensión de la persona que es imputada de un delito en flagrancia hasta el eventual juicio oral y hasta la ejecución.

Este diseño obedecía a necesidades prácticas o de gestión de las fiscalías: poder contar con fiscales que pudieran estar en cada una de las audiencias sin que se les superpusiera otro tipo de labores, que prepararan los casos para afrontar las audiencias y que mejoraran la eficacia del Ministerio Público Fiscal en este tipo de delitos. Pero también persiguió un objetivo político, basado en un supuesto comprobado empíricamente en la experiencia piloto marplatense: el sistema oral permitió que pocos fiscales resolvieran el trabajo que siempre ocupó la mayor cantidad de recursos del sistema, los casos con detenidos en flagrancia, una porción muy importante de los ingresos, y liberó así recursos para que el resto de los fiscales pudiera concentrarse en otro tipo de casos que requieren mayor investigación<sup>75</sup>.

Sin embargo, como se puede ver en el cuadro que sigue, no todas las fiscalías generales implementaron fiscalías especiales para casos de flagrancia, y prácticamente no hubo cambios en el resto de la estructura de los Ministerios Públicos departamentales.

Tabla 8  
Cuadro comparativo sobre la organización de las fiscalías por departamento judicial

Departamento Judicial	F. flagrancia	Organización de las fiscalías
<b>Mar del Plata</b>	Si	Flagrancia: 6 fiscales Fiscalías comunes <sup>76</sup> : 5 fiscales Delitos económicos y contra la administración pública: 4 fiscales Delitos culposos y medio ambiente: 1 fiscal Oficina de determinación de autores: 2 fiscales Composición temprana de conflictos penales: 3 fiscales <sup>77</sup>
<b>San Martín</b>	Si	Flagrancia: 4 fiscales Delitos complejos: 4 fiscales Delitos culposos: 3 fiscales Sin autor conocido (NN): 2 fiscales Estupefacientes: 4 fiscales Fiscalías comunes: 8 fiscalías integradas por 2 fiscales de instrucción y 1 de juicio (Total: 24 fiscales) <sup>78</sup>
<b>Zárate – Campana</b>	No	Delitos comunes: 4 fiscales en Campana, 4 en Zárate y 5 en Escobar <sup>79</sup> . Conflictos sociales y familiares: 2 fiscales Delitos complejos: 2 fiscales Juicio: 2 fiscales <sup>80</sup> .

<sup>74</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de Mar del Plata*, op. cit., pp. 266-267.

<sup>75</sup> *Idem.*, p. 291.

<sup>76</sup> “Fiscalías comunes” se suele llamar a las Unidades Funcionales de Instrucción (UFI).

<sup>77</sup> Cuenta con 1 fiscal para las oficinas descentralizadas de Balcarce, Miramar y Coronel Vidal.

<sup>78</sup> Cuenta además con fiscales descentralizados en Malvinas Argentinas.

<sup>79</sup> Son los fiscales encargados de las audiencias de flagrancia.

<b>La Matanza</b>	Si	Flagrancia: 5 fiscales Estupefacientes: 1 fiscal Delitos comunes: 8 fiscales Juicio: 7 fiscales (5 criminales – 2 correccionales) <sup>81</sup>
<b>Necochea</b>	No	3 fiscalías comunes: 6 fiscales
<b>Pergamino</b>	No	Delitos comunes: 7 fiscales <sup>82</sup> (1 de ellas descentralizada). La distribución de causas es por turno. Juicio: 2 fiscales.
<b>Mercedes</b>	Si	Flagrancia: 5 fiscales. Complejas: 1 fiscal. Delitos comunes: 9 (3 en Mercedes, 4 en Moreno y 2 en Luján). Delitos de menor cuantía: 3 fiscales (1 en Mercedes, 1 Moreno y 1 en Luján). Sin autor conocido (NN): 2 (1 en Mercedes y 1 en Moreno).

Como se puede observar, los departamentos judiciales más pequeños no organizaron fiscalías de flagrancia, con lo que el objetivo de liberar recursos para poder dedicar los esfuerzos a una persecución penal orientada a los delitos complejos o al menos a una política criminal determinada, se diluye. La explicación dada por los funcionarios locales ha sido que el flujo de casos de flagrancia es tan pequeño que no amerita la creación de una fiscalía especial. Asimismo, debe considerarse que en departamentos como Necochea, al haber tan solo tres unidades fiscales, asignar una de ellas a los casos de flagrancias implicaría disponer del 33% de los recursos para una pequeña porción de casos. En cualquier caso, la incógnita se repite: no queda claro si en las ciudades y pueblos que componen esos departamentos efectivamente no se presentan detenciones de personas en supuesto delito flagrante, o si, como se señalaba más arriba, la resistencia al cambio se produce a través de un escape del sistema de audiencias a través de no reconocer una porción importante de casos como flagrancias.

El efecto positivo de la implementación de fiscalías de flagrancia es que se genera una suerte de competencia por la carga de trabajo con el resto de las fiscalías, que de alguna manera evita o al menos disminuye el escape del sistema oralizado: el resto de los fiscales aprovecha para “sacarse los casos de encima”. Aunque cabe aclarar que en buena medida el escape se produce por la resistencia de los jueces de garantías (que son quienes en definitiva deciden si un caso es de flagrancia o no) y la estructura de las fiscalías puede perder eficacia en este sentido.

En los departamentos judiciales en los que efectivamente se oralizaron masivamente los casos de delitos flagrantes, una de las consecuencias fue que se sinceró la carga de trabajo del sistema penal. A partir de allí, queda claro cuántos casos “con detenidos” tiene cada fiscalía, y cuál es la complejidad del caso.

Tal como se desprende del cuadro, aun en los departamentos con fiscalías de flagrancia se mantuvieron las estructuras de las denominadas fiscalías comunes, o UFIs. Tradicionalmente, la respuesta a la falta de investigación de casos complejos en cada departamento judicial se orientaba a la gran carga de trabajo que implicaban las causas “con detenidos”. A partir de la implementación de estas nuevas fiscalías especializadas esta explicación se desvanece. A las fiscalías comunes les queda la carga de los delitos flagrantes cuya pena supere los 15 años, y el resto de los delitos que provengan de denuncias del público, sobre cuyo universo real no hay demasiada información disponible. También deben hacerse cargo de delitos graves como los homicidios o las violaciones u otros delitos relacionados con la violencia sexual sobre mujeres y niños.

<sup>80</sup> Los casos de flagrancia son llevados en el juicio por el mismo fiscal que hizo la IPP.

<sup>81</sup> Cuenta además con 6 fiscales descentralizados en Gregorio de Laferrere.

<sup>82</sup> Cuenta con un fiscal más descentralizado en Colón.

Se trata de tipos delictivos que requieren una especialización técnica tal que para ganar en eficacia deberían ser investigados por equipos interdisciplinarios que formen fiscalías autónomas.

En departamentos judiciales como San Martín y La Matanza se da además una situación muy extraña, que responde a las peleas por las diferencias de criterios y peleas de competencia respecto de qué casos son de flagrancia (y por lo tanto deben pasar al sistema de audiencias) y cuáles no. Los fiscales de las UFIs son los que toman las declaraciones de los imputados y no los fiscales que luego llevarán adelante las audiencias. En consecuencia, no se da en estos casos la delegación en funcionarios de los fiscales de flagrancia, sino peor, la delegación es en funcionarios de otros fiscales. Esta distorsión provoca la necesidad de formalizar aun más la investigación, ya que el fiscal que debe ir luego a la audiencia, y debe tomar decisiones trascendentales, conocerá el caso a través del papel que se llene por un empleado de otra oficina. Además, la ausencia del fiscal en esa oportunidad impide que oriente tempranamente el caso tomando contacto con el imputado y su defensor.

Por su parte, las fiscalías de Mar del Plata y San Martín mantienen un interesante menú de fiscalías especializadas, incluyendo de hecho fiscalías para delitos complejos. Sin embargo, la práctica ha ido ampliando la competencia de esas fiscalías, incorporando una gran cantidad de casos de pequeñas estafas con cheques, por ejemplo, que juegan en contra de los esfuerzos de persecución orientados a delitos de corrupción de funcionarios públicos o grandes defraudaciones<sup>83</sup>.

En ninguna de las fiscalías generales se implementó una oficina orientada a decisiones tempranas, que podría llegar a resolver muchos de los problemas que se han planteado. Se trata de una oficina que de acuerdo a la experiencia comparada se encarga de recibir el caso y establecer su curso futuro inmediatamente, distribuyendo también la carga de trabajo entre las distintas fiscalías. Esta oficina podría por un lado resolver las cuestiones de competencias entre fiscalías y, lo más importante, decidir el archivo temprano de casos que por la falta de información o por la insignificancia del daño que generen no deben ocupar el valioso tiempo de los fiscales y del resto del sistema. Ello sin perjuicio de la importancia de generar otra fiscalía orientada a la investigación, muchas veces compleja pero también posible, de los casos con autores no determinados. Ambas oficinas, con una buena política de relaciones con la comunidad, permitirían ofrecer respuestas rápidas a ciudadanos/as víctimas de delitos que formulan una denuncia y durante años no conocen cuál es la suerte que ella corrió.

Una experiencia innovadora se desarrolló en el marco de la Fiscalía General de Mar del Plata, donde se implementó una oficina de Composición Temprana de Conflictos Penales, cuya función poco tiene que ver con las oficinas de decisiones

---

<sup>83</sup> Por medio de las instrucciones generales nro. 2/06 y 3/06, el entonces Fiscal General Interino del departamento de San Martín suprimió determinadas fiscalías especializadas: una de ellas estaba destinada a la investigación de “delitos patrimoniales, falsedades documentales y contra la administración pública” y otras dos a la de “delitos contra la identidad sexual y violencia comunitaria”. Subsistió así una sola Unidad Funcional de Investigación (UFI) destinada a investigaciones complejas, pero el Fiscal General Interino amplió su marco de actuación a la investigación de los delitos de defraudación por retención indebida, infracción al art. 302 del C.P. (pago de cheques sin provisión de fondos), infracción a la ley 11.723 (Ley de régimen legal de la propiedad intelectual), fraudes al comercio y la industria, cohecho y exacciones ilegales (Instrucción General 2/06, art. 3º). Es decir que quedó una sola UFI destinada a la persecución de delitos complejos y, por medio de la ampliación de su competencia, se licuó su capacidad de investigación.

tempranas que se están desarrollando en otros países de América latina. Esta fiscalía procura orientar los casos que ingresan relacionados con conflictos interpersonales por una vía tendiente a la composición y alternativa a la persecución penal. Trabaja con casos de presuntos delitos originados en peleas entre vecinos, conflictos violentos entre ex cónyuges, o laborales violentos como piquetes y toma de fábricas. Esta unidad fiscal fue ubicada en el mismo edificio en el que tienen sede el Centro de Atención a la Víctima y el Centro de Mediación, oficinas con las que trabaja coordinadamente.

También en Mar del Plata funciona una Oficina de Determinación de Autores (ODA), que ha definido como objetivo de política criminal la persecución del delito de robo automotor, un delito en el que típicamente el autor es desconocido. Si bien se trata de los supuestos opuestos a los casos que tramita la oficina de flagrancia, ambas fiscalías comenzaron a trabajar coordinadamente a partir del interés de la ODA de concentrar también los casos de robo de automotor cuyos autores hubiesen sido aprehendidos en flagrancia, de manera de procurar identificar otros posibles casos a partir del que tiene autores ya conocidos. Para ello se desarrolló un protocolo de actuación basado en razones de política criminal que prevé que la fiscalía de flagrancia, luego de tomar la declaración del imputado, envía el caso para que continúe tramitando en la ODA. Claro que el problema que se presenta es que el caso sale del sistema de audiencias, y por lo tanto se pierden los beneficios propios de la oralidad. Se trata de una de las tantas dicotomías que tienen su origen en la excepcionalidad del sistema oral, y que se evitaría si se extendiera a la totalidad de los casos.

#### *4.4. Las defensorías públicas*

Las defensorías también debieron adaptar sus estructuras al desafío de las audiencias. En todos los departamentos se siguió el modelo marplatense en el sentido de no organizar un grupo de defensores especial para los casos de flagrancia, sino que todos los defensores atienden todos los casos. El mayor desafío fue de organización de las agendas de los defensores para que pudieran estar presentes en las audiencias, tanto en garantías como en los juicios orales<sup>84</sup>, especialmente porque la cantidad de defensores públicos es sustancialmente menor que la de fiscales<sup>85</sup>. Una de las alternativas fue modificar el sistema de turnos para la asignación de los casos, que era semanal o quincenal, según cada departamento judicial, y pasó a ser diario. Era imposible de otra manera que un defensor pudiera responder a todos los ingresos en una semana, con las audiencias dentro de los cinco días que se van acumulando y el resto de las causas que siguen ingresando en el marco del procedimiento escrito, de acuerdo a las explicaciones de los defensores entrevistados.

Un defensor general explicó que los turnos de 24 horas se implementaron “para privilegiar la presencia del defensor en la entrevista previa de manera de que se pueda armar una estrategia desde el primer día”.

---

<sup>84</sup> Lo que genera dificultades por el entrecruzamiento de las agendas de garantías y juicio. En Mercedes, la Defensoría pidió a los tribunales que comuniquen su agenda de juicios a la OGA, pero evalúan que eso no resuelve el problema porque cuando un tribunal suspende o cancela un juicio fija otro en el cual, tal vez, participa otro defensor.

<sup>85</sup> En Mercedes, por ejemplo, la fiscalía cuenta con 28 fiscales y 207 empleados, mientras que solo hay 10 defensores, con 80 empleados. Esta realidad no se equilibra con la participación de defensores particulares, de escasa incidencia en la Provincia de Buenos Aires, particularmente es estos presuntos delitos cometidos en flagrancia.

Esa fue la opción organizativa que se repitió especialmente en los departamentos judiciales chicos, como Necochea, donde son sólo dos los defensores<sup>86</sup>. Tanto en Necochea como en Mar del Plata, que había reorganizado la estructura de la Defensoría al iniciarse el Plan Piloto<sup>87</sup>, todos los operadores coinciden en que el sistema está verdaderamente en crisis por la escasez de defensores. Esta dificultad, de acuerdo a los testimonios, ha generado en Necochea reiteradas demoras en las audiencias porque los defensores llegan tarde, y en Mar del Plata la situación se agravó por la multiplicación de los jueces de garantías, que se duplicó desde el inicio de la implementación del Plan piloto. La situación se agrava en los departamentos judiciales en los que hay cargos vacantes, y que llevan grandes demoras –siempre de más de un año- en ser cubiertos a través del procedimiento de selección de magistrados provincial.

Esta particular situación es un incentivo contrario a una de las grandes ganancias que se preveía de la oralización de la etapa preliminar del procedimiento, especialmente en relación con los derechos de las personas sometidas a proceso: el contacto directo del imputado con su defensor. La norma general en la Provincia es que los imputados toman contacto con sus abogados exclusivamente antes de las audiencias, y como el sistema solo cuenta con la audiencia de juicio en los pocos casos que llegan a esa instancia, la relación directa entre abogados e imputados es realmente excepcional. El defensor es entonces suplido por sus empleados. La incorporación del sistema por audiencias tempranas previó el contacto directo desde la misma declaración del imputado, prevista legalmente en un plazo no mayor a las 24 horas<sup>88</sup>. Sin embargo, la falta de defensores en algunos departamentos judiciales ha incidido en favor de la continuidad de la delegación y detiene el estímulo de que se produzca un contacto temprano como necesidad para una mejor actuación en las audiencias<sup>89</sup>. Y allí donde los defensores se hicieron efectivamente cargo de la entrevista previa en los casos de flagrancias, se fortaleció la delegación en los secretarios para las causas que quedan fuera del Plan<sup>90</sup>.

Con la implementación del Plan piloto en Mar del Plata ya en marcha, la Procuradora General de la Provincia dictó la resolución 436/06, por la cual posibilitó que los numerosos abogados de las defensorías provinciales se inscribieran en un registro de defensores “Ad hoc”, para poder ser luego asignados a causas contravencionales y correccionales y de esa forma multiplicar los recursos humanos de la defensa pública. En la Defensoría General de San Martín se implementó el registro a través de la Resolución 30/06 ante la inminencia de la implementación del plan de audiencias para casos de flagrancia. Sin embargo, ni en San Martín ni en el resto de la provincia comenzó a utilizarse de manera sistemática y no hubo ningún registro de que algún abogado sin el cargo de defensor oficial hubiese participado en audiencias de flagrancia, aun en casos “correccionales” en los que se discutieron penas de pocos días. De acuerdo a las entrevistas realizadas, “a los jueces no les simpatizó demasiado la

---

<sup>86</sup> Inclusive la Defensoría General se encuentra vacante y es ocupada por uno de los defensores.

<sup>87</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata*, op. cit., pp. 265 y ss.

<sup>88</sup> Artículo 308 del CPP.

<sup>89</sup> Un defensor general explicó: “Fue un esfuerzo de la Defensoría General que vayan al 308. Ahora están yendo, para estar en condiciones de ir a la audiencia del quinto día, conocer bien el caso, halar con el fiscal, leer el expediente; se puso mucho el acento en esto”.

<sup>90</sup> Esto fue reconocido por los defensores de Zárate – Campana y Mercedes entrevistados.

idea”, pero especialmente muchos defensores oficiales no quisieron ceder su lugar en las audiencias<sup>91</sup>.

En algunas defensorías de departamentos judiciales grandes es posible encontrar innovaciones en la organización que tienen origen previo a la implementación del Plan de Flagrancia, aunque parecen haberse visto incentivadas por la oralización.

En San Martín, por ejemplo, y directamente relacionado con la implementación de las audiencias orales, se organizaron “binomios” de defensores, con el objetivo de reemplazarse sencillamente en el caso de que a alguno se le superpusiera una audiencia. En un segundo nivel, cada “binomio” formó un “suprabinomio” con otro “binomio”. Por otro lado, se creó una Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) al interior de la Defensoría, con el objetivo de que los defensores se enteren con anticipación de las audiencias. Esta oficina se ocupa también de la citación a los imputados que se encuentran en libertad, para que concurren especialmente a las audiencias de finalización<sup>92</sup>. Una organización similar se dio en Mercedes, donde forman “globos” con cuatro unidades de defensa (compuestas por un defensor, un secretario, un auxiliar y un empleado administrativo), cada una de las cuales tiene un nexo con la OGA.

En La Matanza elaboraron un sistema de asignación de guardias, por lo que los turnos no son fijos durante todo el año, sino que se determinan cada mes evaluando la carga de trabajo de los defensores. Se tiene en cuenta, por ejemplo, si el defensor tendrá que asumir ese mes un juicio oral prolongado; de esa manera no se le asigna turno durante esas jornadas con el objetivo de evitar la superposición de las audiencias. Para eso la Defensoría General explora en las agendas de los tribunales de juicio.

Según el defensor general: “Siempre estuvo la sensación de que los defensores están tapados de trabajo. No digo que no, pero hay que saber de qué se trata. Se mide la cantidad días de turno de cada defensor para fijar las guardias, pero no sólo se mide la agenda, sino también la carga de trabajo; de repente, en un turno hubo un solo detenido y hay que equilibrarlo; se evalúan distinto los casos con detenidos que aquellos que no los tienen”.

La Defensoría arma entonces una planilla con el nombre de cada defensor en la que dice qué días estará de turno, que se reparte 10 antes del comienzo de cada mes. Como en San Martín, se implementó un sistema de reemplazos similar al de los “binomios”, que según el defensor general “genera mayor responsabilidad y trabajo en equipo”.

Aunque no se creó una defensoría especial para los casos de flagrancia, la Defensoría de La Matanza sí puso a disposición de los defensores una unidad integrada por dos empleadas caracterizadas por su dinamismo con el objetivo de darles apoyo en el litigio de las audiencias y en el diseño de la estrategia de defensa en el caso. Así, se encargan de ser el nexo con la OGA departamental (además de avisarles personalmente a los defensores de las audiencias, se pega en una cartelera la agenda de audiencias del

---

<sup>91</sup> Existe una rara interpretación del artículo 25 de la ley del Ministerio Público que equipara a los defensores con los fiscales, y por lo tanto restringe la actuación de los primeros, cuando en realidad los defensores no tienen ninguna posibilidad de disponer de la acción pública.

<sup>92</sup> Muchas de estas medidas parecen orientadas a paliar deficiencias de la OGA departamental.

día siguiente) y de seguir el caso –hacer la procuración-, con lo que se encargan de actualizar la información que tiene la fiscalía para el día de la audiencia.

En los días previos a la audiencia y posteriores a la declaración del imputado, las empleadas desarrollan tareas de acuerdo a los pedidos estratégicos del defensor, como chequear la información que dio el imputado en la entrevista previa, la citación de testigos a la defensoría (se hace un acta de esa declaración) o se le pide al fiscal la declaración de los testigos del procedimiento, acto en el que se presentan estas empleadas de la Defensoría. Se trata de herramientas eficaces especialmente en casos en los que por sus características la prueba suele ser aportada en su totalidad por la policía y por lo tanto se achican las posibilidades de descargo.

En general son excepcionales los mecanismos de investigación en el marco de las defensorías. La de Mar del Plata también había comenzado a realizar un mecanismo similar, aunque menos sofisticado, a partir de la implementación del plan piloto. Por eso, se trata de experiencias interesantes para la réplica.

## **V. Agilización y descongestión del sistema de justicia penal**

Uno de los principales objetivos que se fijó en un inicio el Plan Piloto y luego la extensión del mismo a otros departamentos judiciales fue el de garantizar la celeridad del proceso penal para las causas por delitos flagrantes. Así, se estipuló un plazo máximo total de 100 días para la realización de los juicios orales por estos hechos, previa celebración de dos audiencias contradictorias: 1) la primera, una audiencia “de excarcelación y posibles acuerdos”, que debe ser fijada dentro de los 5 días de ocurrida la aprehensión del imputado<sup>93</sup>, en la cual el juez debe resolver sobre la procedencia de la libertad o de la celebración de una suspensión de juicio a prueba, o un juicio abreviado, así como sobre un pedido de sobreseimiento, nulidad, prescripción, etc.; 2) la segunda, es una “audiencia de finalización”<sup>94</sup> –que debe realizarse dentro de los 20 días de producido el hecho- en la que nuevamente las partes tienen la oportunidad de celebrar un acuerdo que ponga fin al proceso, o bien requerir el sobreseimiento o la elevación a juicio (que puede ser contestada por la defensa en la misma audiencia), así como la procedencia de la prisión preventiva hasta el juicio o cualquier otra cuestión planteada por las partes. Los 20 días previstos para la elevación a juicio pueden ser prorrogables a otros 20 más cuando las circunstancias del caso lo ameriten llegando a un máximo de 40 días la etapa preparatoria.

Asimismo, se realizó un acuerdo plasmado en el Plan Piloto, y luego reproducido en cada departamento judicial por los actores de las distintas instituciones, para celebrar los juicios orales que provengan del sistema oralizado de flagrancia en un plazo máximo de 60 días<sup>95</sup>. Se privilegió estos casos con el argumento de que son casos sencillos, pasibles de ser resueltos en audiencias cortas de no más de una jornada; y teniendo en cuenta que plazos más prolongados, parecidos a los que maneja el sistema

---

<sup>93</sup> De acuerdo al plazo que establece el CPP provincial para que el juez resuelva la excarcelación (art. 174). Si previamente el fiscal consiente la libertad del imputado, la audiencia no tiene lugar.

<sup>94</sup> Que, lógicamente, no se celebra cuando se llegó a un acuerdo en la primera audiencia.

<sup>95</sup> En simultáneo con el desarrollo de esta investigación, el Congreso provincial dictó la ley 13.811 que dispone que este “procedimiento especial [reproducido en la ley], para casos de flagrancia, será de aplicación obligatoria en todos aquellos Departamentos Judiciales de la Provincia en los que se haya puesto en marcha el ‘Plan para el fortalecimiento del sistema acusatorio’ y en los que gradualmente se incorporen al mismo”.

penal en el resto de las causas, hubiesen obstaculizado los incentivos para la realización de acuerdos en etapas tempranas del proceso.

En definitiva, una persona acusada de un delito que fue sorprendida en flagrancia debe ser llevada a juicio en un plazo máximo de 100 días, excepto que el proceso finalice previamente por medio de una de las llamadas “salidas alternativas” o bien por su sobreseimiento. Es clave dilucidar, en consecuencia, si los plazos estipulados se respetan y qué consecuencias se derivan de ello.

### *5.1. Cumplimiento de los plazos establecidos.*

Si bien el sistema no produce información de campo precisa sobre el cumplimiento del plazo establecido para la audiencia de excarcelación tanto los jueces como los fiscales y defensores entrevistados coincidieron en destacar que el plazo de cinco días se cumple “a rajatabla”. De todas formas, debe destacarse que dicho plazo ha sido objeto de críticas por ser la primera oportunidad en la que el detenido es llevado frente a un juez: cinco días parece ser un período excesivo de tiempo comparado con el plazo de 24 horas que rige en otros países o incluso con el sistema federal argentino (donde el juez está a cargo de la investigación y es quien formula los cargos al imputado en una audiencia de declaración indagatoria, que debe producirse a más tardar en el término de 24 horas desde su detención, cfr. art. 294 del Código Procesal Penal de la Nación; aunque debe señalarse que la práctica es que dicha audiencia sea delegada a otros funcionarios o empleados del juzgado).

La contrapropuesta consistía en fijar una audiencia de formulación de la imputación y control de la detención a las 24 horas de la aprehensión, que concentrara la actividad del fiscal de expresar los cargos al imputado y permitirle un primer descargo (art. 308 CPP), así como que el juez tomara contacto con el imputado prontamente, una medida útil para la prevención de las distintas formas de violencia que sufren los detenidos en comisarías y penitenciarias de la Provincia de Buenos Aires. En la audiencia, el juez además decidiría sobre el eventual pedido del fiscal de conversión de la aprehensión en detención. Todas actividades que se realizan en la actualidad en la intimidad de los despachos y bajo un sistema escrito de comunicación.

Casi la totalidad de los funcionarios entrevistados parece consensuar en el argumento de que el plazo de cinco días es correcto porque es el que está estipulado en el CPP (art. 158), y porque es imposible contar con los antecedentes del imputado en un tiempo menor. Sostienen que por lo tanto sería una audiencia “poco útil”, ya que no se podrían tomar decisiones para “finalizar” el caso ni para excarcelar al imputado. Asimismo, jueces y fiscales entrevistados destacaron que existe una primera instancia de control de detención y formulación de la imputación, en la cual el imputado puede recuperar la libertad (art. 161 CPP), que es la audiencia que tiene con el fiscal en un plazo de 24 horas desde la aprehensión.

Sin embargo, el problema de los antecedentes es un obstáculo de gestión que podría ser resuelto sin mayores inconvenientes a través de un convenio con las autoridades federales que tienen el registro a cargo, que se había intentado al inicio del Plan Piloto marplatense pero que no llegó a buen puerto; y que permitiría elevar los estándares de garantías para los imputados.

En cuanto a la audiencia de finalización y posibles acuerdos, también en general parecen respetarse los plazos estipulados en el Plan, excepto en San Martín y La Matanza, donde se celebraron audiencias algunos días después del plazo límite prorrogado.

Tabla 9  
Cantidad de días en promedio para las decisiones.

	Mar del Plata	San Martín	Zárate - Campana	Necochea	La Matanza	Pergamino*	Mercedes	Total
<b>Elevación a Juicio</b>	28,50	43,31	28,70	28,33	34,60	30,00	18,95	<b>29,91</b>
<b>Juicio Abreviado</b>	23,27	45,08	25,00	21,00	43,80		12,58	<b>22,39</b>
<b>Suspensión del proceso a prueba</b>	21,62	34,72	27,00		45,70	27,00	11,52	<b>21,44</b>
<b>Sobreseimiento firme</b>	26,95	47,25	23,00	0,00		23,00	21,00	<b>26,06</b>
<b>Archivo</b>	24,50		21,67	28,55			13,00	<b>19,21</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos remitidos por las OGA's a la Subsecretaría de Planificación de la SCBA en base a las decisiones tomadas en los meses de septiembre y octubre de 2007. \* De Pergamino solo se utilizaron datos de octubre. En septiembre se dictaron 6 elevaciones a juicio y 5 SJP, pero la OGA no relevó el tiempo que demoró esa resolución.

Lógicamente la decisión que más debería demorar es la elevación a juicio, que se produce siempre que no se haya logrado ningún acuerdo previamente. Si bien se ha propendido a la contestación del requerimiento de elevación a juicio por parte de la defensa en la misma audiencia, la ley le otorga a la defensa un plazo de 15 días para oponerse (art. 336 CPP), opción que se ha verificado en distintos departamentos judiciales. Sin embargo, como se observaba más arriba, en departamentos como San Martín y La Matanza se puede observar que el promedio de días para la elevación a juicio es menor que el de los acuerdos de juicios abreviados y en el caso de La Matanza también es menor que el de las suspensiones de juicio a prueba.

## 5.2. Descongestión del sistema.

La celebración de acuerdos en períodos de tiempo inferiores a los 45 días funciona como un mecanismo de descongestión del sistema de justicia penal, legitimando así la razonabilidad de la conformidad brindada por los fiscales.

Debe recordarse que en el sistema anterior, aun para casos en flagrancia, se registraban acuerdos hasta pocos días antes de iniciarse el debate oral<sup>96</sup> (que por lo general tenía lugar luego de, al menos, un año y medio de producido el hecho<sup>97</sup>), causando descontrol en las agendas de juicio y generando un dispendio evitable de recursos de los operadores del sistema, que motivaron el dictado de la Res. 529/06 de la Procuración General de la Provincia por medio de la cual se instó a la realización temprana de los acuerdos<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Lo cual motivó el dictado de la ley 13.260 que modificó el art. 397 del CPP habilitando a las partes para "acordar el trámite del juicio abreviado hasta treinta (30) días antes de la fecha fijada para audiencia del debate oral".

<sup>97</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata, op. cit.*, pp. 274-276.

<sup>98</sup> La resolución instruye a los fiscales a que evalúen en forma expresa y motivada la procedencia de una salida alternativa al momento de formular la requisitoria de elevación a juicio (art. 334 del CPP) y que, en

Sin embargo, si bien el Plan de Flagrancia al fijar un período corto de tiempo para la realización de los juicios necesariamente obliga a formalizar los acuerdos en un tiempo aún menor, se observó que en algunos departamentos judiciales sigue viva la práctica de celebrar los acuerdos una vez que las causas ya fueron elevadas a juicio.

De hecho, eso parece ser una constante en Pergamino, donde los defensores suelen esperar a la etapa de juicio para negociar juicios abreviados, pues allí habría una mayor flexibilidad en la negociación por parte de los representantes del Ministerio Público Fiscal<sup>99</sup>.

Del mismo modo, y en el marco de las dificultades que se presentan por la tramitación de acuerdo a distintas metodologías entre el Plan de Flagrancia y las causas comunes, han surgido en todos los departamentos judiciales conflictos en torno a la acumulación de causas de un mismo imputado que mientras tiene un proceso en trámite en el sistema oralizado, tiene otro u otros pendientes en el sistema escrito. Por ello es habitual que los defensores consientan la elevación a juicio, para en esa etapa efectivamente acumular las distintas causas del imputado y realizar un único acuerdo por todos los hechos endilgados a su defendido. En departamentos como Pergamino resulta indispensable entonces que haya uniformidad de criterios entre los fiscales de instrucción y juicio (en la medida en que se mantenga esa estructura refleja, por demás inconveniente) en la negociación de los acuerdos<sup>100</sup>. En otros departamentos la solución ha sido la salida del caso del sistema de flagrancia; de hecho, también resulta conflictiva la diferencia en los plazos para la realización de los debates entre ambos sistemas.

Tabla 9  
Ingresos y salidas con intervención de los jueces de garantías

Mar del Plata	San Martín	Zárate - Campana	Necochea	La Matanza	Pergamino	Mercedes	Total
---------------	------------	------------------	----------	------------	-----------	----------	-------

caso de que no se llegue a un acuerdo durante la IPP, el nuevo fiscal que intervenga en la etapa de juicio formule la misma evaluación dentro de los 30 días de notificada la constitución del órgano de juicio. Asimismo, se recomendó a los defensores “que arbitren los medios para que la suspensión del proceso a prueba y el juicio abreviado se acuerden –en los casos en que los consideren procedente- en la primera oportunidad procesal posible, a fin de evitar un inútil dispendio de actividad jurisdiccional”. Sobre este punto, parece discutible que los defensores compartan la responsabilidad en el cuidado de los recursos jurisdiccionales; el problema se relaciona con las disfuncionalidades que surgen de la dependencia orgánica compartida de defensores y fiscales. Por otro lado, es interesante destacar que en los considerandos de la resolución mencionada se señala como diagnóstico que “buena parte de los atrasos que se registra actualmente en los órganos de juicio deriva de grandes anomalías en los modelos de organización y gestión, que –entre otras cosas- han llevado a que el promedio de audiencias de debate caídas en la provincia haya superado en algunos períodos el 50 por ciento de las designadas, habiéndose registrado incluso en algunos Departamentos Judiciales cifras cercanas a un noventa por ciento”, y que “este mal endémico conspira no solo contra la posibilidad de organizar racionalmente el trabajo sino que, además, genera un fenómeno muy poco comprensible consistente en la construcción de ‘agendas virtuales’ que transmiten la falsa sensación de sobrecarga de trabajo y aún de colapso pese a que –en los hechos- los operadores sepan y acepten que esa proyección es desde el inicio inviable y jamás será cumplida”. Y se reconoce que “uno de los motivos que han contribuido a generar las referidas prácticas disfuncionales es la celebración de acuerdos tardíos”. La resolución está disponible en <http://www.mpba.gov.ar/web/resoluciones.html>.

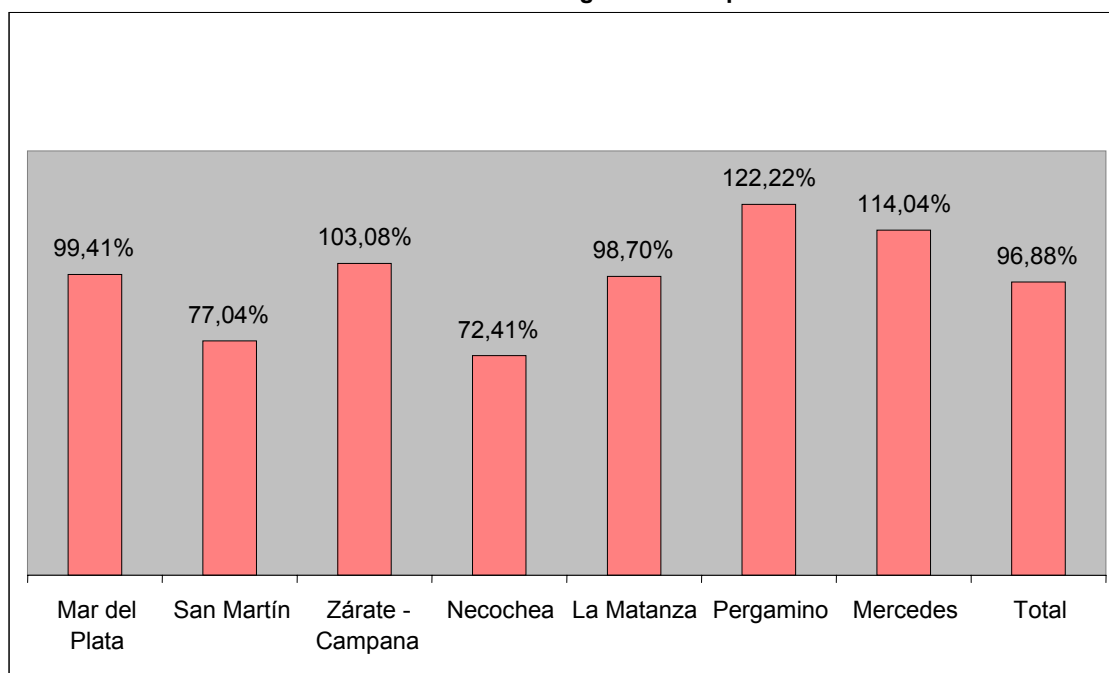
<sup>99</sup> Recordamos que en Pergamino el MPF mantiene una estructura refleja a la judicial, en tanto cuenta con fiscales de instrucción y con fiscales de juicio.

<sup>100</sup> La ya reseñada Res. 529/06 de la Procuración Gral. de la Provincia recomienda a los Fiscales Generales que “redoblen esfuerzos para garantizar en el ámbito de sus respectivos departamentos –especialmente en los que existe división funcional entre fiscales de instrucción y de juicio- uniformidad de criterios entre los representantes del Ministerio Público Fiscal al momento de evaluar la procedencia formal de los referidos institutos y de estimar penas, reglas de conducta, cargas o condiciones”.

<b>Ingresos</b>	170	135	65	29	77	18	114	<b>608</b>
<b>Elevación a Juicio</b>	46	29	30	9	10	10	21	<b>155</b>
<b>Juicio Abreviado</b>	44	26	10	1	33	0	36	<b>150</b>
<b>Suspensión del proceso a prueba</b>	50	43	14	0	29	8	46	<b>190</b>
<b>Sobreseimiento firme</b>	22	4	1	0	0	4	4	<b>35</b>
<b>Archivo</b>	2	0	12	11	0	0	23	<b>48</b>
<b>Causa acumulada</b>	1	1	0	0	1	0	0	<b>3</b>
<b>Sale del trámite</b>	3	1	0	0	3	0	0	<b>7</b>
<b>Libertad por falta de mérito</b>	1	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
<b>Total resueltas</b>	169	104	67	21	76	22	130	<b>589</b>
<b>Total resueltas %</b>	<b>99,41%</b>	<b>77,04%</b>	<b>103,08%</b>	<b>72,41%</b>	<b>98,70%</b>	<b>122,22%</b>	<b>114,04%</b>	<b>96,88%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre información provista por las OGAs y compilada por la Subsecretaría de Planificación de la SCBA. Datos correspondientes a las audiencias realizadas en septiembre y octubre de 2007.

Gráfico 9  
Tasa de resolución de acuerdo a los ingresos en el período de muestra



Fuente: Elaboración propia sobre datos provistos por las OGAs a la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Septiembre y octubre de 2007.

El cuadro y el gráfico superiores reflejan las salidas adoptadas en el bimestre septiembre-octubre de 2007 en relación con los ingresos del mismo período. Las cifras muestran una altísima tasa de resolución, que en departamentos como Pergamino, Mercedes y Zárate-Campana supera el 100% (es decir que resolvieron en el período casos pendientes que se suman al período de muestra), mientras que en Mar del Plata y

La Matanza prácticamente alcanza ese porcentaje, con un promedio entre todos los departamentos del 96,88% de resolución. Esta cifra alentadora muestra una notable eficacia del sistema de audiencias, aunque debe ser evaluada teniendo en cuenta los datos expuestos en el capítulo III, que muestran un universo bastante pequeño de casos ingresando al sistema de flagrancia en algunos departamentos judiciales <sup>101</sup>.

Sin embargo, la elocuencia de las tasas comprobadas muestran el gran impacto del plan de flagrancia en los recursos del sistema en aquellos departamentos en los que el universo de casos fue más grande, y una enorme potencialidad en el resto, con la perspectiva de que el universo se agrande. En conclusión resulta claro que los casos que ingresan al sistema de flagrancia se finalizan todos. Estos datos corroboran los datos sobre el cumplimiento de los plazos estipulados.

### *5.3. El problema de los “otros juicios orales” fuera de la flagrancia. ¿Se descongestionan los tribunales de juicio?*

Otra de los puntos de impacto del Plan se da sobre la agenda de los tribunales de juicio. En algunos departamentos judiciales se han celebrado más acuerdos que en el sistema anterior y, fundamentalmente, con mayor anticipación. Si bien no hay datos concretos de que se hayan incrementado las salidas alternativas al juicio, sí es inobjetable que el nuevo sistema las genera anticipadamente en la etapa de la justicia de garantías. De este modo, la descongestión de los tribunales de juicio es evidente, por cuanto son menos las causas que se radican allí y se evita el descontrol en las agendas que provocaba la programación de juicios que terminaban cancelándose por la realización de acuerdos posteriormente a la fijación de la fecha del debate <sup>102</sup>. En definitiva, en departamentos como Mar del Plata las causas que tramitan fuera del Plan también llegan más rápido a las audiencias de debate.

Sin embargo, en otros departamentos judiciales, más chicos que Mar del Plata (tal el caso de Zárate-Campana y Pergamino) se ha señalado el efecto contrario: los debates de las causas que tramitan fuera del sistema de flagrancia demoran más en ser fijados, pues se trata de departamentos donde porcentualmente se celebran menos acuerdos durante la etapa de garantías, a lo que se suma la prioridad en la agenda de las causas del Plan, para respetar el plazo de 60 días convenido para la realización del debate desde la elevación del caso.

Para avanzar sobre la grave problemática en las agendas de los juicios orales, con audiencias fijadas a dos o tres años de elevada la causa, se ha discutido –aunque aun sin éxito– en algunos departamentos judiciales la extensión del trabajo de las OGAs a los tribunales de juicio, de manera de que sean estas oficinas las que manejen las

---

<sup>101</sup> La tasa de resolución de acuerdo a datos anuales de 2007 (es decir, una muestra más amplia que la de los meses de septiembre y octubre) de los departamentos judiciales en los que el Plan de flagrancia ya estaba en funcionamiento, junto a una proyección anual de los nuevos departamentos donde el sistema de audiencias se puso en funcionamiento, es sensiblemente menor: 85,69 por ciento.

<sup>102</sup> Tal como se explicó, esto motivó el dictado de la ley 13.260 y de la Resolución 529/06 de la Procuración General. Lamentablemente, no se han hecho estudios de campo que releven el impacto de esas normas. Un estudio previo a la sanción de dichas normas indicó que en San Isidro solo se realizaban el 43% de las audiencias de juicio programadas en un mes, cancelándose el 31% por la celebración de un juicio abreviado presentado el mismo día de la audiencia y suspendiéndose un 5% porque las partes estaban en conversaciones para abreviar. (“Informe sobre el sistema de justicia penal en la Provincia de Buenos Aires”; CELS, 2004, pág. 106).

agendas de los jueces, y estén en condiciones de reprogramar las audiencias ante las distintas eventualidades que se vayan sucediendo.

Por otro lado, sería esperable que si se extendiese el sistema oral a todo el sistema penal, muchos menos casos llegarían a juicio, y de esa manera habría posibilidades de lograr una solución definitiva a este problema que resta legitimidad al sistema de enjuiciamiento penal en la provincia. Asimismo, la eliminación de la separación entre fiscales de instrucción y de juicio también evitaría la celebración tardía de acuerdos que se originan en la disparidad de criterios de los distintos fiscales y que afectan la organización de la agenda de los tribunales.

#### *5.4. La audiencia como espacio para la planificación del proceso. El rol del juez de garantías.*

Otra característica observada del sistema es la facultad del juez de garantías de ordenar el desarrollo del proceso en la IPP en la instancia de la audiencia. Esto se ve cabalmente en los casos en los que sobre el final de una audiencia se fija la fecha de la audiencia siguiente, aprovechando la presencia de las partes y evitando la necesidad de notificaciones: la fecha, la determinación de su propósito y la notificación se hacen en el mismo momento y ante la presencia de todas las partes.

Asimismo, la audiencia de excarcelación también funciona como un elemento importante para planificar la audiencia de finalización. Allí se pone en conocimiento del juez no solo la acusación, sino que incluso se dejan ver los principales elementos de la teoría del caso de las partes y la disposición para la celebración próxima de un acuerdo. De este modo, se fija la audiencia de finalización (como decíamos, usualmente sobre el final de la audiencia) ya con una noción de las cuestiones que se tratarán en ella. Debe recordarse, de todos modos, que dadas las similares características de los delitos que tramitan por este proceso, no suele haber demasiadas sorpresas.

#### *5.5. ¿Hay decisiones que no se pueden tomar tan rápido?*

Algunas de las resistencias originales al Plan de Flagrancia en los distintos departamentos pusieron en duda la celeridad del proceso como una garantía para las partes y alertaron sobre posibles consecuencias negativas que podría tener tal velocidad en el derecho de defensa del imputado. La mayoría de los defensores entrevistados reconoció que, antes de la puesta en marcha del Plan, éste era uno de sus mayores temores.

Con el Plan ya implementado, esta crítica parece haber desaparecido, dado que los defensores asumen que la oralidad y la celeridad no imponen ningún límite a su actividad probatoria. De todas formas, debe remarcar que la defensa pública carece de recursos y herramientas específicas que le permitan tener una política proactiva de producción de pruebas de descargo<sup>103</sup>, más allá de que como se señalaba en el punto IV en algún departamento judicial se llevan adelante algunas prácticas innovadoras en este sentido. Esta carencia, sin embargo, es común al ejercicio de la defensa más allá del sistema de audiencias.

---

<sup>103</sup> Como ya dijimos, debe destacarse, aunque escapa en buena medida a este informe, que la defensa pública está bajo la órbita de la Procuración de la Provincia, es decir, de la jefa de los fiscales.

Si bien el Ministerio Público Fiscal tampoco se destaca en este punto, al menos las UFIs cuentan con un instructor judicial que está a cargo de concurrir al lugar del hecho inmediatamente y ser el nexo con la Policía, aunque según lo señalan los operadores entrevistados la práctica demostró que se fueron amoldando al trabajo de oficina y se distorsionó su función inicial. De todas formas, la defensa pública ni siquiera tuvo hasta el momento estas posibilidades de contar con personas especializadas para enviar al lugar del hecho y buscar testigos alternativos u otras pruebas diferentes a los presentados por la Policía.

En relación con la celeridad, sí se señala que sería difícil imponer este tipo de plazos cortos para la resolución de ciertos casos, que eventualmente puedan requerir determinadas pruebas (en especial peritajes) cuya producción sea imposible en tan acotado tiempo. Así, en particular se advierte que sería imposible imponer estos plazos para la investigación de delitos que puedan requerir de peritajes contables (como los casos de criminalidad compleja o corrupción) o de drogas y estupefacientes. Sin embargo, como se sostenía más arriba, el obstáculo viene dado por el tiempo necesario para la producción de la prueba y no por el mecanismo de la audiencia.

De acuerdo a los testimonios de varios defensores entrevistados, la celeridad a veces desincentiva a los imputados a la firma de un acuerdo de juicio abreviado. Así, se ha señalado que “al ser todo tan rápido, los defensores no consiguen convencer al imputado”. Pues bien, se refleja nuevamente que la celeridad antes que menguar garantías, fortalece el ámbito de libertad del imputado para consentir una declaración de culpabilidad.

Sin embargo, esta opinión no es compartida por todos los defensores. Así, uno de ellos planteó que los juicios abreviados realizados tan rápidamente dificultan la labor del juez como controlador de los mismos y considera que es habitual que los convaliden sin tener un cabal conocimiento del hecho.

Este problema, que es abordado con más profundidad en el punto VIII, en realidad depende de la calidad de la defensa técnica que se ofrezca al imputado, ya que la división de roles propia del sistema adversarial hace que el juez descansa en buena medida en las partes, dejando de lado las prácticas inquisitivas para ser un verdadero árbitro. ¿Quién mejor que el defensor para salvaguardar los intereses de su cliente? ¿Por qué debería el juez dudar del acuerdo al que accedió el defensor? El sistema debería funcionar como una ecuación que se equilibra entre el juez y las partes: para que el juez pueda jugar su rol arbitral, las partes tienen que hacer bien su trabajo; paliando las deficiencias, tanto del fiscal como las del defensor, el juez se transforma en un inquisidor.

## **VI. Calidad de las audiencias y de las decisiones**

### *6.1 Calidad de las decisiones*

Uno de los principales objetivos del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio fue el de mejorar la calidad de las decisiones adoptadas por los jueces de garantías. La hipótesis es que mientras en el sistema escrito es habitual que el juez delegue en sus empleados la proyección de sus resoluciones, reservándose la tarea de controlar y firmar, en el sistema oral este tipo de delegación es imposible: el juez debe absorber la información en la audiencia y tomar una decisión en el momento en forma

oral. Así, se garantiza un contacto directo con los planteos de las partes e inclusive, en algunas ocasiones, con la prueba, el imputado y sus familiares (que suelen intervenir en la audiencia como testigos de concepto). La audiencia garantiza además una contradicción entre las partes que no existe en el sistema escrito, y que posibilita al juez el chequeo de la información a través de la presencia en la audiencia de todos los actores.

La informalidad propia de este tipo de audiencias permite réplicas y dúplicas o intervenciones de las partes a pedido del juez para aclarar conceptos. Además, ha sido común en las observaciones realizadas que algunos jueces se aseguren de que el imputado comprende lo que se discute e inclusive la decisión que se toma a través de una serie de preguntas que hacen en un marco de informalidad.

A pesar de que se pudo comprobar -tanto a través de las entrevistas con los operadores, como en las mismas audiencias observadas- que aun en el marco del sistema de audiencias subsiste la construcción de un expediente tradicional en cuanto a su formalización, los funcionarios entrevistados coinciden en que la nueva metodología basada en la intermediación, la contradicción entre las partes y la publicidad ha fortalecido principios del debido proceso. Los actores que han experimentado en el sistema de audiencias preliminares han coincidido en que estos principios se hacen efectivos, y que se dan cuenta de que antes eran meros enunciados poco cercanos a la verdadera práctica tribunalicia.

En línea con esta percepción, uno de los defensores entrevistados afirmó que “con las audiencias se fortalece la igualdad de armas, gracias a la posibilidad de plantear directamente frente al juez las cosas; antes tenía que esperar al debate para poder discutir algo e introducir elementos de pruebas”.

Del mismo modo, uno de los jueces entrevistados afirmó: “Ahora estoy más convencido al resolver sobre la libertad del imputado, porque lo puedo ver y escuchar a él y a su familia”.

En definitiva, el sistema garantiza que sea el juez quien adopte la decisión y que las partes sean escuchadas. Sin embargo, no parece haber consenso sobre la pertinencia de adoptar una resolución en la audiencia misma. Así, varios jueces de garantías (en especial en San Martín) adoptan la decisión por escrito o luego de un cuarto intermedio -durante el cual es posible suponer que leen el expediente-. Y para muchos defensores se trata de una práctica positiva, pues aseguran que así sienten que el juez ha razonado y meditado la decisión y no la ha tomado intempestivamente, dejándolos más tranquilos sobre su capacidad de incidir en la misma. Esta práctica, sin embargo, mengua la publicidad de las audiencias y fortalece el peso de las constancias escritas en desmedro del debate oral y, por lo tanto, de las argumentaciones de las partes.

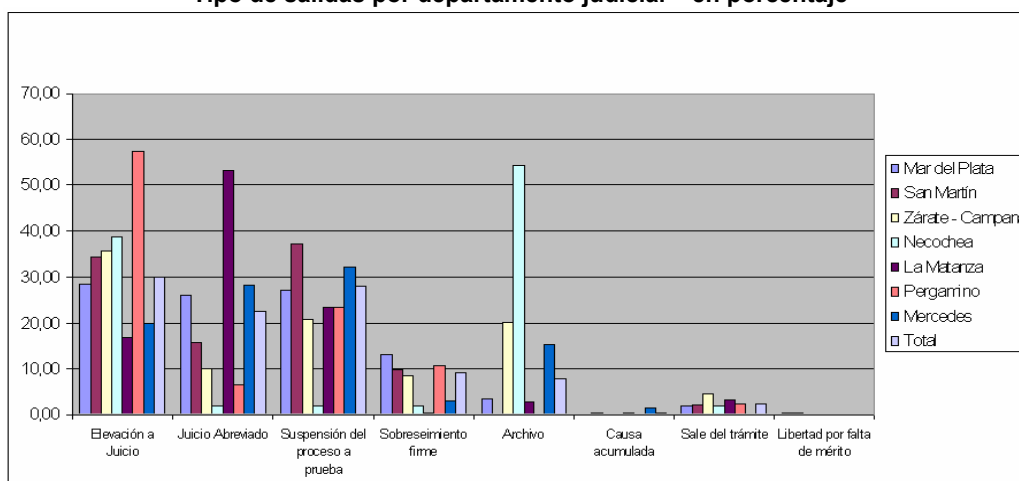
En cualquier caso, se trata de un notorio avance con respecto al sistema escrito. Decisiones sumamente importante para las personas sometidas a proceso, como son las vinculadas a su libertad o su declaración de culpabilidad, son adoptadas por un juez, en forma indelegable, a quien tienen la oportunidad de manifestarle lo que consideren pertinente. Inclusive para los imputados no es intrascendente tener la oportunidad de verle la cara a quien toma una decisión tan importante para su vida.

**Tipo de decisiones que se toman en las audiencias – en porcentaje**

	Mar del Plata	San Martín	Zárate - Campana	Necochea	La Matanza	Pergamino	Mercedes	Total
<b>Elevación a Juicio</b>	28,43	34,42	35,52	38,60	16,67	57,45	19,83	<b>29,91</b>
<b>Juicio Abreviado</b>	25,90	15,68	10,11	1,75	53,13	6,38	28,10	<b>22,51</b>
<b>Suspensión del proceso a prueba</b>	27,11	37,09	20,77	1,75	23,44	23,40	32,23	<b>27,91</b>
<b>Sobreseimiento firme</b>	13,01	9,94	8,47	1,75	0,52	10,64	2,89	<b>9,08</b>
<b>Archivo</b>	3,37	0,00	20,22	54,39	2,60	0,00	15,29	<b>7,75</b>
<b>Causa acumulada</b>	0,12	0,38	0,27	0,00	0,52	0,00	1,65	<b>0,40</b>
<b>Sale del trámite</b>	1,69	2,10	4,37	1,75	3,13	2,13	0,00	<b>2,17</b>
<b>Libertad por falta de mérito</b>	0,36	0,38	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,27</b>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Año 2007. Pergamino, Necochea, La Matanza y Mercedes, datos proyectados en base a los meses de septiembre y octubre de 2007.

**Gráfico 10**  
**Tipo de salidas por departamento judicial – en porcentaje**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Planificación de la SCJBA. Año 2007. Pergamino, Necochea, La Matanza y Mercedes, datos proyectados en base a los meses de septiembre y octubre de 2007.

Se observa que las salidas utilizadas difieren notoriamente en los distintos departamentos judiciales. Así, mientras en La Matanza el 53% de las salidas fueron juicios abreviados, en Necochea solo el 1,75% de las causas finalizadas lo hicieron por esa vía (también se registraron pocos juicios abreviados en San Martín, Zárate-Campana y Pergamino). A su vez, en Necochea más de la mitad de las salidas fueron el archivo (se trata del archivo condicionado del art. 56 bis del CPP, comparable al denominado principio de oportunidad), ya que se tornó en una práctica acordar el archivo en la audiencia, cuando se trata de una decisión privativa del fiscal con acuerdo de la víctima en la que no se requiere del juez<sup>104</sup>. Este tipo de salidas alternativas no se percibe con

<sup>104</sup> Aunque sí prevé el CPP que se debe realizar una audiencia con el imputado y la víctima para formalizar la reparación o composición. De alguna manera, se utiliza el sistema de flagrancia para la realización de la audiencia. Una solución posible sería la realización de estas audiencias con el apoyo de los eficientes mecanismos de gestión de las OGAs sin que sean citados los jueces.

claridad en otros departamentos judiciales ya que en la mayoría de los casos se aplica sin que el caso ingrese en la justicia de garantías. La situación que se observa en Necochea se evitaría si se implementaran oficinas de decisiones tempranas en cada fiscalía general, en las que se evalúe rápidamente si el caso debe ser archivado o desestimado, con o sin condiciones.

Del mismo modo, se observa una gran cantidad de elevaciones a juicio en Pergamino, único departamento que supera el 50 % de causas elevadas. La cifra se explica en el hecho ya relatado respecto de que en ese departamento es habitual que se aplacen los acuerdos para la etapa de juicio, dada la mayor flexibilidad en la negociación de los fiscales que intervienen en esa etapa.

Merece la pena destacar que el 9% de las salidas fueron sobreseimientos firmes. Se trata de un porcentaje especialmente alto tratándose de casos de flagrancia, donde las posibilidades de desvirtuar la acusación son limitadas y donde quedan absolutamente excluidos los sobreseimientos por prescripción. En relación con los derechos de los imputados, es una ganancia trascendente relacionada con la agilización del proceso y el adelantamiento de las decisiones. De hecho, esos sobreseimientos se deciden muy tempranamente, en un promedio de 26 días<sup>105</sup>, un plazo incomparable respecto del sistema anterior<sup>106</sup>, en el que las personas permanecían injustamente sujetos a proceso y en algunos casos inclusive en prisión preventiva.

Por otro lado, los entrevistados coincidieron en señalar que el ámbito de la audiencia facilita la celebración de acuerdos, en tanto obliga a un contacto entre las partes en el marco de un caso concreto y visibiliza al imputado.

## *6.2 Funcionamiento de la contradicción en las audiencias.*

Un punto clave para el éxito futuro del Plan de Flagrancia es indudablemente el de la calidad de la discusión en las audiencias, que incide directamente en la calidad de las decisiones, así como en el aprovechamiento cabal de las posibilidades de la oralidad. Por ello, la capacitación que se viene desarrollando en los distintos departamentos judiciales es importante desde el punto del necesario ejercicio de los operadores. Pero los resultados, por el momento, son bastante desparejos.

En primer lugar, corresponde señalar que de acuerdo a las audiencias observadas y dada la gran cantidad de acuerdos (o de pedidos de elevación a juicio consentidos por las defensas), son pocas las audiencias en las cuales hay posiciones contradictorias de las partes.

Las audiencias contradictorias son, por lo general, las de excarcelación. En consecuencia, la discusión se centra en la presencia o ausencia de peligros procesales con la liberación del imputado. Si bien como se verá más adelante el nuevo mecanismo incidió favorablemente en la discusión sobre las medidas cautelares, es preciso destacar que se mantiene la práctica habitual del sistema escrito de recurrir a criterios y conceptos genéricos (especialmente de parte de los fiscales), pero la percepción de los

---

<sup>105</sup> Ver cuadro de cumplimiento de plazos (punto V.A).

<sup>106</sup> En Mar del Plata, único departamento donde se elaboraron estadísticas en forma previa a la implantación del sistema oral a fin de posibilitar la comparación, se detectó un promedio de 282 días para el dictado de un sobreseimiento en el sistema escrito (ver *La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de Mar del Plata*, op. cit., p. 275).

operadores es que aun así la discusión es mayor que en el sistema escrito. En particular, varios defensores señalaron que sienten que tienen mayor capacidad de incidir en la decisión del juez con una buena exposición en una audiencia antes que con un excelente escrito.

A ello se suma, en general, la ausencia de contradicción sobre los hechos imputados, cuyo origen puede encontrarse en la carencia habitual de pruebas de descargo. Por ello, las controversias suelen centrarse en cuestiones de interpretación normativa, de aplicación de determinados precedentes judiciales o, en el mejor de los casos, en la presencia de circunstancias atenuantes del hecho.

Se desaprovecha entonces uno de los principales beneficios del sistema oral: no se utiliza la audiencia para brindar a los jueces un relato distinto al realizado por la Policía al labrar las actas del procedimiento que dio inicio a la causa (recordemos que se trata siempre de casos de flagrancia, por lo cual por definición el origen de las actuaciones es policial), que por otra parte –como se explicara con anterioridad- los jueces ya conocen desde antes de la audiencia porque hicieron la conversión de la aprehensión en detención por escrito. En una audiencia de pocos minutos, donde ese relato no es puesto en duda, un fiscal o un defensor tienen menos posibilidad de convencer a un juez de realizar una interpretación normativa o aplicar un criterio jurisprudencial que no había tenido en cuenta previamente.

Por otro lado, debe destacarse que fueron muchos los operadores que en las entrevistas destacaron la necesidad de una mayor capacitación en litigación oral, en tanto en algunos casos apenas participaron de talleres de uno o dos días de duración.

### *6.3 El expediente como obstáculo.*

Aun en el nuevo sistema para los casos de flagrancia conviven el sistema escrito y el oral, por la supervivencia del expediente, que aparece apenas iniciado el proceso con la incorporación de las actas del procedimiento, del acta de la declaración del imputado<sup>107</sup> y con la conversión de la aprehensión en detención que se hace en el juzgado de garantías por escrito y que es la oportunidad en la que el juez conoce por primera vez los hechos sin el control de las partes. Esta práctica genera distorsiones y desdibuja el rol del juez.

El sistema adversarial y oral exige un rol determinado del juez de garantías, sustancialmente distinto al del juez de instrucción propio del sistema inquisitivo reformado. Supone en el juez una autoridad funcionalmente imparcial, que no se encuentra comprometido con la hipótesis acusatoria. Por otro lado, la oralidad obliga a que sea el magistrado quien efectivamente resuelva las distintas incidencias, imposibilitando la delegación de sus funciones en sus secretarios o empleados. Ambas características parecen haberse efectivizado con el Plan de Flagrancia.

Pero otro de los objetivos de la oralidad es el cabal cumplimiento de la garantía de inmediación. Es aquí donde se han presentado los mayores inconvenientes a partir de la supervivencia del expediente, pues si bien se ha dispuesto de audiencias para resolver las incidencias de la etapa preliminar, se ha mantenido el expediente como medio de registro de muchas de las actuaciones y continúa su utilización por los jueces

---

<sup>107</sup> Que no debería ser llamada audiencia.

como fuente de las decisiones. Esta supervivencia de la escrituración constituye un auténtico obstáculo para la oralidad y una permanente amenaza para la obtención de los objetivos buscados con las audiencias. Así, se han detectado diversos problemas originados en esta cuestión.

En primer lugar, el Plan de Flagrancia obliga a los jueces a una lectura del expediente por dos razones: 1) la inclusión de un caso dentro del sistema de audiencias se realiza por decisión del juez de garantías, a pedido del fiscal; 2) al convertirse la aprehensión en detención también se le da vista del expediente al juez<sup>108</sup>. Si bien es cierto que con posterioridad a esa lectura pueden incorporarse nuevas pruebas (como sucede habitualmente, por ejemplo, con el informe del registro de antecedentes), lo cierto es que el juez obligadamente se informa de la acusación y de las constancias policiales. Varios jueces aseguraron haber automatizado estas instancias y reconocieron que recurren a la delegación en sus empleados para realizar estos actos, con lo cual rechazan que impacte sobre su rol en la audiencia y sobre la garantía de intermediación, aunque paradójicamente reconozcan el abandono de la exclusividad de su función.

Otros jueces, en cambio, reconocen que realizan una lectura del expediente previamente a las audiencias y que algunos de ellos hasta las resumen<sup>109</sup>. Defensores y fiscales señalaron que perciben que esto sucede con la mayoría de los jueces. El problema de este tipo de prácticas, que podría parecer intrascendente, es notorio: los jueces llegan a la audiencia con un preconceito del hecho y, necesariamente, una decisión *in pectore*. Así, se desvirtúa la función de la audiencia y pierden fuerza los planteos que en ella hagan las partes. Será mucho más trabajoso para un defensor convencer a un juez que ya tiene una decisión contraria en mente, con lo que el problema tiene una incidencia directa sobre el derecho de las personas imputadas. Idéntica dificultad tendrá aquel fiscal que solicite una medida que vaya en dirección contraria al preconceito que se formó el juez.

El problema tiene sus orígenes, así como su solución, en la práctica y en la capacitación. Se trata de jueces que están acostumbrados al procedimiento escrito. Inclusive, quienes son nuevos en el cargo, también afrontan procedimientos netamente escritos, pues así tramitan los casos que están fuera del Plan de Flagrancia. En consecuencia, afirman sentirse más seguros enfrentando una audiencia con el resguardo de un acabado conocimiento de la causa, fundamentalmente por el temor a tomar una decisión apresurada en la audiencia por la falta de tal conocimiento. Así, no terminan de asumir a la audiencia como la instancia de absorción de la información y a las partes como fuente de la misma.

Sin perjuicio de ello, algunos de los jueces entrevistados afirmaron que leían con detenimiento el expediente durante los primeros meses de implementación, y que dejaron de hacerlo cuando se fueron acostumbrando y lograron sentirse seguros. Uno de ellos explicó:

“Al principio me costó, pero cuando salí a la cancha fue un placer, por la participación, por ver al imputado en forma directa (...) Ahora no leo el expediente,

---

<sup>108</sup> Debe tenerse presente que si el fiscal solicita la conversión de la aprehensión en detención, es en ese mismo momento que se pide también la declaración del caso como de flagrancia. En consecuencia, se otorga una sola vista al juez, tanto si el imputado queda detenido como si queda en libertad.

<sup>109</sup> También ha habido quienes negaron todo tipo de lectura previa.

pero en el primer turno no podía ir a la audiencia sin leerlo (...) y había casos que no resolvía sino fuera de la audiencia. Implementé un sistema por el cual un empleado llamaba a las partes para conocer los antecedentes y anticipar los planteos y si habría acuerdos. Con el tiempo lo suplí preguntando a las partes en la audiencia. Ahora son algunos fiscales y defensores los que no están cómodos con la metodología, porque no saben qué les voy a preguntar, los defensores están exigidos a hablar con los detenidos antes para evitar sorpresas”.

Asimismo, una grave distorsión producto de la supervivencia del expediente y el carácter parcial del Plan de Flagrancia se detectó en el departamento judicial de San Martín. Allí, a partir de la ausencia de criterios uniformes por parte de los jueces de garantías, cuando un caso llega por primera vez a un determinado defensor, éste desconoce si quedará dentro del Plan de Flagrancia o no. En consecuencia, realiza el pedido de excarcelación por escrito. Una vez en la audiencia, es habitual que se remita a ese escrito ya presentado, sin abundar en mayores planteos o información. Este tipo de audiencias se transforman así en una mera formalidad, donde el defensor se remite a lo ya planteado por escrito y el fiscal responde con algunos planteos genéricos sobre la improcedencia de la excarcelación. Es habitual, inclusive, que algunos jueces de ese departamento resuelvan también por escrito o convocando a una audiencia para el día siguiente.

La resolución por escrito, como es evidente, constituye un auténtico obstáculo para la publicidad del proceso. Piénsese que si asistiera público a la audiencia (lo que rara vez sucede), se iría desconociendo el resultado de la misma y posiblemente nunca se enteraría, a menos que esté en contacto con alguna de las partes.

#### *6.4. Formalidad e informalidad de las audiencias.*

Si bien el contexto en que se celebran las audiencias es de relativa informalidad, dado el trato cotidiano entre fiscales, jueces y defensores, las audiencias en sí por lo general tienen un importante nivel de formalidad, que viene dado por la utilización de expresiones jurídicas por parte de los operadores, que en muchos casos reemplazan la descripción de los hechos.

Asimismo, es habitual la lectura de actas o de apuntes de los operados, en especial por parte de los fiscales, quienes suelen leer su requisitoria, posiblemente por temor a cometer errores o imprecisiones en la descripción del hecho.

Se observa que este tipo de cuestiones dificulta la comprensión de la discusión y el resultado de la audiencia a algunos imputados, que suelen requerir de una explicación adicional y en términos más coloquiales de parte de los jueces o defensores. Lógicamente, la misma dificultad se presenta para los familiares que asisten como público.

Sin embargo, también se registraron prácticas más informales muy saludables, como la de tomar declaración a los familiares del imputado como testigos de concepto en la audiencia de excarcelación o inclusive a algún particular que declara que dará trabajo al imputado, como parte de la estrategia de la defensa para lograr la excarcelación.

Asimismo, se observaron audiencias con jueces proactivos que se aseguraban de obtener de las partes la mejor información para tomar sus decisiones, así como de cerciorarse de que el imputado comprendiese su resolución y sus implicancias.

## **VII. Impacto sobre la prisión preventiva y el incremento de las posibilidades de la defensa**

El sistema no ofrece mediciones claras respecto del impacto de la oralidad en la privación de la libertad de los imputados durante el proceso; una de las principales preocupaciones políticas relacionadas con la justicia penal en la provincia por el alto porcentaje de procesados entre las personas prisionizadas y por las malas condiciones de detención, que llevaron a la Corte Suprema federal a dictar un fallo en el que advirtieron a la provincia sobre las graves violaciones a los derechos humanos que ello implicaba y a partir del cual se abrieron una serie de instancias de diálogo para paliar el problema<sup>110</sup>. De hecho, según datos oficiales compilados por el Centro de Estudios Legales y Sociales la proporción de personas privadas de libertad sin condena alcanza al 73%<sup>111</sup>.

Sin embargo, las opiniones de los operadores son unánimes respecto a la incidencia de la oralización, y por consiguiente de la contradicción e intermediación, en una más intensa discusión caso por caso sobre la necesidad real de la medida cautelar. De hecho, en el marco de una audiencia que solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para tratar la crisis carcelaria, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires llevó al Plan de oralización de los casos de flagrancia como una de las medidas que estaba impulsando para disminuir la cantidad de presos preventivos.

El principal factor de incidencia en la reducción de la prisión preventiva en el marco del Plan de Flagrancia ha sido la drástica disminución de los plazos. De hecho, muchos de los casos se resuelven sin siquiera llegar a decidir la medida cautelar por los acuerdos para las suspensiones de juicio a prueba e inclusive por las condenas en juicios abreviados. En este sentido, las prisiones preventivas se suelen resolver en la audiencia de finalización, en el mismo acto en que la causa es elevada a juicio, por lo que duran aproximadamente los 100 días que en promedio debe llevar el proceso de flagrancia hasta la elevación a juicio<sup>112</sup>. Por supuesto, ello no implica que las personas sean liberadas, ya que en los juicios pueden ser condenados y ése es el resultado casi ineluctable de los juicios abreviados.

Como se mencionaba más arriba, sí parece haber incidido en forma directa la contradicción propia de las audiencias (las audiencias en las que se discuten las medidas cautelares son aquellas en las que la contradicción se presenta de manera más clara), marco en el que la discusión entre las partes lleva a la adopción de otras medidas cautelares distintas de la privación de la libertad que se pueden adaptar mejor al caso concreto, evitando de esa forma la utilización casi automática propia del sistema escrito.

---

<sup>110</sup> Cfr. fallo “Verbitsky” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de mayo de 2005, [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).

<sup>111</sup> Cfr. CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2008*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008, pp. 154-155; los datos fueron compilados en base a información provista por el Servicio Penitenciario Bonaerense y la Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>112</sup> Son 40 días de instrucción (contando la prórroga de 20 días), a las que se le suman los 60 días acordados para la realización de los debates.

Resulta también trascendente la inmediatez entre el juez y las partes. La presencia del imputado en la sala de audiencias e inclusive la de su familia parecen haber cambiado la forma de mirar el caso tanto en fiscales como jueces, asumiendo un mayor grado de responsabilidad respecto de la decisión que toman, que en el sistema escrito se divide con los empleados que proyectan sus decisiones<sup>113</sup>. En este sentido, uno de los jueces entrevistados contó:

“He otorgado morigeraciones que por escrito no he dado. En un caso di un cese de la medida de coerción por el delito de portación de arma de fuego que nunca hubiese concedido. Vi a la familia, la condición familiar, que el imputado no tenía antecedentes, tenía un domicilio fijo y me dio una buena impresión. Inclusive el cese fue consentido por el fiscal”.

Precisamente un fiscal explica: “Como no lo indagamos, no conocemos al imputado; por eso incide verlo en la audiencia, donde puede causar buena impresión y así acceder a alguna alternativa a la prisión preventiva”.

Este nuevo contexto de posibilidades para el ejercicio de la defensa frente al problema que implica la extensión de la prisión cautelar ha estimulado la utilización de nuevas herramientas en las audiencias. En este sentido, las Defensorías de La Matanza y de Necochea tienen entre su planta a asistentes sociales y psicólogas a la que suelen llevar a las audiencias de garantías para exponer sus informes sobre los imputados y su entorno. Uno de los jueces de La Matanza recuerda haber dado una morigeración luego de escuchar a la asistente: “Ella, confundida, me preguntó, ‘¿cómo guardo yo una copia?’; ‘está en el audio, no se preocupe’, le contesté”.

En las audiencias se discute directamente la medida cautelar morigerada, mientras que con la práctica anterior del sistema escrito se dictaba la prisión preventiva, y luego la defensa apelaba y debía pelear la morigeración. El nuevo sistema incentiva una mayor asunción de sus roles especialmente a los defensores. Uno de los defensores entrevistados en un departamento judicial del conurbano sostuvo: “Ahora tenemos chance de discutir las prisiones preventivas, que antes se resolvían a espaldas de la defensa. Costaba argumentar sobre hechos y toda la discusión en los escritos era de derecho”. El mismo defensor completó: “Se consiguen más libertades que antes, aunque los jueces no lo van a admitir. Llevamos a la familia a las audiencias, se certifican los domicilios allí mismo y en algunos casos se ofrecen cauciones reales”.

Un defensor general, de otro departamento del conurbano coincide: “Se puede fundar la posición de la defensa; se obtienen así más excarcelaciones y morigeraciones. Los defensores conocen más al imputado y a su entorno. Si no, la preventiva se resuelve sin escuchar a la defensa, y las posibilidades de lograr una morigeración posterior a la prisión preventiva son menores; distinto es discutirla a la hora de definir la cautelar en la audiencia, con la familia presente y eventualmente con la persona que le va a dar trabajo; todos estos datos se sacan de la entrevista previa<sup>114</sup> y se preparan para la audiencia”.

---

<sup>113</sup> Cfr. Hazan, Luciano A., *El plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata. Descripción, resultados y reflexiones*, revista NDP 2006/A, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp. 278-287.

<sup>114</sup> A la declaración del imputado, art. 308, CPP.

Uno de los jueces sostuvo sobre el punto: “La discusión sobre cautelares y morigeración se da ahora en las audiencias y las partes se mueven más”.

Uno de los fiscales entrevistados admite que “la negociación facilita que se llegue a alternativas a la prisión preventiva, pero hay casos que no se negocian, aunque esto queda a criterio de cada fiscal”.

El buen resultado obtenido inicialmente en Mar del Plata instó al gobierno provincial y a los legisladores a sancionar una ley que reguló la realización de audiencias fuera de los casos de flagrancia<sup>115</sup>, que puede ser solicitada por las partes o decidida de oficio por el juez, pero no es obligatoria. Fue la primera iniciativa de extender los beneficios del sistema de audiencias. La estructura de las OGAs facilitaba la implementación de las audiencias en los departamentos judiciales donde se había comenzado a desarrollar el plan de flagrancia. Sin embargo, y a pesar de una instrucción de la Procuradora que recomendaba a fiscales y defensores la solicitud de la audiencia<sup>116</sup>, raras veces se implementó en los distintos departamentos judiciales<sup>117</sup>.

De acuerdo a datos brindados por la Defensoría General de La Matanza, en el mes de marzo se dictaron sólo 13 prisiones preventivas por fuera del sistema oral en casos en los que intervino un defensor oficial. Según el defensor general, el flujo “permitiría que se incorporaran esos casos a la oralidad a través de la OGA”.

### **VIII. Impacto sobre el juicio abreviado**

La amplia utilización de la prisión preventiva por períodos prolongados sumada al uso extensivo del juicio abreviado acordado con el caso ya elevado a juicio, en algunos casos con el debate en un horizonte lejano o inclusive en otros en las vísperas del mismo<sup>118</sup>, ha funcionado en la Provincia como un cóctel explosivo que resulta claramente violatorio de derechos fundamentales de los imputados. Con razón se ha sostenido, inclusive por los mismos operadores del sistema, que funciona de manera extorsiva<sup>119</sup>.

Se pueden diferenciar las dos situaciones en las que la libertad del imputado para decidir la renuncia al juicio se encuentra al menos disminuida: 1) al detenido que espera un juicio a celebrarse en un futuro lejano (dos años, por ejemplo) le conviene aceptar su responsabilidad negociando una pena algo más baja y salir en libertad eventualmente aun antes de la fecha estimada para el juicio; 2) también le conviene renunciar a su derecho a defenderse al detenido que ya pasó un largo período de prisión preventiva, y que se le ofrece en las vísperas del juicio una pena por la que saldrá inmediatamente en libertad al haber cumplido la sanción estando detenido cautelarmente, y se le contrapone a esa libertad asegurada el riesgo de una condena más prolongada luego del debate. En ambos supuestos la condena se suele adaptar al plazo de la prisión preventiva,

---

<sup>115</sup> Artículo 168 bis del CPP, incorporado a través de la ley 13.449.

<sup>116</sup> Resolución 600/07, del 24 de octubre de 2007.

<sup>117</sup> Un juzgado de Necochea sí implementa este tipo de audiencias con el apoyo administrativo de la OGA local. De acuerdo a las entrevistas realizadas se trata de 3 audiencias por mes, aproximadamente.

<sup>118</sup> Cfr. CELS, *Informe sobre el sistema de justicia penal en la Provincia de Buenos Aires, op. cit.*; *Línea de base del Plan piloto para la profundización del sistema acusatorio, op. cit.*; *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata, op. cit.*, p. 274.

<sup>119</sup> *La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de Mar del Plata, op. cit.*, pp. 282-283.

generando especialmente en delitos no muy graves condenas altas que anulan los mínimos legales.

Este uso tardío del juicio abreviado además distorsiona los valores del sistema acusatorio: Todo el proceso es escrito, basado en el expediente, a identidad de las prácticas previas a la reforma de 1998. Por otro lado, el acuerdo tan lejano implica que todo el aparato penal se movió por años y con altos costos para llegar a un acuerdo que en todo caso se puede hacer más tempranamente.

En este contexto, el adelantamiento de los juicios abreviados a la etapa de garantías y decididos en el marco de una audiencia oral y pública en el Plan de Fragrancia ha incidido favorablemente tanto en resguardo de los derechos de los imputados como de los recursos del sistema, racionalizándolo. Para ello, resultó imprescindible el cumplimiento del acuerdo para que los juicios orales en estos procesos se garanticen dentro de los 60 días de su ingreso al tribunal criminal o correccional. Con plazos más largos para el ejercicio del derecho a defenderse en un debate se mantendría la lógica extorsiva.

El nuevo contexto generó en algunos departamentos un uso extensivo del mecanismo, en algunos casos con la aplicación de penas de ejecución en suspenso, y en otros, especialmente en los casos de reincidentes, de penas de cumplimiento efectivo pero muy bajas, lo que llevó a que al iniciarse la experiencia piloto en Mar del Plata muchos detenidos rotularan al Plan como “PPB”, plan de penas bajas<sup>120</sup>. Sin embargo, en otros departamentos como Pergamino, Mercedes y Zárate - Campana, los operados creen que el plan no ha impactado sobre los montos de las penas ofrecidas por los fiscales. Un defensor de este último departamento sostuvo que “hay disparidad de criterio entre los fiscales, no ven que la celeridad del proceso debería implicar una disminución de las penas”.

Uno de los fiscales entrevistados explica los incentivos que se generan para que se produzcan los acuerdos. “Nosotros hacemos ofertas tentadoras; si no, nadie aceptaría una condena en 20 días y nosotros tendríamos que ir a juicio (...) la instrucción es tender a negociar”. Otro fiscal reconoce además que “el lapso de prisión preventiva cumplida influye en el pacto que se hace”.

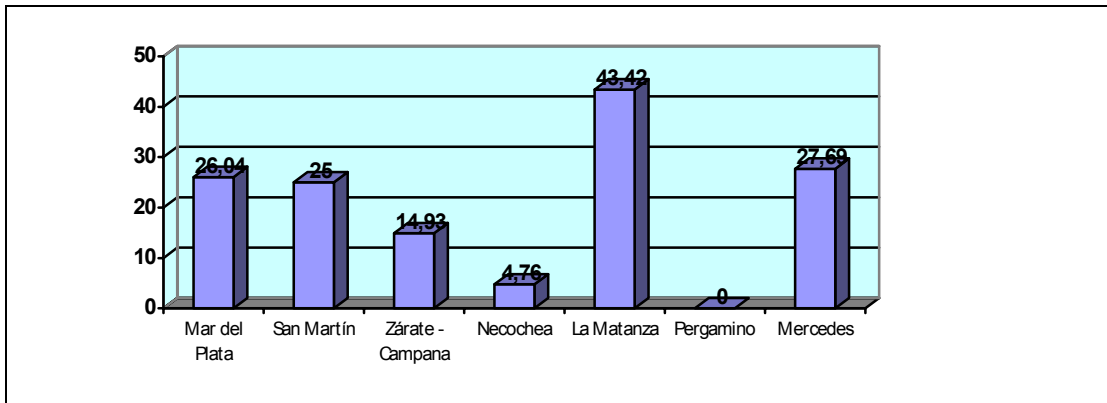
Un defensor confirma los dichos del fiscal. “Los pedidos son de penas más bajas, y además no se legitima la prisión preventiva con penas altas. Con el nuevo código se decía que el juicio abreviado es un mal necesario porque no se puede llevar todo a juicio oral, y el escenario del litigio oral (en la etapa de garantías) crea condiciones para superar los problemas que tiene el juicio abreviado en sí”.

Sin embargo, hay defensores que no se sienten cómodos con juicios abreviados tan rápidos, circunstancia que se puede observar en el cuadro siguiente, donde queda en evidencia que en departamentos como Necochea y Pergamino es una salida realmente excepcional.

Gráfico 11  
Porcentaje de juicios abreviados sobre total de salidas por departamento judicial

---

<sup>120</sup> *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata...*, op. cit., p. 283.



Fuente: Datos compilados por la Subsecretaría de Planificación de la SCBA en base a estadísticas generadas por las OGAs sobre una muestra de los meses de septiembre y octubre de 2007.

En Necochea, por ejemplo, los defensores se niegan en general a aceptar los acuerdos de juicios abreviados en tan poco tiempo y con ofertas de penas altas, “les resulta violento”, afirma un operador. Por eso hay un número importante de elevaciones a juicio. Al mismo tiempo, tampoco hay suspensiones de juicio a prueba, que parecen ser reemplazadas a partir de un amplio criterio de los fiscales para archivar los casos de acuerdo al principio de oportunidad (art. 56 bis CPP). Lo curioso es que esos archivos se realizan en la audiencia y frente al juez, y es por eso que aparecen en las estadísticas de la OGA<sup>121</sup>.

Si bien como se puede observar en el cuadro hay departamentos judiciales en los que se ha comprobado un uso extendido de los juicios abreviados acordados en etapas muy tempranas –La Matanza, Mercedes, Mar del Plata y San Martín-, hay otros en los que ello no sucede, en general por la falta de incentivos. En Pergamino, como ya se señaló, los defensores esperan hasta que la causa sea elevada a juicio para celebrar un juicio abreviado, porque allí las ofertas de los fiscales serían mejores. Esto también suele suceder en Zárate – Campana, donde la práctica es realizar la acumulación de causas de un mismo imputado y celebrar un juicio abreviado en la etapa de juicio<sup>122</sup>. Estas prácticas constituyen un obstáculo para la organización de las agendas de juicio y una distorsión del sistema. Sin embargo, es claro que no puede responsabilizarse de ello a la defensa que, por definición, debe resguardar el interés de su defendido con absoluta independencia de las consecuencias que un acuerdo tardío puede tener para el sistema de justicia penal en general. En todo caso, la imprevisión sobre la posibilidad de realizar una acumulación de causas en la etapa de garantías, así como la disparidad de criterios entre fiscales de instrucción y juicio, son el origen del problema.

Respecto de la manera en la que se resuelven estos juicios abreviados también hay diferencias de acuerdo a los departamentos judiciales e inclusive entre cada uno de los jueces. Hay algunos que deciden resolverlos por escrito y otros que prefieren tomarse un cuarto intermedio para dar la decisión. El riesgo en ambos casos es que en la soledad del despacho el juez dé sus fundamentos y arribe a una solución en base al expediente y aun saliendo del acuerdo entre las partes (se suelen cambiar las calificaciones de oficio, se dictan nulidades e inconstitucionalidades), lo que funciona

<sup>121</sup> Al ser una prerrogativa del fiscal, en general en el resto de los departamentos judiciales en los que se lo utiliza como salida, queda lógicamente por fuera del conocimiento del juez de garantías y por lo tanto también de las audiencias.

<sup>122</sup> Debe señalarse que allí, a diferencia de lo que sucede en Pergamino, el criterio de la fiscalía es que después de la citación a juicio las ofertas para el abreviado son menos tentadoras.

como otra distorsión del principio acusatorio. Sin embargo, de las entrevistas surgieron opiniones defendiendo especialmente los cuartos intermedios que se toman los jueces para tomar las decisiones, sobre todo cuando se trata de un acuerdo que implicará una prisión de efectivo cumplimiento.

Un defensor de uno de los departamentos donde se acuerdan más juicios abreviados sin embargo aparece como crítico de su utilización en las audiencias de garantías: “Se trata de un avance, pero se podría mejorar. Lo que hacen los jueces no son sentencias, que no tienen lo que exige la Constitución, que exige un juicio y no un buen negocio”.

## **IX. La calidad de la publicidad de las audiencias**

Uno de los objetivos del Plan fue elevar el nivel de publicidad del proceso penal. Así, se reconoció el carácter público de las audiencias preliminares. Sin embargo, como ya demostró la experiencia de los juicios orales, esa característica no implica que, en los hechos, la ciudadanía se interese por la marcha de los procesos y haya público en la sala de audiencias.

Más precisamente, ninguno de los operadores entrevistados recordó la presencia de público en las audiencias, aparte de los familiares del imputado - en la investigación desarrollada por el INECIP en el departamento de San Martín se detectó la presencia de familiares en el 30 por ciento de las audiencias y en ningún caso hubo otro tipo de público-.

Sin embargo, la participación de los familiares no debe pasar desapercibida: más allá de posibilitar aunque sea un mínimo acompañamiento al imputado, también podrían implicar una mayor exposición y control de los operadores, especialmente de los defensores. Pero la práctica de utilizar terminología técnica, así como la remisión a constancias del expediente, a veces dificulta la comprensión de los familiares, quienes suelen no entender el desarrollo y resultado de la audiencia. Idéntico resultado producen las resoluciones tomadas por escrito fuera de la audiencia o luego de un prolongado cuarto intermedio.

Otro aspecto relevante para la publicidad es la difusión de la agenda de audiencias. A pesar de la falta de respuestas del público, en todos los departamentos se publica una agenda diaria, usualmente en una cartelera de la OGA. Claro que si se quisiera revertir dicha indiferencia, se tendrán que buscar herramientas de difusión más eficaces y más accesibles, como la publicación de esas agendas en la página web del Poder Judicial. Tampoco se publican esas agendas en las entradas principales de los edificios en los que están las salas de audiencias, que en la mayoría de los casos no están señalizadas.

Uno de los obstáculos a la publicidad que pudo ser percibido en las visitas a los departamentos judiciales es que las salas de audiencias se encuentran cerradas y en muchos casos hay policías que impiden el ingreso o piden explicaciones. Luego, derivan al público a los juzgados o a otros guardias sin que haya un procedimiento claro. Los empleados de los juzgados tampoco están informados sobre cómo proceder y suelen consultar a secretarios para que evalúen si el público puede ingresar. En una de las visitas, un empleado del juzgado ante el requerimiento del observador de ingresar a la sala de audiencias respondió que debía consultar al juez, con lo que debía aguardarse a que finalizara la audiencia que se estaba realizando en ese momento.

En una de las audiencias observadas, la familia del imputado se encontraba en la antesala y no había ningún funcionario que les informara que la audiencia era pública y que podían ingresar, por lo que finalmente no estuvieron presentes. En la audiencia siguiente también se presentaron 5 familiares del imputado, que pidieron ingresar a la sala. Allí un empleado del juzgado consultó al juez, que autorizó la presencia.

## **X. Participación de víctimas e imputados en el sistema de audiencias**

El Plan de flagrancia parece no haber producido mayores diferencias, en cuanto a la víctima se refiere, con el sistema escrito: las víctimas no suelen presenciar las audiencias y se desinteresan del resultado del proceso. Tal vez ello se explique en el tipo de delitos que procesa el sistema: recordamos que el 65 por ciento son robos y hurtos, donde el principal interés de la víctima es recuperar los bienes perdidos y que, tratándose de flagrancias, el desapoderamiento muchas veces no se llega a concretar<sup>123</sup>.

En cambio, sí parece haber diferencias sustantivas con respecto a los imputados. En primer lugar, el sistema garantiza su derecho a ser oído por un juez, derecho que es prácticamente imposible de ejercer en el sistema escrito. Asimismo, también le garantiza un trato directo con su defensor, generando una mayor confianza y le permite observar su desempeño. Por último, le facilita comprensión del desarrollo de su causa, aún a pesar de los obstáculos señalados en el apartado anterior.

Una cuestión discutible es si la visibilización del imputado provoca una mayor “humanización” de los operadores. Al respecto, una defensora sostuvo que no veía que generara un cambio y afirmó que “los jueces y fiscales que eran duros antes, siguen siendo duros ahora”. Sin embargo, señaló que para los imputados “es importante verles las caras”.

## **XI. Control de gestión y necesidad de un sistema de producción de información**

Como se señaló con anterioridad, uno de los grandes logros del denominado Plan de Flagrancia ha sido el diseño y el funcionamiento de las Oficinas de Gestión de Audiencias que, pese a los inconvenientes que pudieron haber tenido en algunos de los departamentos judiciales, no sólo hicieron posible la realización masiva de audiencias, sino que también comenzaron a recolectar valiosa información sobre el funcionamiento del sistema que previamente no estaba disponible.

Cada una de las OGAs recolecta toda la información relacionada con las audiencias y la carga a un sencillo programa informático (Lex doctor, el mismo que utilizan los juzgados), que luego posibilita la confección de estadísticas, muchas de las cuales fueron utilizadas en este informe. Esos datos son enviados de acuerdo a un instructivo a la Subsecretaría de Planificación de la Suprema Corte de Justicia, que las compila y realiza algunos informes estadísticos comparativos<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Por su puesto que hay excepciones, pero no dejan de ser anecdóticas. Por ejemplo, en Mercedes hubo una audiencia en una causa por abuso sexual, en la cual se hizo presente la víctima y manifestó que se quería casar con el imputado.

<sup>124</sup> Ver <http://www.mpba.gov.ar/web/flagrancia.html>.

Estas posibilidades que brinda la nueva estructura justificarían por sí solas la extensión de las tareas de las OGAs a la etapa de juicio, iniciativa orientada principalmente a tratar de resolver los problemas con las agendas, por lo que se ha llamado al proyecto “agenda única”. Es que el sistema, a partir de las OGAs, solo tiene información de las audiencias que se realizan en el marco del proceso de flagrancia, tanto ante los jueces de garantías como ante las Cámaras de Apelaciones; pero carece de información confiable del resto del sistema de justicia penal.

Sin perjuicio de este gran impacto en materia de información judicial, aparece aun como una debilidad la ausencia de metas fijadas tanto del sistema de manera global como de cada una de las estructuras en particular. La fijación de metas es una herramienta imprescindible para la definición de la política de persecución penal (Fiscalía General), de la política de defensa de los imputados (Defensoría General)<sup>125</sup>, así como de una política de efectivización de las garantías (jueces de garantías y jueces de las Cámaras de Apelaciones y Garantías).

Pero además, la ausencia de metas va de la mano con la inexistencia de criterios sobre cuál es la información que resulta útil para ser recolectada. De hecho, el sistema no produce algunos datos significativos para evaluar el impacto del mismo Plan de Flagrancia como los ingresos de casos al sistema de audiencias en relación con los ingresos totales con discriminación entre casos con autores conocidos y autores indeterminados<sup>126</sup>; o el impacto del nuevo sistema sobre la población carcelaria.

Las metas y la información de calidad son, a su vez, imprescindibles para construir una política de control de gestión que permita encontrar aciertos y errores y brinde información para tomar decisiones políticas y estratégicas hacia adentro del sistema. En el marco del proceso de extensión del sistema de audiencias, tanto al resto de los departamentos judiciales como al resto de los delitos, también aparece como clave la construcción de distintas metodologías para el control de la gestión.

Algunos operadores entrevistados, lejos de temer a una política de control de gestión, se mostraron preocupados por algunas carencias. Uno de los jueces entrevistados señaló:

“El seguimiento se hace exclusivamente a través de las estadísticas que genera la OGA, ya no hay visitas de las instituciones desde La Plata. Nadie controla la calidad de las estadísticas que mandamos a la Corte a través de las planillas que llenamos<sup>127</sup>, y tampoco la Corte hizo nunca un estudio sobre el personal que necesita un juzgado aunque disminuya notoriamente la carga de trabajo de los empleados. ¿Es lo mismo para la Corte pagar 10 que 4?”.

Otro entrevistado coincidió: “No hay monitoreo, pareciera que se trata de una fórmula mágica, y todavía hay mucho que trabajar sobre la calidad de las audiencias y los problemas de implementación: qué es flagrancia y que no; cómo hago las

---

<sup>125</sup> Que va más allá de la estrategia de defensa en el caso concreto.

<sup>126</sup> Los datos presentados en el apartado III de este informe se construyeron gracias a la colaboración de distintos actores del sistema y en base a distintas metodologías de acuerdo a la información disponible en cada departamento judicial.

<sup>127</sup> Se refiere a las estadísticas que cada órgano jurisdiccional debe enviar a la Corte, más allá de la experiencia de flagrancia.

audiencias. Las prácticas pasan a ser rutinas, pero todavía requieren de retoques; falta capacitación”.

## **XII. Sustentabilidad del proceso de cambio**

Los problemas de implementación que se señalan en el apartado anterior están relacionados con una de las lecciones que se señalaba de la experiencia marplatense en el *Informe evaluativo del Plan piloto...*: la necesidad de lograr una gestión fuerte del proceso de cambio es una de las claves del proceso de reforma<sup>128</sup>. Es decir, un proceso de seguimiento y control de las prácticas que permita ir detectando distorsiones respecto de los objetivos que se plantean y ofreciendo permanentemente respuestas a esos problemas. El tema resulta clave y es tal vez el desafío principal del proceso de reforma por la magnitud de la Provincia de Buenos Aires, tanto desde una perspectiva poblacional como de conflictividad, distancias y cantidad de actores dentro del mismo sistema penal.

Para lograr estos objetivos no solo hace falta contar con información proveniente de las audiencias, sino también con datos relacionados con las necesidades u obstáculos edilicios, de equipamiento informático, y de disponibilidad de recursos humanos.

Entre los problemas más recurrentes que surgieron en las entrevistas realizadas en el marco de la investigación que precedió a este informe, se encuentra la dificultad con que cuenta el sistema para conseguir en poco tiempo respuestas de dependencias públicas ubicadas en La Plata o en la Ciudad de Buenos Aires, como los informes de reincidencia o de antecedentes judiciales o policiales. El problema de los informes es de tal entidad que genera que se suspendan audiencias, que un grupo de delitos quede fuera del sistema e inclusive que no se haya conseguido el consenso suficiente para realizar audiencias a las pocas horas de la aprehensión de las personas imputadas. También señalaron los funcionarios entrevistados como un obstáculo la lentitud del sistema de designación de magistrados para cubrir las vacancias que se van generando.

Ante la implementación del Plan de Flagrancia en nuevos departamentos judiciales luego de la experiencia marplatense, los organismos centrales de hecho armaron una serie de equipos para atender a este desafío. Así se armó un Comité Central conformado por las máximas autoridades de la Suprema Corte (juega un rol preponderante la nombrada Subsecretaría de Planificación), de la Procuración General y del Ministerio de Justicia, que está a cargo de las decisiones políticas; así como un Grupo de Seguimiento, encargado de reunir las estadísticas generadas por las OGAs y realizar algunas visitas a los departamentos judiciales en los que se está implementando el sistema de audiencias.

Pero uno de los resultados más interesantes de la gestión para la extensión del sistema a los distintos departamentos judiciales ha sido el de la capacitación de los operadores previamente al comienzo de la implementación. El trabajo, que estuvo a cargo del Grupo de Seguimiento con el apoyo de docentes del CEJA, consistió en actividades de sensibilización y presentación del Plan, y posteriormente talleres de capacitación para las audiencias.

---

<sup>128</sup> Cfr. *la oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mmar del Plata...*, op. cit., p. 293-294.

Estos talleres fueron ofrecidos por operadores de departamentos judiciales en los que ya se había iniciado la implementación del sistema de audiencias preliminares, lo que muestra la utilidad de un proceso de implementación escalonada. Así, los funcionarios experimentados se encargaron de traspasar sus conocimientos a quienes deberían iniciar el cambio. En este sentido, jueces, fiscales, defensores y funcionarios de la OGA de Mar del Plata participaron en la capacitación de los operadores de San Martín y Zárate – Campana; y funcionarios de estos tres departamentos fueron protagonistas de las actividades para la implementación en Pergamino, Necochea, Mercedes y La Matanza.

Esta decisión se tomó en el marco del convenio interinstitucional ante la necesidad de contar con un equipo más numeroso de capacitadores frente a la extensión de la reforma. Para ello, el CEJA ofreció un Curso de formación de capacitadores en el que se los entrenó en la exposición de un módulo introductorio sobre oralidad en audiencias previas con la utilización de medios audiovisuales, en la conducción de la preparación de un caso y en la observación y crítica de audiencias<sup>129</sup>.

Frente a la extensión de la reforma al resto de los departamentos judiciales, así como al resto de los delitos, aparece como imprescindible fortalecer y multiplicar las actividades de capacitación, sin dudas una herramienta de trascendental importancia, pero al mismo tiempo desarrollar una fuerte estrategia de seguimiento del proceso de reforma.

Paralelamente, y aunque dependa de decisiones que involucran a varios de los poderes del estado provincial, el factor más importante para darle sustentabilidad a este proceso de reforma está en definir con mucha claridad cuál es el plan a seguir para la profundización del sistema acusatorio, y explicitarlo tanto hacia dentro del sistema penal como hacia la opinión pública, con el objetivo de fijar un marco de expectativas que no sea sorpresivo<sup>130</sup>.

### **XIII. La reestructuración de los órganos del Poder Judicial**

Para resolver varios de los problemas de implementación reseñados, así como para afrontar una futura extensión de la oralidad en el proceso penal, resulta necesario que se lleve adelante una reforma en las estructuras judiciales para romper con la organización propia del sistema inquisitivo que, como se mencionaba, genera la perdurabilidad de sus prácticas.

Una nueva organización de las estructuras judiciales debe tratar de resolver el desafío de afrontar una muy masiva cantidad de audiencias, exponencialmente superiores a las que se realizan actualmente en el sistema de flagrancia, y al mismo tiempo comprender que la actividad escrita, de “relatoría”, debería desaparecer.

Una solución que se ha dado a nivel comparado con resultados exitosos es la de organizar a los jueces de garantías y de juicio en sendos tribunales colegiados, con una estructura administrativa y de apoyo común para cada tribunal. Este tipo organizativo permite una gran flexibilidad en la distribución de la carga de trabajo, en la organización de las agendas y en el reemplazo de los magistrados.

---

<sup>129</sup> Cfr. CEJA, *Reporte de actividades proyecto extensión del plan piloto de flagrancia*, sin publicar.

<sup>130</sup> Cfr. *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata...*, *op. cit.*, p. 294.

Pero hay otros problemas del sistema de justicia que requieren de una reforma en las estructuras del Poder Judicial para encontrar una solución adecuada. Ya en la redacción original del Plan piloto de Mar del Plata<sup>131</sup> se había establecido entre los objetivos mediatos “la reingeniería de los órganos del sistema a fin de optimizar la gestión y los recursos materiales y humanos”, y la “incorporación de personal técnico administrativo profesionalizado, que estará a cargo de la coordinación de las audiencias, de las notificaciones y tendrá a su cargo las decisiones administrativas”. El segundo de los puntos fue abordado en parte con la conformación de las OGAs, aunque no se dio a estas oficinas ninguna función relativa a las decisiones administrativas ni se puso a cargo de personal técnico especializado, sino que en buena medida esos espacios fueron ocupados por abogados.

Tanto la reingeniería que apuntaba a los tribunales colegiados como la reorganización de la gestión de los tribunales fue puesta en manos del Poder Legislativo a través de un proyecto impulsado desde el Ejecutivo provincial, que no solo reformaba el Código Procesal Penal sino también la ley Orgánica del Poder Judicial<sup>132</sup>. Pero al mismo tiempo proponía reformas como la eliminación de la Cámara de Casación en La Plata y su consiguiente descentralización hacia las cámaras departamentales y fue fuertemente resistido por amplios sectores del Poder Judicial. Otras deficiencias técnicas fueron señaladas por organizaciones no gubernamentales especializadas.

Al momento del cierre del presente informe, el Ministerio de justicia provincial estaba impulsando una consulta para una reforma al proceso penal a través de su página de internet. Es muy importante que una reforma futura contemple una profunda reorganización de las estructuras judiciales que permitan un desarrollo pleno de la oralidad y posibilite consiguientemente el abandono definitivo de las prácticas inquisitivas<sup>133</sup>.

#### **XIV. Recomendaciones a partir de las buenas prácticas y de los obstáculos percibidos**

Este capítulo conclusivo tiene por objeto aportar una serie de recomendaciones que podrían ser útiles tanto para ajustar las prácticas en aquellos departamentos judiciales donde el Plan de Flagrancia se encuentra implementado, así como para la extensión del sistema de audiencias preliminares a otras jurisdicciones en la Provincia, o inclusive a otros escenarios nacionales o regionales.

Se trata, por un lado, de recomendaciones para la réplica de las buenas prácticas que han sido detectadas en los distintos departamentos judiciales y, por el otro, de recomendaciones que tienen como objetivo superar los obstáculos que se han ido presentando en la implementación de la reforma, con la intención de que se mantenga un proceso permanente de ajuste, mejoramiento y aprendizaje.

##### *14.1. Buenas prácticas*

---

<sup>131</sup> *Plan piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio en el Departamento Judicial de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires*, documento de trabajo en el que se expresó el consenso interinstitucional inicial, sin publicar.

<sup>132</sup> Creaba un único tribunal, tanto para jueces de garantías como de juicio.

- La implementación progresiva de la reforma en los distintos departamentos judiciales posibilitó la concentración de recursos humanos de los organismos centrales en pocas jurisdicciones mientras que se multiplicaba el proceso de capacitación. Una experiencia interesante que fortaleció la implementación, fue la capacitación de funcionarios judiciales de departamentos en los que se estuviera implementando la reforma para que participaran de la transferencia de conocimientos, experiencias y técnicas en las réplicas.
- Fue una decisión acertada en el proceso la implementación alternada de departamentos judiciales de características distintas, especialmente aquellos más grandes con los más pequeños. Esto permitió testear gradualmente si sería posible la realización masiva de audiencias en departamentos judiciales con una elevada cantidad de casos y con una mayor cantidad de actores en cada una de las instituciones que forman parte del sistema de justicia, lo que podía dificultar la coordinación de las agendas. Por otra parte, permitió a las instituciones que encabezan el proceso evaluar escalonadamente los desafíos que se presentan, lo que amplía las posibilidades de enfrentarlos con éxito.
- El funcionamiento de las OGAs resulta ser un gran éxito del proceso de reforma, mostrándose que las buenas prácticas evidenciadas en la primera etapa de implementación pudieron ser replicadas. Una muestra de ello son las elevadas tasas de realización de audiencias. Sin perjuicio de ello, se ha detectado como una debilidad de estas oficinas su dependencia jerárquica de las Cámaras de Apelaciones, lo que según algunos jueces se ha traducido en desinterés. Se recomienda revisar la dependencia de estas oficinas, poniendo a los jueces de garantías en un lugar desde el que puedan influir en su desempeño, con la independencia suficiente por parte de la OGA para que no se desvirtúe una de sus funciones centrales: el manejo de las agendas de los jueces.
- La desaparición de la delegación de las decisiones de los jueces en sus empleados en los casos que ingresaron al sistema de audiencias es uno de los factores que mayor impacto ha tenido en el funcionamiento del sistema. De masificarse el sistema oral, sería imprescindible una profunda reforma hacia adentro de los despachos judiciales, que tienda a sustituir secretarios y empleados jerárquicos por jueces.
- El sistema por audiencias llevó también a la desaparición de la delegación de funciones esenciales por parte de los fiscales y los defensores. Son ellos quienes se tienen que presentar en las salas de audiencias con el objetivo puesto en convencer a los jueces, por lo que deben conocer muy bien cada uno de los casos para contrarrestar los argumentos que eventualmente presenten sus contrapartes.
- En aquellos departamentos judiciales en los que se implementaron fiscalías especiales para casos de flagrancia se pudo avanzar hacia uno de los objetivos políticos que se había planteado el proceso de reforma: que un grupo limitado de fiscales resolviera el trabajo que generalmente ocupa a la mayor cantidad de recursos del Ministerio Público Fiscal. De esta manera, se abren las posibilidades para que el resto sea reorganizado para hacer más eficaz la investigación o la preparación de casos más complejos.
- En los departamentos judiciales en los que efectivamente se oralizaron masivamente los casos de delitos flagrantes, una de las consecuencias fue que se sinceró en alguna

medida la carga de trabajo del sistema penal. Contar con esta información posibilita una reorganización del Ministerio Público tendiente a definir una política criminal orientada a delitos más complejos o que preocupan a la sociedad y habitualmente son desatendidos por una supuesta falta de recursos.

- Respecto a la Defensa Pública, se siguió acertadamente el camino trazado por la Defensoría General de Mar del Plata de modificar el sistema de turnos de forma tal que los defensores pudieran responder a la carga de trabajo que implica asistir a las audiencias y continuar con el trabajo que les demanda el resto de las causas que ingresan al sistema escrito. Se ha comprobado también la efectividad de ciertas prácticas impulsadas a nivel local (como por ejemplo la unidad de apoyo en el litigio de las audiencias creada por la Defensoría de La Matanza, la organización en binomios implementada por la Defensoría de San Martín, la organización a partir de “globos” de la Defensoría de Mercedes, etc.)
- Otro de los buenos resultados de la extensión del sistema de audiencias ha sido que en general en todos los departamentos judiciales se han podido alcanzar los plazos que están previstos en la ley y que formaron parte de los acuerdos del Plan de Flagrancia.
- La celebración de acuerdos en períodos de tiempo inferiores a los 40 días funciona como un mecanismo de descongestión del sistema de justicia penal, disminuyen la carga de trabajo de los tribunales de juicio y ayudan a transparentar sus agendas.
- Existe una altísima tasa de resolución de casos que en departamentos como Pergamino, Mercedes y Zárate-Campana supera el 100%, mientras que en Mar del Plata y La Matanza prácticamente alcanza ese porcentaje, con un promedio entre todos los departamentos del 96,88% de resolución. Los casos que ingresan al sistema de flagrancia se finalizan todos. La posibilidad de replicar estos resultados a un universo mayor de casos es uno de los tantos fundamentos que justifican la recomendación de extender el sistema de audiencias a todos los casos, más allá de aquellos que resultaron ser flagrancias.
- A pesar de que subsiste la construcción de un expediente tradicional, la nueva metodología basada en la intermediación, la contradicción entre las partes y la publicidad ha fortalecido principios del debido proceso. El sistema garantiza que sea el juez quien adopte la decisión y que las partes sean escuchadas.
- Entre los resultados obtenidos de las audiencias se destaca que el 9% de las salidas fueron sobreseimientos firmes. Se trata de un porcentaje especialmente alto tratándose de casos de flagrancia, donde las posibilidades de desvirtuar la acusación son limitadas y donde quedan absolutamente excluidos los sobreseimientos por prescripción.
- El sistema de audiencias orales ha tenido también incidencia sobre uno de los problemas centrales del sistema penal en la Provincia de Buenos Aires, la gran cantidad de personas presas sin condena, que alcanza a una proporción del 73 %, a pesar de que el sistema no genera estadísticas sobre cuestión. El principal factor de influencia en la estimada limitación de la prisión preventiva ha sido la drástica disminución de los plazos. De hecho, muchos de los casos se resuelven sin siquiera llegar a decidir la medida cautelar por los acuerdos para las suspensiones de juicio a

prueba e inclusive por las condenas en juicios abreviados, tanto de efectivo cumplimiento como en suspenso. También parece haber incidido en forma directa la contradicción propia de las audiencias, marco en el que la discusión entre las partes lleva a la adopción de otras medidas cautelares, evitando de esa forma la utilización casi automática propia del sistema escrito.

- El adelantamiento de los acuerdos para la realización de juicios abreviados a la etapa de garantías y decididos en el marco de una audiencia oral y pública en el Plan de flagrancia ha incidido favorablemente tanto en resguardo de los derechos de los imputados como de los recursos del sistema, racionalizándolo.

#### *14.2. Obstáculos a superar*

- Si bien el diseño y la puesta en funcionamiento de las Oficinas de Gestión de Audiencias (OGAs) implicó un avance significativo, es importante hacer notar las graves deficiencias en materia de información sobre el funcionamiento del sistema en relación con toda actividad que no pase por estas oficinas. En este sentido, es notable la ausencia de datos ciertos, basados en criterios metodológicos uniformes, sobre el ingreso global de casos a cada uno de los ministerios públicos departamentales, en qué porcentaje de ellos hay autores identificados y cuáles de ellos habrían sido cometidos en flagrancia. La carencia de esta información impide en buena medida la medición del impacto de la reforma en el sistema visto globalmente. Asimismo, impide evaluar el impacto del proceso en los recursos humanos y prever una reorganización de las estructuras de las instituciones que intervienen en el sistema a partir de los resultados que se obtienen con la oralización.
- A pesar de que varios Ministerios Públicos departamentales diseñaron fiscalías especiales para casos de flagrancias, no se pudieron observar este tipo de innovaciones, salvo en alguna medida en el caso de Mar del Plata. La reorganización del Ministerio Público, tendiente a una estructura más flexible de acuerdo a las necesidades de política criminal, dejando de lado los diseños reflejos a los viejos juzgados de instrucción era uno de los objetivos políticos del proceso de reforma, y no se ha concretado aun. Una próxima etapa del proceso de cambio debería estar orientada a que las fiscalías generales rearmen sus estructuras de manera de procurar dar respuesta a las complejidades en materia criminal que se presenten en cada una de las regiones de la provincia. Esta cuestión cobra especial relevancia cuando la inseguridad y la impunidad aparecen como problemas principales en la agenda pública, y las fiscalías no se evidencian como actores políticos con posibilidades de aportar soluciones.
- Por otro lado, en departamentos judiciales como San Martín y La Matanza se da además una situación muy extraña: los fiscales de las UFIs son los que toman las declaraciones de los imputados y no los fiscales que luego llevarán adelante las audiencias. Esta distorsión provoca la necesidad de formalizar aun más la investigación e impide que el fiscal encargado del caso lo oriente tempranamente tomando contacto con el imputado y su defensor. Una de las soluciones a las disputas de competencias podría ser la organización en cada Ministerio Público departamental de una oficina de decisiones tempranas, que se encargue de deslindar las competencias dentro de la institución y que tome una primera decisión respecto del futuro del caso.

- El principal obstáculo que destacan los defensores públicos es la necesidad de aumentar la cantidad de defensores que están en condiciones de asistir a las audiencias, en particular por la alta demanda que tiene en la Provincia de Buenos Aires la defensa pública, mientras que la cantidad de fiscales es notoriamente mayor. Más allá de los esfuerzos que se deberían hacer para resolver los problemas que surgen de los cargos vacantes, sería recomendable que se trabajara en una normativa que apoyara que abogados experimentados de las defensorías pudieran hacerse cargo de casos menos complejos, pudiendo inclusive asistir a las audiencias, siempre que pasen algún control interno de calidad profesional.
- Debe destacarse que el plazo de cinco días para que el imputado se encuentre por primera vez con el juez de garantías ha sido objeto de críticas frente a otros países o jurisdicciones argentinas en las que se establece un control judicial dentro de las 24 horas. En este sentido, es recomendable como práctica la fijación de audiencias al poco tiempo de la aprehensión en la que se concentre la formulación de la imputación por parte del fiscal y el control de la detención por parte del juez de garantías, permitiendo al imputado y su defensor un primer descargo.
- En el marco de las dificultades que se presentan por la tramitación de acuerdo a distintas metodologías entre el Plan de Flagrancia y las causas comunes, han surgido en todos los departamentos judiciales conflictos en torno a la acumulación de causas de un mismo imputado que mientras tiene un proceso en trámite en el sistema oralizado, tiene otro u otros pendientes en el sistema escrito. Por ello es habitual que los defensores consientan la elevación a juicio, para en esa etapa efectivamente acumular las distintas causas del imputado y realizar un único acuerdo por todos los hechos endilgados a su defendido. En otros departamentos la solución ha sido la salida del caso del sistema de flagrancia.
- Si bien en algunos departamentos judiciales la descongestión producida por los cambios en la etapa de garantías se materializó en una reducción de los plazos para la realización de juicios orales aun en casos que no son de flagrancia, en otros departamentos como Zárate-Campana y Pergamino, en los que no se desarrolló la práctica de acuerdos tempranos, se dio el efecto contrario: los debates de las causas que tramitan fuera del sistema de flagrancia demoran más en ser fijados, a lo que se suma la prioridad en la agenda de las causas del Plan, para respetar el plazo de 60 días convenido para la realización del debate desde la elevación del caso. Se trata claramente de una distorsión del sistema diseñado, que además lo deslegitima. Por ello es recomendable tratar de resolver los problemas por los cuales los acuerdos no se efectivizan tempranamente, sino que se reservan para momentos posteriores a la elevación a juicio. Entre ellos se pudo reconocer una diferencia de criterios entre fiscales de instrucción y de juicio que intervienen sobre el mismo caso, en particular en Pergamino, donde los fiscales de juicio son más flexibles para la realización de acuerdos, todo lo contrario a los incentivos lógicos para la realización de acuerdos alternativos al juicio. Ello ha generado un altísimo porcentaje de casos elevados en la jurisdicción, que alcanza al 50%.
- Para avanzar sobre la grave problemática en las agendas de los juicios orales, con audiencias fijadas a dos o tres años de elevada la causa, se ha discutido –con éxito solamente en Mar del Plata- la extensión del trabajo de las OGAs a los tribunales de juicio, de manera de que sean estas oficinas las que manejen las agendas de los

jueces, y estén en condiciones de reprogramar las audiencias ante las distintas eventualidades que se vayan sucediendo. Se trata de un proyecto que a la luz de los resultados obtenidos hasta ahora, tendería a mejorar la situación.

- Si bien, y como se ha remarcado, la introducción del sistema de audiencias ha fortalecido varios de los principios que se derivan del debido proceso, es preciso destacar que en la litigación en audiencias se mantiene la práctica habitual del sistema escrito de recurrir a criterios y conceptos genéricos, aunque la percepción de los operadores es que aun así la discusión es mayor que en el sistema escrito.

Pero otro de los objetivos de la oralidad es el cabal cumplimiento de la garantía de inmediación. Es aquí donde se han presentado los mayores inconvenientes a partir de la supervivencia del expediente, pues este se ha mantenido como medio de registro de muchas de las actuaciones y continúa su utilización por los jueces como fuente de las decisiones. Así, se desvirtúa la función de la audiencia y pierden fuerza los planteos que en ella hagan las partes.

Para superar este serio problema en la implementación de la reforma, parece lógico trabajar para reemplazar todas aquellas actividades que permanecen escritas por audiencias públicas. Claro que para resolver el problema que pudiera presentarse con un potencial aumento de la carga de trabajo de los jueces, resulta imprescindible avanzar en la implementación del sistema oral a delitos distintos a los que son cometidos en flagrancia. También resulta de gran trascendencia profundizar la capacitación de los funcionarios, uno de los reclamos en los que hubo coincidencia absoluta en las entrevistas realizadas.

- Uno de los objetivos del Plan fue elevar el nivel de publicidad del proceso penal. Pero la práctica de utilizar terminología técnica, así como la remisión a constancias del expediente, a veces dificulta la comprensión del público –en su mayoría familiares en las audiencias observadas–, quienes suelen no entender el desarrollo y resultado de la audiencia. Idéntico resultado producen las resoluciones tomadas por escrito fuera de la audiencia o luego de un prolongado cuarto intermedio. Otro de los obstáculos a la publicidad que pudo ser percibido en las visitas a los departamentos judiciales es que las salas de audiencias se encuentran cerradas y en muchos casos hay policías que impiden el ingreso o piden explicaciones.

## La reforma procesal penal en Córdoba

Carolina Mauri - Ivana Rossi - Patricia Soria\*

### I. Introducción

A partir de la recuperación del sistema democrático comenzó a plantearse en todo el país, y en la provincia de Córdoba en particular, la necesidad de adecuar la legislación penal y procesal a la recuperada base de organización del Estado.

Comenzando con la reforma de la Constitución Provincial del año 1987, donde se incorporaron una serie de normas que regulan el debido proceso penal y el derecho de defensa de los ciudadanos desde el primer acto de persecución penal, pasando luego por la necesidad de adecuar las normas de la ley ritual a los mandatos constitucionales, se generó un proceso de reforma de la ley procesal penal que, dotado de un alto grado de legitimidad política, valorando en toda su dimensión el C.P.P. de 1940 -que implementó el juicio oral y público- y atendiendo a nuevas maneras de solución de los problemas, se sancionó en 1991 la ley 8123, puesta en vigencia en su totalidad a partir de 1998.

Esta reforma normativa fue el producto de fuertes e interesantes discusiones en todos los sectores, formándose una comisión que elaboró un anteproyecto con la participación de integrantes de ámbitos académicos, judiciales, legislativos, ejecutivos, asociación de magistrados y colegios de abogados.

El nuevo Código, sancionado en 1.991, entró parcialmente en vigencia en 1.992 en lo referido a disposiciones sobre plazos de duración del proceso y de la prisión preventiva, la situación de la víctima, la nueva dinámica en la etapa del juicio, en relación a los actos preliminares y al debate propiamente dicho, la implementación del juicio abreviado.

Recién en 1.998 entró en vigencia total el nuevo Código Procesal, luego de 6 años de discusiones, de resistencias, de falta de voluntad política, enmascarada en problemas de recursos económicos para su implementación (planteados principalmente en la necesidad de construir un nuevo edificio acorde con los requerimientos del nuevo sistema, el nombramiento de nuevos funcionarios -específicamente fiscales de instrucción- y empleados para las fiscalías a crearse).

---

\* **Carolina Mauri.** Profesora de "Técnicas de Litigación en Audiencias Orales", en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Directora y Profesora de la carrera "Gestión Jurídica" del IES (Instituto de Estudios Superiores Córdoba); Capacitadora del CEJA. **Ivana Rossi.** Profesora de "Técnicas de Litigación en Audiencias Orales" en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Adscripta a la Cátedra de Derecho Procesal Penal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Capacitadora del CEJA. **Patricia Soria.** Encargada de la cátedra "Técnicas de Litigación en Audiencias Orales", en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Profesora de "Técnicas de Litigación en Audiencias Orales", en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Profesora de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Capacitadora del CEJA. Las autoras son integrantes de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Más allá de los problemas de nuestra reforma (normativos y empíricos), que planteamos más adelante, la sanción del nuevo Código significó un avance importante para nuestro sistema de enjuiciamiento penal, por lo que debe destacarse la labor de los reformistas que lograron a nivel normativo el cambio de paradigma, desde un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio formal, la movilización de recursos humanos y materiales, y la capacitación a los operadores en la nueva ley; no obstante ello, quedó pendiente el cambio cultural que la reforma pretendía.

En este sentido, podemos afirmar que el proceso de reforma sigue vigente.

En los últimos años se han producido reformas normativas a la ley ritual y el diagnóstico de las organizaciones civiles como de los propios operadores generó que en la actualidad se esté discutiendo la necesidad de:

- Introducir cambios normativos y cambios en las prácticas,
- Implementar procesos de capacitación diferentes a los que llevaron a cabo originalmente,
- Flexibilizar el sistema de distribución de las causas por distrito en el caso de la investigación penal preparatoria a los fines de dar respuestas a las víctimas,
- Desformalizar de la investigación penal preparatoria, como asimismo en el consenso de “profundizar el sistema acusatorio”,

Asimismo, se han suscripto convenios interinstitucionales que expresan la voluntad de crear procesos más ágiles para la resolución de los conflictos, especialmente los derivados de hechos flagrantes, y la utilización de la oralidad en la toma de decisiones en las etapas previas al juicio.

## **II. Objetivos que se planteó la reforma procesal penal de Córdoba**

Los objetivos que se pretendieron alcanzar con la reforma procesal penal en nuestra Provincia fueron los siguientes:

- Mayor eficacia y garantías individuales
- Mayor celeridad.
- Mayor participación popular.
- Profundización del modelo acusatorio.

A los fines de alcanzar dichos objetivos, las principales innovaciones introducidas fueron:

### *2.1. Mayor eficacia y garantías:*

El nuevo Código pretendió poner límites al poder represivo del Estado sobre la persona del imputado. En este sentido, se sustituyó la investigación jurisdiccional por una investigación fiscal preparatoria.

Invirtiendo la regla del Código Procesal Penal anterior, se estableció, como regla general, la investigación fiscal preparatoria, a cargo de un Fiscal de Instrucción, y como excepción la investigación jurisdiccional, a cargo del Juez de Instrucción, en los casos de obstáculos fundados en privilegios constitucionales.

Al Fiscal de Instrucción se le otorgaron amplias atribuciones respecto a las diligencias necesarias para la incorporación de pruebas que den base a la acusación, como así también a las relativas a las medidas de coerción personal que pueden ser adoptadas respecto a la persona del imputado, las que son susceptibles de ser sometidas a un doble control, el del Juez de Control, por vía de la oposición, y el de la Cámara de Acusación, a través del recurso de apelación.

A través de este cambio en los roles, se buscó hacer desaparecer el sumario prevencional y judicializar la investigación, poniendo a cargo exclusivo del juez decisiones acerca del allanamiento de morada, la interceptación de correspondencia, la intervención de comunicación telefónica, el ejercicio del control en lo referente al dictado de la prisión preventiva.

Se pretendió plasmar el derecho de defensa en su interpretación más amplia al señalarse que “toda persona podrá hacer valer los derechos que la ley acuerda al imputado, desde el primer momento de la persecución penal dirigida en su contra”, y aún para el caso que el imputado no esté individualizado se satisface su derecho de defensa con la intervención de un asesor letrado designado de oficio.

## *2.2. Mayor celeridad*

A los fines de cumplir este objetivo, se estableció un plazo máximo de dos años de duración del proceso, se mantuvieron los plazos fatales, se abreviaron los términos de la investigación penal preparatoria y se eliminó la obligación de resolver la situación del imputado si se encuentra en libertad.

Con el mismo propósito se introdujo el procedimiento de juicio abreviado, a pedido del imputado y mediando confesión.

La Ley 8658 (que modifica la Ley 8123) introdujo, por su parte, el “juicio abreviado inicial”, que puede ser realizado durante la investigación penal preparatoria, a pedido del imputado, en los casos de flagrancia y con idénticos requisitos del juicio abreviado.

En la misma reforma se asignó el ejercicio de la jurisdicción en la etapa del juicio a las Salas Unipersonales como regla general y a las Cámaras en Colegio como excepción (causas complejas; por oposición de la defensa; integración por Jurados escabinados y populares según el caso).

## *2.3. Mayor participación ciudadana*

En un primer momento, con esta finalidad, se introdujeron los Tribunales Colegiados con Jurados (con igual atribuciones que los jueces), a pedido del Ministerio Público, del Querellante o del Imputado y para los delitos cuya pena máxima sea de 15 años o superior. La integración por Jurados es mixta o de jurados escabinos, ya que se encuentran conformados por tres jueces técnicos y dos jueces legos.

Posteriormente, en el año 2004, se sancionó la ley de jurados populares (ley N° 9182) donde la participación de los ciudadanos legos es mayoritaria sobre los jueces técnicos (8 jurados populares más 4 suplentes y tres jueces técnicos), con la particularidad que esta integración no es a pedido de parte sino obligatoria en todos los

casos donde se juzguen delitos gravísimos, según la escala de pena del Código Penal y delitos comprendidos por el fuero penal económico y anticorrupción administrativa, todos ellos enumerados expresamente por la propia ley de jurados.

Asimismo, procurando darle una mayor tutela al ofendido por el delito y dotar al proceso de un elemento dinamizador, se le acordaron derechos a los particulares en orden al ejercicio de la acción penal pública, a través de la participación de la víctima del delito como querellante particular adhesivo. Si bien el monopolio de la acción penal pública sigue a cargo del Ministerio Público, el querellante particular tiene la posibilidad de acreditar el delito cometido y la responsabilidad penal del imputado.

En igual sentido se reguló la participación de la víctima en calidad de actora civil; también se estableció la posibilidad de ser informada de actos relevantes de la causa aún cuando no se encuentre constituida en parte.

#### *2.4. Profundización del modelo acusatorio*

Pretendiendo evitar que el mismo Juez sea quien busque las pruebas y luego juzgue su eficacia, se estableció que, durante el juicio, las partes tienen bajo su responsabilidad la iniciativa probatoria, que antes detentaba autónomamente el Tribunal, quien ahora tiene solamente la posibilidad normativa de formular preguntas aclaratorias.

Normativamente, se evidencia la preocupación por resguardar los principios de inmediación y contradicción, respecto de las declaraciones testificales, por ejemplo al reducirse la posibilidad de acuerdo para la incorporación por lectura de testimonios.

### **III. Situación de la reforma**

A pesar que se observan deficiencias y obstáculos normativos que impiden la realización efectiva del sistema acusatorio, si evaluamos la reforma desde sus objetivos, es posible afirmar que normativamente se diseñó un sistema conforme a ellos. Ahora bien, desde el análisis de la reforma a partir de los objetivos, pero en el plano de las prácticas de los operadores, no se logró cumplir con el cambio cultural que los mismos exigían.

Consideramos que todo proceso de reforma es evaluable, está lleno de problemas, impacta en la realidad, moviliza recursos y las viejas prácticas combaten con las que se pretenden instalar.

En base a estos criterios vamos a desarrollar el funcionamiento del sistema desde la práctica de sus actores, de los sectores de gobierno y de la relación con la comunidad.

### **IV. Ministerio Público Fiscal**

Es habitual escuchar de los operadores del sistema frases tales como “se investiga poco y mal”; “la acusación es deficiente”; “la acusación es insostenible por los Fiscales de Cámara”; “no existe la investigación”; “la policía judicial no investiga”; “la judicialización del sistema sigue siendo una expresión de deseos”, para citar las más resonantes.

#### 4.1. La crisis de identidad

Desde las bases sobre las que se elaboró y sancionó el nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba, como ya hemos planteado, en orden a la mayor eficacia del proceso penal se modificó la etapa de la investigación, otorgándole a los Fiscales de Instrucción facultades específicas a los fines de la dirección de la investigación penal preparatoria y un ámbito de actuación territorial determinado (denominado distrito).

El Ministerio Público adquirió así el protagonismo en esta etapa esencial del proceso, siendo dotado por la ley de una estructura organizativa y del auxilio de la Policía Judicial, a los fines de lograr los objetivos propuestos.

La Policía Judicial adquirió, por su parte, una nueva dimensión y una dinámica diferente, con su puesta en funcionamiento como Policía de Investigación, diferenciándose de la de Prevención, que quedó en el ámbito de la Policía Administrativa. Antes de la reforma, la Policía Administrativa tenía la responsabilidad de la prevención y represión, a través de la investigación de los delitos, función esta última que estaba bajo la dirección del Juez de Instrucción.

Con la nueva distribución normativa de roles, el Ministerio Público es el director de la investigación judicial y cuenta para el ejercicio de sus funciones con la Policía de Investigación (Policía Judicial), quedando las atribuciones de la Policía Administrativa circunscriptas al ámbito de la prevención del delito. El Juez aparece en el nuevo diseño como un órgano de control de las garantías constitucionales.

La reforma procuraba así "...establecer un procedimiento de investigación a cargo del Ministerio Fiscal, eficaz, ágil y garantizador, reduciendo la actividad del juez sólo a algunas instancias de autorización o control, impuestas por requisitos constitucionales.... Con él, además de un mayor resguardo de aquellos principios, se procura obtener también ventajas prácticas en orden a la eficacia, al evitar cierta pomposidad de la instrucción jurisdiccional para fundar la acusación, y al aprovechar la actividad policial dirigida por el Fiscal (que en aquel sistema se reproduce ante el Juez), acordándole al Ministerio Público la estrategia de la investigación"<sup>1</sup>.

Con esta nueva estructura se proyectó la completa judicialización de la investigación, la desaparición del sumario prevencional (que estaba a cargo de la policía administrativa y que luego era totalmente reproducido en el ámbito del Juzgado de Instrucción), reemplazándolo por actuaciones judiciales, a cargo de oficiales de la policía judicial y bajo la directa supervisión del Fiscal de Instrucción.

Esta judicialización importó un verdadero conflicto de poder, porque significó quitarle a la policía administrativa el manejo directo de los sumarios.

En síntesis la reforma diseñó el siguiente modelo de investigación penal:

---

<sup>1</sup> Cafferata Nores, José I, "Introducción al Nuevo Código Procesal penal de la Provincia de Córdoba", Lerner, Córdoba, 1992.-

*Policía Administrativa:* a cargo de la prevención del delito. Cuando es requerida su actuación en funciones propias de la policía judicial sus actos se consideran realizados por dicha policía.

*Policía Judicial:* a cargo de la investigación judicial de los hechos delictivos. Bajo la dirección del Fiscal de Instrucción, instruye las actuaciones judiciales. Contando con medios propios, como el área científica, que aporta el conocimiento específico sobre cuestiones probatorias (toma de huellas, retratos hablados, pericias caligráficas, químicas, médicas, toma fotografías, planos, croquis, etc.).

A once años de la implementación de la reforma, y siempre en relación a los objetivos que se planteó, se advierte un verdadero conflicto de roles, esto es una **crisis de identidad de los actores de la investigación**, una burocratización de la investigación, una judicialización incompleta y una reproducción de viejas prácticas que la reforma pretendía erradicar.

Una pregunta a responder es si las deficiencias que se observan se deben al diseño normativo de la investigación, a las prácticas efectivas de los operadores o a ambas razones, y en este último caso en qué medida.

De la observación directa de las prácticas y de las entrevistas con los distintos actores, surge claramente que el principal problema que desvirtúa el modelo diseñado por la reforma para la investigación reside en que los operadores confunden sus roles:

- Las policías están sufriendo una crisis de identidad.
- Los ayudantes fiscales, actúan como verdaderos fiscales.
- Los fiscales de instrucción actúan como los antiguos jueces de instrucción.

#### *4.1.1. La crisis de identidad de las policías*

Si bien la policía administrativa se debe ocupar de la prevención del delito, en la práctica su ámbito de actuación se amplía, invadiendo funciones propias de la policía judicial: *la policía administrativa sigue siendo policía de investigación*. Continúa siendo la principal fuente de información del proceso, ya que se ocupa de las investigaciones en la calle y concreta operativamente los procedimientos ordenados por el Fiscal o del Juez de Control (allanamientos, constatación de domicilios etc.). Afectan personal para la investigación de los hechos delictivos, como el grupo de inteligencia CIE o el que está a cargo de Drogas peligrosas.

Paradójicamente la Policía Judicial no cuenta con sus propios investigadores en la calle (salvo los detectives capacitados de la Dirección de la Policía Judicial que actúan en determinadas causas) y las actuaciones judiciales a su cargo dependen de la información que es recogida por la policía administrativa.

Esto genera un problema grave, ya que la fuerza policial administrativa responde a su mando natural que es el Comisario, y a su vez, debe responder a las instrucciones del Fiscal o Ayudante Fiscal en la investigación de una causa en particular. Es decir, tienen dos jefes con distintos objetivos, lo que en más de una vez suele provocar colisión de intereses. Por ejemplo, el personal del CIE debe cumplir las órdenes del Fiscal de Instrucción en un caso particular, generalmente materializadas a través del Ayudante Fiscal, pero a su vez lo que realmente le interesa al CIE es contabilizar cantidad de gente detenida y domicilios allanados ya que son evaluados por sus superiores (que no son los Fiscales) por el número de detenidos y de allanamientos que

se concretan en la semana. Los criterios de productividad que cada una de los organismos se propone son diferentes –a veces hasta contradictorios- y la policía administrativa debe responder a ambos.

Además de la dualidad de mandos, expresan algunos ayudantes fiscales, que existen Comisarios que, con la excusa de atender los reclamos de seguridad de la ciudadanía de su sector, preparan y destinan grupos de investigadores de calle, que interfieren en la actividad de la policía judicial.

A esta altura surgen los siguientes interrogantes:

- ¿Quién fija en nuestra Provincia la política de persecución penal?
- ¿Cambió realmente la práctica de la investigación?
- ¿Está capacitada actualmente la policía administrativa para investigar?
- ¿Qué calidad de información suministra al proceso penal?

Entonces, la reforma, ¿dónde se quedó?: en decir –y sólo eso- que creó una policía judicial, en tanto no ha logrado aún integrar el segmento de investigación de calle o parte operativa de calle, con el impacto que esto tiene.

Por otro lado, tenemos una policía administrativa que todavía no ha logrado tener el perfil prevencional que debiera -según dispuso la reforma- ni el de investigación que de hecho lleva adelante.

Así el estado de las cosas, pareciera que los operadores del sistema ya no tienen prejuicios en relación a las prácticas de investigación que lleva adelante la policía administrativa, pero en todos los casos consideran que se debe circunscribir su facultad a la investigación de delitos comunes (robos, hurtos, violaciones, etc.) y dejar la investigación de los delitos complejos, donde intervienen bandas u organizaciones delictuales (secuestros, grandes estafas etc) en manos de investigadores calificados de la policía judicial y que ambas policías deberían actuar bajo la estricta vigilancia y coordinación del Fiscal de Instrucción.

#### *4.1.2. Los Ayudantes Fiscales actúan como verdaderos fiscales*

El Fiscal de Instrucción aparece aquí como la figura clave para lograr la armonía de actuación entre ambas policías, de modo que se logre arrimar a la investigación penal información de calidad, que permita el esclarecimiento de los hechos.

Pero pareciera que el gran ausente en la Investigación Penal Preparatoria es justamente quien representa el eje de la investigación y de cuya *performance* depende la eficacia de la persecución: el Fiscal de Instrucción.

Opinan coincidentemente los Ayudantes Fiscales que “el fiscal de instrucción no está involucrado en la investigación que debe dirigir”.... “sólo se interesan por las causas con preso, donde existen abogados que insisten en su avocamiento”. Los abogados defensores coinciden con esta afirmación cuando expresan “el fiscal no está involucrado en la investigación, espera que le traigan las causas. Espera que las cosas lleguen. Hay fiscales que son de distritos muy populosos, pero están esperando que lleguen los sumarios, sentados en sus despachos. Lo que hiere de muerte al sistema son los operadores, la ley está bien en cierta medida”.

Que los fiscales de instrucción no se involucren en la investigación en la práctica significa que se encuentran en sus despachos a la espera de las actuaciones judiciales que se labran en el ámbito de la policía judicial, para tomarle la declaración al imputado, receptar algún elemento probatorio y resolver la situación procesal del imputado. Mientras tanto, es en la Unidad Judicial donde se han estado receptando los elementos probatorios más importantes, sin acceso de las partes a las pruebas, porque aún no se ha levantado el secreto del sumario que se concreta después de la declaración del imputado.

Y en la Unidad Judicial, el Ayudante Fiscal hace lo que puede con los escasos recursos que dispone: a veces deben postergar detenciones o allanamiento importantes por falta de móviles o personal disponible y ni hablar de la falta de útiles indispensables para su labor cotidiana (computadoras, impresoras, tinta, papel, etc.)

La ausencia del Fiscal de Instrucción se hace evidente toda vez que todos los operadores consultados coinciden en afirmar que la productividad y eficiencia de una Unidad Judicial depende no del Fiscal del Distrito, que es el encargado de su coordinación y dirección, sino de la contingente predisposición y calidad personal del Ayudante Fiscal.

Un ayudante Fiscal expresó que “al Fiscal sólo le importan las causas con preso. Por Ejemplo, un robo comando donde participan 4 personas. Detienen a dos, a los fiscales les importa la situación de estos dos y máxime si tienen abogado que le insiste con la declaración. En ese caso te piden los sumarios. Yo te pediría que lean los sumarios, nunca hay directivas de Fiscalía, sólo controlan las directivas nuestras. Muy pocas veces dan directivas, cuando te piden un sumario es porque los van a ver a Tribunales, pero sino no hay apuro y por los plazos fatales cuando hay presos. Volvamos al caso que tenemos un hecho cometido por cuatro personas, dos están detenidos y dos se dieron a la fuga, a la Fiscalía no le interesan estos dos. Cuando da positiva la detención y se encuentra algo, ahí les interesa la causa, hasta ese momento nada. El Fiscal no está involucrado para nada, en absoluto, no les interesa la investigación”.

Se observa que los Ayudantes Fiscales deben ocuparse además, de tareas que les derivan de las Fiscalías, que debieran agotarse en las mismas fiscalías. En ese sentido los ayudantes fiscales se quejan porque “van los denunciantes a la fiscalía y los mandan a la unidad judicial con un oficio del secretario y del fiscal para que el ayudante fiscal se sirva recibirle la denuncia, es el ejemplo máximo de vagancia, sobre todo si se tiene en cuenta que en las fiscalías tienen todos los elementos indispensables, comodidades, empleados, computadoras etc.”

#### *4.1.3. Los Fiscales de Instrucción actúan como Jueces de Instrucción*

Una muestra de esta última confusión de roles podría describirse así: existen numerosos casos donde desde la detención hasta la declaración del imputado transcurren el escandaloso lapso de más de 20 días aproximadamente, cuando la ley ritual exige apenas 24 hs. ¿Qué hace el Fiscal de Instrucción mientras tanto? Exige (y siempre que lo solicite un abogado defensor insistente) desde su despacho que se le “eleve el sumario” de la Unidad Judicial una vez concluido, el que luego permanece otro buen tiempo en el ámbito de la Fiscalía (convertido ahora en expediente). Es

importante destacar que hasta tanto no llega el “sumario” a la Fiscalía inexplicablemente no se le toma la declaración al imputado (salvo en los casos excepcionales en que algún abogado defensor exija la recepción de la declaración, en cuyo caso se remiten las actuaciones a la Fiscalía a ese sólo fin y luego se las reenvía a la Unidad judicial para su conclusión). Así, seguimos con un “sumario” que permanece para su “tramitación” en dos oficinas diferentes durante un largo tiempo, a pesar de que se pretende que esa oficina es una sola, importando en la práctica una reproducción lisa y llana del sumario prevencional tan cuestionado.

No hace falta ser un observador experto para advertir que no sólo se habla sino, lo que es más grave, se actúa como si nada hubiera cambiado: se reproducen sistemáticamente las prácticas del viejo sistema, con la única diferencia de cambio de nombres y oficinas.

Los abogados penalistas entrevistados, manifiestan unánimemente que “los fiscales se parecen mucho a lo que era el Juez de Instrucción, ellos nunca se han asumido como fiscales, que es algo muy distinto al juez. Tienen una actividad juzgadora. No es la tarea de ellos, la tarea de ellos es dirigir la investigación, imprimirle una definida línea tendiente a obtener los fines del proceso”

Aquí nuevamente surge el interrogante si estamos ante una deficiencia del sistema normativo o si se trata de las prácticas de los actores del sistema.

Estimamos que las deficiencias se observan en ambos extremos. Es un problema de sistema porque es la propia ley ritual la que autoriza al fiscal de instrucción a dictar la medida de coerción personal más grave, que es la prisión preventiva, permitiéndole de ese modo realizar un mérito de los elementos probatorios por el mismo recolectados, reproduciendo así la función del Juez de Instrucción del antiguo procedimiento y padeciendo idéntica “esquizofrenia”, usando un término mas que elocuente acuñado por el Dr. Mariano Rodríguez.

Resulta indispensable recordar que en el Anteproyecto de reforma al Código Procesal penal elaborado por la Comisión de Reforma, se establecía que la imposición de la prisión preventiva estaba a cargo del Juez de Instrucción o Juez de garantías mediante Auto, a requerimiento del Fiscal de Instrucción, que debía hacer el pedido motivadamente. La Cámara de Senadores modificó el modo de imponer la prisión preventiva, acordándole al Fiscal esta atribución, con control jurisdiccional.

Los abogados defensores entrevistados opinan coincidentemente que “el único que puede limitar la libertad de una persona es un Juez, en los casos excepcionales en que eso sucede. La Argentina y nuestro Código Procesal, no cumplen con las recomendaciones y compromisos adquiridos por vía de la incorporación de Pactos, Acuerdos y Declaraciones Internacionales y Convenciones acerca de la excepcionalidad de la prisión preventiva, que debe ser un instrumento de último recurso, al que se debe apelar, porque de lo contrario vulneramos la regla de la persona en libertad hasta que se realice al juicio oral y público. Lo que pasa es que no quisimos asumir un sistema acusatorio puro, hicimos una imitación, una mixtura. Hay una cuestión absurda que vale la pena destacar: por un lado el Fiscal dicta la prisión preventiva y por el otro, si esa prisión preventiva por vía de la oposición del defensor le es revocada por el Juez de Control, el Fiscal pasa a ser una parte y tiene el derecho de apelar ante el Superior jerárquico lo resuelto, es decir, por un lado decide y por el otro lado se transforma en

una parte con derecho a recurrir. Hoy el fiscal puede tener esas dos funciones que se contradicen. Es una “esquizofrenia” de la función del fiscal, que por una parte para dictar la prisión preventiva tiene que hacer una evaluación y después si eso es revocado se convierte en una parte, para confrontar con la otra que es la defensa, que no tiene ningún poder de decisión, solamente le está asignado el poder de objetar, de recurrir, o sea que los dos sujetos esenciales del proceso penal, en un tramo de la investigación penal preparatoria están colocados en una situación de marcada desigualdad, esto es prueba de nuestra debilidad conceptual, cuando no queremos asumir que las partes son iguales. Si no queremos darle derechos iguales al imputado, hagamos un sistema inquisitivo. De hecho, opera como sistema inquisitivo, y a pesar de las formas universitarias y de la reforma legislativa y a pesar de lo que dice el Código, la mentalidad es inquisitiva. Se juzga en función de impresiones, éste es culpable, éste es seguramente culpable, etc. Entonces, en esa medida se la va quitando derechos a la defensa y los defensores no contribuyen a reforzar todo el sistema, que por lo menos en la teoría, resguarda los derechos que le están confiados, el ejercicio de esos derechos”

#### *4.2. Burocratización de la investigación*

La burocratización aparece como una consecuencia de la excesiva formalidad que se le está imprimiendo al trámite de la investigación, que se pretendía debía ser ágil, rápida, eficaz y garantizadora.

También aquí se observan problemas normativos y en la actuación de los operadores. El Código Procesal exige que la investigación sea escrita, y que las diligencias del sumario se hagan constar en actas que el Secretario extenderá y compilará, conforme a lo dispuesto en el Capítulo II, Título VI del Libro Primero.

La excesiva formalización de la etapa de la investigación, bajo la lógica de construcción de un expediente, atenta con el “carácter preparatorio” que la ley ritual le otorgó a esta etapa y reduce la centralidad del juicio oral, que era el verdadero alcance y significado que pretendía el nuevo código procesal penal.

El verdadero alcance que en el contexto de la reforma se le quiso otorgar a la investigación penal con su carácter de “Preparatoria” significa que en esta etapa se debe realizar una investigación completa y exhaustiva, que sirva de base sustentable a la acusación para ser confrontada con los argumentos defensivos en la etapa del debate.

El Ministerio Público ha sido estructurado a imagen y semejanza del Poder Judicial, siendo este un obstáculo para la desformalización de la investigación. Es indispensable una estructura diferente para el Ministerio Público como condición necesaria para lograr la optimización de los recursos humanos y eficientizar la investigación.

Parece absurdo que sean funcionarios distintos los que se encarguen de preparar, formular y sostener la acusación (el Ayudante Fiscal, el Fiscal de Instrucción y el Fiscal de Cámara o Correccional), empezando cada uno a conocer el caso de cero y desentendiéndose el que cumplió la tarea anterior. El problema que esto genera queda en evidencia cuando el Fiscal de Cámara considera que está incompleta y deficiente la investigación, viéndose obligado a solicitar una investigación suplementaria (muchas veces desnaturalizando los actos preliminares al juicio) para lograr sostener la

acusación; situación que se presenta como una queja constante de los Fiscales de Cámara.

Obviamente este sistema además de implicar un desgaste burocrático e inútil, no ayuda a la coherencia y eficiencia de la persecución. Un sistema así permite que cada funcionario no sienta responsabilidad sobre el éxito de la acusación en el juicio, tapando las propias deficiencias escudándose en el inferior o en el superior.

No se percibe, en general, por parte de los responsables de la investigación, interés por tomar la iniciativa en la “lucha contra el delito”, adoptando políticas de persecución que tengan en cuenta la realidad delictiva de cada distrito, tendiente a enfrentar manifestaciones concretas. La rutina de trabajo se circunscribe a atender los asuntos que llegan a los despachos de los funcionarios, que si bien son muchos, no se encuentran normativamente imposibilitados de tomar la iniciativa investigativa. El ciudadano recibe así una imagen confusa de la organización del sistema, no alcanza a percibir dónde debe plantear sus problemas (todavía se cree – inclusive los periodistas- que la denuncia se formula en la “Policía”), ni a quien (no se sabe bien quien es el Fiscal de turno, ni porqué quien recibe la denuncia termina no siendo quien va a ocuparse del tema). Respecto de la unidad de actuación del Ministerio Público, parece existir una desconexión horizontal y vertical de sus integrantes, tanto de los que intervienen en la investigación como de los que lo hacen en la etapa del juzgamiento. Así, por ejemplo, no se tiene en cuenta (ni aún estratégicamente), la información que manejan los fiscales de instrucción en un distrito respecto de otro (la actitud parece orientarse a manejar exclusivamente los datos del “sumario”, con independencia absoluta de los datos que podrían obrar en otros, mucho más si de ello pudiese derivar una acumulación), no apreciándose que se maneje la alternativa del trabajo en colaboración o en equipo. No es distinto lo que ocurre con los fiscales que actúan ante los tribunales de juicio (pese a una iniciativa en contrario de la Fiscalía General), transformándose éstos además, en los críticos más severos de la actividad desarrollada por los anteriores, quedando expuestas además las diferencias de criterios, documentadamente en el expediente.

## **V. Tratamiento de víctimas**

El Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba, establece en su art. 96 (reformado en el año 2.004) que las víctimas del delito y sus herederos forzosos tendrán derecho a ser informadas acerca de las facultades que pueden ejercer en el proceso y de las resoluciones que se dicten sobre la situación del imputado; cuando sean menores, tendrán derecho a ser acompañadas, durante la realización de los actos procesales, por personas de su confianza.

Asimismo, permite la participación de la víctima en el proceso -salvo el incoado contra menores- a través de su constitución como querellante particular o actor civil, a los fines de acreditar el hecho delictuoso y la responsabilidad del imputado, en el primer caso, y obtener una reparación económica, en el segundo.

Si bien es posible la participación de la víctima en el proceso a través de estas dos figuras legales, un problema normativo que se plantea es que si el fiscal solicita al Juez de Control el sobreseimiento del imputado, la acción penal pública en ningún caso puede ser convertida en acción privada, por lo que si el Juez resuelve el sobreseimiento, salvo la posibilidad de recurrir a la vía recursiva y apelar esta medida, la víctima no

tiene posibilidades de continuar el proceso si el superior resuelve asimismo a favor del sobreseimiento del imputado; esto determina el carácter de adhesivo de la actuación del querellante particular.

Por su parte, el Art. 221 bis, introducido al Código en el año 2.004, establece que cuando se trate de víctimas o testigos de delitos sexuales, que a la fecha en que se requiera su comparecencia no hayan cumplido los dieciséis años de edad, se seguirá el siguiente procedimiento: Los menores aludidos sólo serán entrevistados por un psicólogo del Poder Judicial, pudiendo ser acompañado por otro especialista cuando el caso particular lo requiera, ambos designados por el órgano que ordene la medida, procurando la continuidad del mismo profesional durante todo el proceso, no pudiendo en ningún caso ser interrogados en forma directa por dicho órgano o las partes, salvo que excepcionalmente y por razones debidamente fundadas, el fiscal lo pudiera autorizar. El órgano interviniente evitará y desechará las preguntas referidas a la historia sexual de la víctima y/o testigo o las relacionadas con asuntos posteriores al hecho. El acto se llevará a cabo en un gabinete acondicionado con los implementos adecuados a la edad y etapa evolutiva del menor, cuando ello fuere posible. El órgano interviniente podrá requerir al profesional actuante la elaboración de un informe detallado, circunscrito a todos los hechos acontecidos en el acto procesal. A pedido de parte, o si el órgano interviniente lo dispusiera de oficio, las alternativas del acto podrán ser seguidas desde el exterior del recinto a través de vidrio espejado, micrófono, equipo de video o cualquier otro medio técnico.

De la descripción de nuestra normativa procesal penal actual, referida al tratamiento de la víctima, se desprende que, si bien la misma es mejorable, a nivel normativo no existen serios problemas, sino que la reforma fue capaz de generar un marco de protección y asistencia de la víctima en general, en concordancia con lo que establece la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder” (ONU. 1985), **por lo que podemos sostener que los principales desafíos en relación a las víctimas no se encuentran en este nivel, sino al nivel de las prácticas concretas del sistema**, a las cuales nos referiremos.

### *5.1. Trato digno. Participación efectiva de la víctima en el proceso*

Existen ciertas prácticas que, atentando abiertamente contra los derechos que las víctimas tienen, llevan a sostener que en general las víctimas no reciben del sistema un trato adecuado, acorde con el respeto y la dignidad que su condición de tales impone, resultando las mismas, en consecuencia, revictimizadas<sup>2</sup>.

En efecto, las víctimas, a lo largo de todo el proceso -incluido el momento en que formulan la denuncia- se ven sometidas a largas esperas, muchas veces en espacios físicos poco adecuados, raramente son informadas de manera elocuente acerca de su rol dentro del proceso y del alcance del mismo y, mucho menos, de la marcha de las actuaciones y/o de las decisiones que se van adoptando.

---

<sup>2</sup> Se entiende por segunda victimización, victimización secundario o revictimización a aquella que ocurre no como un resultado directo de la acción delictiva, sino como consecuencia de la respuesta y el trato dado por las instituciones, el entorno social y los medios de prensa que provocan un nuevo daño en la víctima.

Salvo para el caso de las mujeres y los varones menores de 12 años víctimas de delitos sexuales, que desde el 2005 reciben un trato diferencial, experiencia a la que nos referiremos más adelante, podemos sostener que los principales problemas que observamos se plantean en la práctica, respecto al tratamiento de las víctimas por parte de nuestro sistema, en violación a sus derechos más elementales, son los siguientes:

*5.1.1. No existen mecanismos eficientes de orientación e información a las víctimas, tanto sobre el sistema en general, como sobre las resoluciones que se dictan respecto a la situación del imputado o respecto a la marcha del proceso, en particular.*

Si bien está prevista normativamente la obligación de los Fiscales y Ayudantes Fiscales de brindar información a las víctimas cuando éstas formulan la denuncia, acerca de sus derechos como víctimas, en la práctica esta obligación no se cumple, limitándose los empleados que reciben las denuncias a informarles sobre la posibilidad de constituirse en querellante particular o actor civil, ya que el cumplimiento de dicha obligación debe constar en el acta de la denuncia, pero sin explicarles, en términos claros, lo que este derecho significa.

Un avance en este punto es que desde el año 2005, como iniciativa de la Fiscalía General, se han colocado en las Unidades Judiciales carteles informativos sobre los derechos que tienen las víctimas y los imputados, lo cual consideramos una iniciativa destacable por parte del Ministerio Público.

Asimismo, se creó, pero aún no se ha puesto en funcionamiento, dentro del ámbito del Ministerio Público, la “Oficina de Orientación y Atención de la Víctima y el Querellante Particular”, por lo que, obviamente, no hemos podido evaluar el funcionamiento de la misma.

Con respecto a la información sobre el desarrollo del proceso, si la víctima no se ha constituido como querellante particular o actor civil, nunca es informada sobre las resoluciones que se dictan respecto a la situación del imputado (por ejemplo su sobreseimiento) o respecto a la marcha del proceso (por ejemplo la citación a juicio o la realización de un juicio abreviado), tampoco puede tener acceso al “expediente” ni participar de los actos del proceso, salvo en los que deba hacerlo, obligatoriamente, como testigo.

*5.1.2. No existen mecanismos eficaces para garantizar la efectiva participación de la víctima en el proceso.*

La única forma a través de la cual las víctimas pueden acceder a la información sobre el curso del proceso, pueden solicitar que sus peticiones sean contempladas para tomar ciertas medidas a lo largo del mismo, y pueden ser reparadas por el delito, es a través de su participación en el proceso como querellante particular o actor civil. Por esto, dicha participación como parte es relevante, y debiera ser promovida y garantizada, a los fines del ejercicio de los derechos de los cuales son titulares.

En la práctica sucede todo lo contrario, si bien al momento de formular la denuncia se les informa, cumpliendo una formalidad, acerca de la posibilidad de constituirse como querellante particular y/o actor civil, no se les explica claramente la

importancia de esta participación ni reciben incentivo alguno por parte del sistema para realizarlo.

Para constituirse en querellante particular o actor civil, las víctimas deben presentar un escrito al Fiscal con el patrocinio de un letrado, lo cual es obligatorio y, por supuesto, oneroso, ya que, salvo que demuestren ser personas de escasos recursos y sean patrocinadas, en el caso de constituirse como querellante y actor civil, por un Asesor Letrado, deben recurrir a un abogado privado, lo cual supone un costo considerable.

### *5.1.3 Las víctimas son tratadas como un testigo más*

Si la víctima no se ha constituido como querellante particular o actor civil, sus peticiones, en general, no son escuchadas por los fiscales (salvo destacadas excepciones), a los fines de la toma de decisiones por parte de estos, ni pueden participar de los actos de investigación, salvo aquellos que en los que obligadamente debe hacerlo, en calidad de testigo. Cuando esto sucede, deben someterse a largas esperas, por ejemplo, si deben participar de un reconocimiento en una rueda de personas, y el imputado se encuentra en prisión preventiva y debe ser traído a Tribunales por el Servicio Penitenciario, las víctimas deben esperar a que esto suceda, y muchas veces pueden pasar varias horas entre que llegan y el momento en que se realiza el reconocimiento, sin que nadie les pida ni siquiera disculpas por la demora.

### *5.1.4. No existe un sistema integral de asistencia y patrocinio legal gratuito a favor a la víctima.*

Ya dijimos que para que la víctima pueda constituirse como querellante particular o actor civil es necesario contar con el patrocinio obligatorio de un letrado, lo cual, si se recurre a un abogado particular es bastante costoso, en términos económicos.

La única manera que las personas de escasos recursos, que no pueden afrontar el costo de un abogado privado, puedan participar en el proceso como actor civil es con el patrocinio de un asesor letrado en lo penal, quienes deben, según la ley, patrocinar o representar en el proceso penal a quienes tengan derecho a promover querrela y patrocinar o representar, en el ejercicio de la acción civil en el proceso penal, tanto al actor como al demandado.

Actualmente, un asesor letrado en lo penal ha sido afectado para atender exclusivamente a las víctimas. La principal crítica que puede hacerse a este mecanismo es que, mas allá de lo ineficiente que resulta que una sola persona se ocupe del patrocinio legal gratuito de las víctimas, si se tiene en cuenta que en el año 2.007 ingresaron 12.728 causas a las Fiscalías (últimas estadísticas disponibles publicadas por el poder judicial), esto ha afectado la carga de trabajo de la defensa penal pública, poniendo en cabeza de un asesor letrado en lo penal esta función.

Entendiendo que la víctima es un actor clave para la eficacia del sistema, y que resulta indispensable que éste le ofrezca un escenario que genere confianza para formular denuncias y motivación para colaborar con el esclarecimiento de los hechos denunciados, ya que sin víctima dispuesta a denunciar el delito que ha sido objeto, o sin víctima motivada a entregar información relevante para su esclarecimiento, las posibilidades del sistema de conocer el caso y luego resolverlo son muy escasas; nuestra reforma, intentó otorgar a la víctima un rol más protagónico, pero este objetivo no se ha

reflejado en acciones concretas, que lo hagan realidad. Es así que todos los problemas referidos se reflejan claramente en datos de la realidad, que muestran la escasa participación de la víctima en el proceso, a través de su constitución en querellante particular o actor civil, y que nos permiten sostener que nuestro sistema no ha generado incentivos para la participación activa de las víctimas en el proceso. Si una víctima pierde tiempo cada vez que debe concurrir a los Tribunales, debe gastar dinero o sus preocupaciones no son escuchadas, seguramente no encontrará ningún interés en participar activamente en el proceso

En efecto, según estadísticas oficiales del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, del total de casos ingresados a las Fiscalías de Instrucción, en el año 2.000 en solamente en un 0,89% de los mismos la víctima se constituyo en querellante particular, en el año 2.002 en el 2,60%, en el año 2.003 en el 1,46% y en el año 2.004 en el 2,31% (ver Tabla 1).

De las Estadísticas Oficiales del Poder Judicial surge que de 1.237 Juicios Ordinarios y Abreviados realizados en el año 2.002 en las Cámaras del Crimen de la Ciudad de Córdoba, sólo en 23 hubo actor civil (1,88%) y en 34 querellante particular (2,78%); de 1.139 Juicios Ordinarios y Abreviados, realizados en el año 2.003 en las 12 Cámaras del Crimen de la Ciudad de Córdoba, sólo en 11 hubo actor civil (0,96%) y en 25 querellante particular (2,20%); en el año 2.004, de 1.208 Juicios ordinarios y Abreviados realizados en dichas Cámaras, en 15 hubo actor civil (1,24%) y en 39 querellante particular (3,23%); y de 1.126 Juicios Ordinarios y Abreviados realizados en el año 2.007 sólo en 7 hubo actor civil (0,62 %) y en 42 querellante particular (3,73%), conforme se muestra en las Tablas 2, 3, 4 y 5.

**Tabla 1**  
**Constitución de la víctima como parte en el proceso en las fiscalías de instrucción. Ciudad de Córdoba. Años 2.000 a 2.004.**

FISCALIAS DE INSTRUCCIÓN CIUDAD DE CÓRDOBA	AÑO 2.000	AÑO 2.001	AÑO 2.002	AÑO 2.003	AÑO 2.004
Total de Causas ingresadas	23.651	17.530	18.371	16.534	13.235
Causas con querellante particular	211 0,89%	S/D	479 2,60%	242 1,46%	306 2,31%

**Tabla 2**  
**Participación de la víctima como parte en el juicio.**  
**Cámaras del Crimen. Ciudad de Córdoba. Año 2.002**

Juicios Ordinarios y Juicios Abreviados realizados Córdoba Capital	
Total	1.222
Con Actor civil	23 1,88 %
Con Querellante particular	34 2,78 %

**Tabla 3**  
**Participación de la víctima como parte en el juicio.**

<b>Cámaras del crimen. Ciudad de Córdoba. Año 2.003</b>		
Juicios Ordinarios y Juicios Abreviados realizados		
Córdoba Capital		
Total	1.139	
Con Actor civil	11	0,96 %
Con Querellante particular	25	2,20 %

Tabla 4

**Participación de la víctima como parte en el juicio.  
Cámaras del crimen. Ciudad de Córdoba. Año 2.004**

Juicios Ordinarios y Juicios Abreviados realizados		
Córdoba Capital		
Total	1.208	
Con Actor civil	15	1,24 %
Con Querellante particular	39	3,23 %

Tabla 5

**Participación de la víctima como parte en el juicio.  
Cámaras del crimen. Ciudad de Córdoba. Año 2.007**

Juicios Ordinarios y Juicios Abreviados realizados		
Córdoba Capital		
Total	1.126	
Con Actor civil	7	0,62 %
Con Querellante particular	42	3,73 %

Frente a un argumento que sostuviese que las víctimas no participan en el proceso porque no es de su interés, y que no es responsabilidad del sistema la escasa cantidad de casos en los que se constituyen como parte, basta con comparar los datos sobre participación de la víctima en el proceso (que se consignaron mas arriba) con datos que nos fueron suministrados por el Programa de Asistencia a la Víctima del Poder Ejecutivo (Ver Tabla 6), y que se refieren a casos donde víctimas de delitos solicitaron, por fuera del sistema procesal, atención psicológica y legal, demostrando su interés en obtener algún tipo de respuesta.

Tabla 6

**Casos atendidos por el programa de atención a la víctima del delito. Ciudad de Córdoba. Agosto de 2.003 a enero de 2.005**

Casos atendidos entre Agosto de 2003 y Enero de 2005 (16 Meses)	5.167
Promedio de casos atendidos mensualmente	323

## 5.2. Protección y asistencia

Respecto a los derechos, de protección y de asistencia de las víctimas, nuestro sistema presenta igualmente serios problemas;

### 5.2.1. Ausencia de mecanismos de protección para distintas clases de víctimas

Los únicos mecanismos de protección de las víctimas que podemos encontrar son los que, eventualmente, puede adoptar un fiscal en un caso concreto, ante un pedido formal de la víctima, como por ejemplo la imposición de una medida cautelar en un caso de violencia familiar, por la cual se prohíba al imputado aproximarse a la víctima o exclusión del hogar. Este tipo de medidas presentan principalmente problemas en su cumplimiento efectivo, ya que, una vez dispuestas, no se contemplan incentivos

negativos para lograr que sean efectivamente cumplidas por los imputados, ni mecanismos de control eficaz.

Respecto al derecho de las víctimas a obtener asistencia social, médica o psicológica por los daños causados por el delito cometido en su contra, las principales deficiencias que podemos encontrar en nuestro sistema son los siguientes.

*5.2.2. Ineficacia de los mecanismos institucionales de atención y asistencia de las víctimas. Falta de coordinación entre el Ministerio Público y los diversos organismos (estatales y no estatales) que trabajan en asistencia a las víctimas.*

Dentro del ámbito del Ministerio Público no existe una oficina especializada para brindar asistencia integral a las víctimas, sino que esta obligación se encuentra en cabeza de cada uno de los Fiscales, quienes no se ocupan de tal función, sino que, según el fiscal de que se trate, se limitan, a través de sus empleados, a informar a las víctimas sobre la existencia del Programa de Asistencia a la Víctima del Delito, perteneciente al Poder Ejecutivo, derivándolas (no de manera institucional) a dicho Programa, donde pueden recibir asistencia psicológica y legal.

Como ya se adelantó, en el ámbito del Poder Ejecutivo funciona un Programa de Asistencia a la Víctima del Delito (Pertenece a la Dirección de Asistencia a la Víctima del Delito y la Violencia Familiar, del Ministerio de Justicia), encargado de brindar asistencia psicológica y legal (no patrocinio) a las víctimas de delitos. Este Programa presta la atención referida por fuera del proceso, e independientemente a si se ha iniciado o no causa penal.

Asimismo, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, a fines de Agosto del 2003, se creó el Programa “Nueva Vida”, destinado a complementar el tratamiento de las personas que viven situaciones de violencia familiar, con una asignación económica calificada como “Beca de asistencia en situación de crisis”, no reintegrable, ni remuneratoria por seis meses, a los fines de sostener a la persona económicamente hasta que concluya el proceso judicial correspondiente. El Programa contempla como población beneficiaria a personas de ambos sexos, cónyuges o convivientes, que sean víctimas de violencia familiar o cuyos hijos padezcan dicha situación y en consecuencia se encuentran en estado de riesgo.

Igualmente, existen Organizaciones de la Sociedad Civil, como la “Asociación de Víctimas del Delito” y la Asociación “Podemos Hacer Algo”, que se encargan de brindar asistencia psicológica a las víctimas de delitos en general, la primera de ellas, y de las víctimas de delitos sexuales, la segunda, pero la asistencia que las mismas pueden prestar es aún bastante precaria, como consecuencia de la falta de recursos humanos y materiales de las mismas.

La principal problemática en este tema es que el sistema de justicia, no sólo no brinda la asistencia que la víctima requiere, sino que tampoco existe un trabajo de coordinación, ni siquiera de derivación, entre el Ministerio Público y los diversos organismos mencionados (estatales y no estatales) que trabajan en la asistencia a las víctimas, desaprovechándose los recursos existentes, y no lográndose constituir un sistema de atención integral a las víctimas, que los incorpore.

En otras palabras, el Ministerio Público no ha realizado alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedades civil y organismos estatales, con experiencia en el trabajo de asistencia a las víctimas, a los fines de mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las víctimas de delitos, de promover y articular una gama de servicios que el sistema puede ofrecer, a través de estas organizaciones, a las víctimas, monitoreando su funcionamiento y generando políticas publicas sobre la asistencia y el tratamiento integral de las víctimas.

### *5.3. Reparación*

Respecto al derecho a la reparación integral que tienen las víctimas, los principales problemas detectados son los siguientes:

#### *5.3.1. No existen mecanismos para lograr acuerdos reparatorios entre la victima y el imputado.*

Nuestra reforma no ha promovido la reparación de la víctima en forma temprana, a través de diferentes incentivos y mecanismo que la permitan. Esto es principalmente un problema normativo, ya que nuestra legislación no autoriza la posibilidad de realizar acuerdos reparatorios como salida alternativa al juicio.

Si es posible utilizar como salida alternativa la suspensión del juicio a prueba, en los casos que la pena del delito no supere los tres años de prisión (por ejemplo el abuso sexual simple y exhibiciones obscenas); actualmente los Tribunales aplican la tesis amplia, sostenida por el Tribunal Superior de Justicia, que establece que debe tenerse en cuenta, a los efectos de considerar la posibilidad de que el imputado sea favorecido con una suspensión del juicio a prueba, no la pena conminada en abstracto para el delito que se trate, sino un pronóstico de pena efectivo, lo que ha permitido un uso mayor de esta herramienta.

Mas allá que para aplicar una suspensión del proceso a prueba, la víctima que no se ha constituido como parte del proceso, es consultada e informada, su opinión no es vinculante; principalmente cuando se constituyó como actor civil y/o querellante particular, se establece como condición para la suspensión del proceso que la víctima sea compensada económicamente por el hecho, incentivándose de esta manera la reparación económica de la víctima.

Otro problema que se observa es la oportunidad en que se utiliza la suspensión del juicio a prueba como modo de dar respuesta al conflicto. Hasta hace dos años era imposible acceder a esta posibilidad legal en las etapas previas al juicio. Sólo se discutía esta respuesta del sistema en la etapa del juicio y siempre en forma escrita, es decir que se resuelve la suspensión del juicio a prueba mediante el intercambio de escritos, no en el marco de una audiencia oral y pública. Actualmente contamos ya, en virtud de jurisprudencia de algunos jueces de control, con la posibilidad de concretar una suspensión del juicio a prueba en la etapa inicial, pero aún no se ha generalizado que esta decisión se tome en el marco de una audiencia.

#### *5.3.2. Escasa participación del actor civil en el proceso penal*

Si se tiene en cuenta que la única forma de obtener una reparación por el delito es a través de la constitución de la víctima como actor civil en el proceso, y se observan

las Tablas 1 a 4, donde se registra la escasa cantidad de juicios en los que participó la víctima como actor civil, vemos cómo el sistema no ha sido capaz de generar incentivos para que la víctima busque lograr una reparación en el proceso penal.

Esto obedece, principalmente, a que a través de la constitución como actor civil, sólo puede reclamarse una reparación económica por el delito causado y, siendo la mayoría de los imputados que llegan a juicio personas de escasos recursos, las víctimas saben, de antemano, que, a la larga, no serán compensadas económicamente por estas personas y que su actuación les generará más costos que beneficios, por lo que prefieren no constituirse como tales. Además se debe abonar la tasa de justicia para poder solicitar un resarcimiento económico y esto obliga, en el caso de personas de escasos recursos, a iniciar un beneficio de litigar sin gastos en la justicia civil, cuya tramitación tiene una demora considerable, operando como un incentivo negativo para encarar estas acciones.

El problema principal es que no se ha puesto el acento en el carácter múltiple de las demandas que las víctimas hacen al sistema de justicia. No siempre que se habla de reparación se está hablando de compensación económica, y esto es algo que el sistema parece no entender. Cuando las víctimas recurren al sistema de justicia denunciando un delito, lo hacen buscando una solución, que no necesariamente significa una reparación económica, sino que procuran que un tercero ayude a resolver lo que ellos no han podido lograr; sin embargo el encuentro es “con un sistema que tiene predeterminado un modo de funcionamiento, una serie de procedimientos y de normas que toman y transforman el conflicto. Los lugares de los implicados pasan a ser los de víctima y ofensor, se reparten los papeles y de cada uno de ellos se espera y se permite una serie de acciones y no otras”<sup>3</sup>.

#### *5.4. Experiencias positivas en nuestro sistema*

##### *5.4.1. Uso de la Cámara Gesell*

A los fines de las declaraciones de los menores de 16 años víctimas o testigos de delitos sexuales, en el edificio de Tribunales II (Córdoba Capital) funciona la “Cámara Gesell”, que es un espacio ambientado como una salita de jardín de infantes, que posibilita que el niño o la niña se sienta más cómodo mientras es examinado por un profesional de la psicología, mientras que el resto de los operadores controlan el acto desde otra habitación contigua, con la facultad de realizar preguntas sólo a través de la psicóloga que se encuentra dentro de la sala.

La "Cámara Gesell" forma parte del P.A.N. (Programa de Abordaje Integrado del Niño Víctima de Maltrato Físico y/o Psíquico o de Delitos contra su persona, su Libertad o su Integridad Sexual), el cual fuera propuesto al Tribunal Superior de Justicia, por la Dirección de Policía Judicial, siendo aprobado el mismo con fecha 24 de abril de 2001.

La implementación de este sistema ha resultado un paso importante hacia la protección del/la niño/a víctima, como también un medio idóneo para la obtención de

---

<sup>3</sup> URTUETA BAAMONDE, Mariana, El conflicto desde la perspectiva subjetiva, en la obra colectiva Resolución Alternativa de Conflictos Penales. Mediación de conflicto, pena y consenso, Ed. Del Puerto, Págs. 152 y 153.

elementos de convicción tendientes a la comprobación del delito y su autor responsable; en efecto, con el sistema tradicional de receptor declaraciones en la mayoría de los casos se planteaban serios obstáculos, como el espacio físico, puesto que dentro de una oficina plagada de personas difícilmente se podía preservar la intimidad del relato y tampoco podía crearse un clima favorable para que el/la niño/a se expresara naturalmente.

En la Cámara Gesell, el/la niña se encuentra sola frente a un profesional idóneo (psicólogo) mientras el resto de las personas (defensores y funcionarios) permanecen tras un vidrio espejado; audiencia que por otro lado debe ser grabada en video, evitando de este modo un nuevo sometimiento a otra declaración.

#### *5.4.2. Creación de la Unidad Judicial de la Mujer y el Menor*

Hacia fines de 2004, la conmoción social que causaron los casi 100 hechos de abuso sexual, perpetrados por la misma persona (denominada “el violador serial”), contra mujeres de 18 a 30 años de edad, enfrentó al sistema judicial a una situación seria, grave y complicada. Las víctimas, apoyadas por la gente y los medios de comunicación, manifestando por las calles de la ciudad con pancartas y cánticos alusivos, se hicieron oír públicamente, formaron la agrupación “Podemos hacer algo” y se movilizaron exigiendo respuestas concretas.

Como consecuencia de ello, y principalmente luego de una carta que una de las víctimas hizo circular por Internet, reproducida en todos los noticieros del país, expresando el maltrato que sufrió por parte del sistema, los operadores comenzaron a realizar cambios positivos, a nuestro criterio, y a ocuparse seriamente del asunto. El Fiscal General de la Provincia, como primera medida, decidió innovar en la investigación, encargando la misma a tres Fiscales de Instrucción, flexibilizando para este caso el ámbito de actuación propia de los Fiscales, que se divide en Distritos territoriales.

Si bien parecía que las medidas adoptadas eran meras reacciones coyunturales a los reclamos planteados por las víctimas, al mediano plazo significaron un avance importante en el tratamiento de este tema, ya que se generaron modificaciones sustanciales en la organización del sistema, tratando de arbitrar los medios necesarios para que las mujeres, las niñas y los niños menores de 12 años sean atendidas acorde a su condición.

Entre otras medidas, en virtud de un convenio interinstitucional celebrado en Noviembre de 2004 entre la Fiscalía General de la Provincia, el Tribunal Superior de Justicia, el Ministerio de Seguridad, la Secretaria de Justicia y el Consejo Provincial de la Mujer, el 8 de marzo de 2005, se inauguraron la Unidad Judicial de la Mujer y el Menor y la Casa de la Mujer y el Menor

Esta Unidad Judicial, encargada de recibir todas las denuncias por la comisión de delitos contra la integridad sexual cometidos en toda la ciudad de Córdoba, se encuentra integrada exclusivamente por personal femenino, que trabaja junto con un equipo de medicina legal, integrado por 7 médicas y 6 psicólogas, que cubre de modo activo las 24 Hs. del día, todos los días del año.

La centralización en un mismo ámbito espacial de la Unidad Judicial y el Equipo de Medicina Legal, posibilita la unidad en la acción e inmediatez de actuación fiscal,

jurisdiccional y científico-técnica. Mujeres y niños son asistidos de manera inmediata con contención integral, agilizándose la gestión de los informes médicos y la consiguiente obtención de prueba.

#### 5.4.3. Creación de la Casa de la Mujer y el Menor

En el mismo edificio en que se encuentra la Unidad Judicial de la Mujer y el Menor, funciona La Casa de la Mujer y el Menor, dependiente del Consejo Provincial de la Mujer, del Poder Legislativo Provincial, la cual se encarga de brindar contención psicológica, social y asesoramiento legal a las víctimas de delitos sexuales que concurren a la Unidad Judicial de la Mujer a formular denuncias.

Este organismo cuenta con un equipo interdisciplinario formado por psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas, quienes son todas mujeres, siguiendo el mismo criterio que la Unidad Judicial de la Mujer.

Si bien la creación de este Programa constituye un avance importante en materia de contención psicológica, de asesoramiento y de protección de las víctimas de este tipo de delitos, los recursos materiales disponibles, sólo alcanzan a cubrir la urgencia, no pudiendo brindar una respuesta sostenida en el tiempo. A este efecto, las mujeres son derivadas a diferentes programas, mayormente a la Dirección de Asistencia a la Víctima del Delito, a fin de recibir asistencia psicológica prolongada.

Es importante destacar que a partir de la puesta en marcha de la Unidad Judicial de la Mujer y el Menor y la Casa de la Mujer, se ha producido un aumento considerable de las denuncias que se formulan por estos hechos, habiéndose recibido 902 denuncias entre marzo de 2.005 y febrero de 2.006. Asimismo, se puede observar en la Tabla 7, construida en base a estadísticas del Poder Judicial de la Provincia, como en el 2.005 se ha producido un importante aumento de los detenidos por estos delitos, respecto a los años anteriores.

Los datos referidos muestran claramente lo importante que resulta contar con un escenario que genere confianza a las víctimas para formular denuncias y motivación para colaborar con el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Tabla 7  
Detenidos por delitos sexuales.  
Ciudad de Córdoba. Años 2.002 a 2.005

	Año 2.002	Año 2.003	Año 2.004	Año 2.005
TOTAL DETENIDOS	132	138	211	413
Unida Judicial de la Mujer y el Menor	//	//	//	340
Unida Judicial de Delitos Especiales	114	132	172	32
Unidades Judiciales de Distrito	18	6	39	41

#### 5.4.4. Creación de la Unidad Judicial de Violencia Familiar

Durante el año 2.005 se produjo en nuestra ciudad un significativo aumento de denuncias de hechos de violencia familiar, muchos de los cuales, en los que las víctimas fueron niños y niñas de escasa edad, tuvieron una importante repercusión en la opinión

pública. Frente a esta situación, como una primera medida, en el mes de diciembre de 2005, el Fiscal General, entendiendo que, la formulación de una denuncia por violencia familiar exige una inmediata respuesta, resolvió instruir a los Fiscales de Instrucción para que, al recibir denuncias por supuestas lesiones o maltrato físico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, actúen con la celeridad que estos hechos demandan, adoptando las medidas urgentes que estimen convenientes para asegurar la protección psicofísica de la víctima, procurando hacer cesar los efectos del delito y el esclarecimiento de los hechos anoticiados.

Posteriormente, el 29 de marzo de 2006, ya sancionada la primera ley de Violencia Familiar de nuestra Provincia (Nro. 9283), se instruyó a los Fiscales de Instrucción para que en el trámite de recepción de las denuncias formuladas con motivo de las conductas previstas en esta ley, se procediera de conformidad a las siguientes pautas: a) Cuando de la denuncia surgiera la supuesta comisión de un hecho delictivo, las Fiscalías de Instrucción o Unidades Judiciales intervinientes deben: 1) Informar a las víctimas que cuenta con la posibilidad de una doble vía de protección legal (penal y de familia) 2) Receptar la denuncia en un “Formulario Especial de Denuncia para Violencia Familiar”, e informar, remitiendo los antecedentes, al Juzgado de Familia y/o de Menores correspondiente. b) Las denuncias, aunque no configuren delitos, deberán receptarse en el “Formulario Especial de Denuncia para Violencia Familiar”.

Receptada la misma, la Fiscalía de Instrucción o Unidad Judicial interviniente debe proceder: 1) a comunicar la denuncia al Juez de Familia en turno (A partir del 1ero. De Marzo de 2008 se crearon, dentro del fuero de familia 4 juzgados de violencia familiar con competencia exclusiva y excluyente en estos casos) comunicación que debe formularse de inmediato cuando, a criterio del Fiscal de Instrucción, se encuentren comprometidos la vida y/o salud de las personas. 2) a remitir las actuaciones al Juzgado de Familia o de Menores, según corresponda, dejando constancia de lo actuado. 3) Las Unidades Judiciales intervinientes deben tramitar dichas actuaciones conforme las directivas que para el caso sean impartidas por el Ayudante Fiscal interviniente.

Con posterioridad a esta instrucción, en el mes de mayo de 2006, el Ministerio Público resolvió la creación de una Unidad Judicial de Violencia Familiar, estableciendo que atenderá la especial conflictividad de hechos delictivos producidos dentro del marco de lo doméstico y la convivencia familiar, con competencia además para delitos contra la integridad sexual cuyas víctimas sean del sexo masculino mayores de 12 años y los delitos de Supresión y Suposición de Estado Civil de las Personas, al igual que las Privaciones Ilegítimas de la Libertad Calificadas, siempre que se hayan dado dentro del marco de lo doméstico.

Al igual que lo sucedido con la Unidad Judicial de la Mujer y el Menor, desde la creación de la Unidad Judicial de Violencia Familiar, la cantidad de denuncias por este tipo de delitos se multiplicó.

En efecto, mientras que en el periodo febrero-diciembre 2005 se registraron 4.216 denuncias por delitos cometidos en el marco de violencia familiar (11,5 denuncias por día), durante los primeros 43 días de funcionamiento dicha la Unidad Judicial de Violencia Familiar, se registraron un total de 903 denuncias (realizadas ante las 22 Unidades Judiciales de distrito, la Unidad Judicial de la Mujer y la Unidad Judicial de Violencia Familiar). Estas cifras dan un promedio de 21 denuncias por día para todo el sistema de Policía Judicial, lo que en una proyección anual da un total de 7.765 causas

por violencia familiar. En el año 2008 se registraron aproximadamente 10.000 denuncias y actualmente se han verificado 54 denuncias por día hábil.

Este incremento de denuncias muestra como la sanción de la ley de violencia familiar y la creación de la Unidad Judicial de Violencia Familiar, impactó positivamente en la credibilidad de las víctimas respecto de las respuestas que puede brindarles el nuevo sistema.

#### *5.4. Rol del Ministerio Público en la promoción y protección de los derechos de las víctimas*

Salvo las experiencias positivas referidas al tratamiento de víctimas de delitos sexuales y de violencia familiar, frente a la situación acerca del tratamiento de las víctimas en general, la primera pregunta que cabe formularse es ¿Quién se hace cargo? ¿Quién es el primer responsable del tratamiento de las víctimas?, y responder este interrogante no es trivial, sino que nos va a indicar a quién puede reprochársele la falta de cumplimiento de sus deberes funcionales, ante una víctima que ha sido afectada en sus derechos como tal.

El primer obligado frente a la víctima respecto a sus derechos es el Ministerio Público Fiscal, siendo este uno de los desafíos al que su rol lo enfrenta. En el mismo sentido, las Directrices sobre la Función de los Fiscales (aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana -Cuba- del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990) establecen entre las obligaciones para los fiscales, respecto a las víctimas de delitos, que deben tener una formación y capacitación adecuadas y ser conscientes de la protección que la legislación brinda a los derechos de la víctima, que deben considerar las opiniones e inquietudes de las víctimas cuando se vean afectados sus intereses personales y asegurar que se informe a las víctimas de sus derechos, con arreglo a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, y que, de conformidad con la legislación, los fiscales deben considerar debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos de la víctima.

En la Provincia de Córdoba, el Ministerio Público Fiscal no solamente no ha sido capaz aún de cumplir con este desafío, sino que no parece existir una percepción clara por parte de los fiscales de su grado de responsabilidad en este sentido, por lo que se hace necesario diseñar y aplicar herramientas que permitan alcanzar el objetivo planteado, esto es el de asumir liderazgo y jugar un rol decisivo en la promoción y protección de los intereses de las víctimas.

Los fiscales no perciben que las víctimas constituyen “clientes” respecto de quienes deben, por ejemplo, considerar su opinión para tomar decisiones acerca de la persecución penal de los casos. Pero esto no obedece sólo a la falta de sensibilización de los fiscales respecto a la comprensión de los problemas de las víctimas, sino que sucede porque muchas veces tener un rol activo en la promoción de los derechos de las víctimas entra en conflicto con la lógica de persecución penal y, esta última, prima finalmente en caso que hubiera una contraposición de intereses, dejando a la víctima completamente insatisfecha respecto de sus pretensiones. Igualmente, debido a que, principalmente, la evaluación del trabajo de los fiscales se mide por resultados en la

persecución penal más tradicional, no asumiéndose que la opinión de la víctima cuenta y que ello puede impactar en la mejora de sus funciones, el rol de aquella sigue sin ser revalorado.

## VI. Defensa Penal Pública

### 6.1. Organización

La Defensa Penal Pública en la Provincia de Córdoba, se encuentra diseñada y reglamentada de acuerdo al modelo judicialista que hace depender a la misma, de manera orgánica, funcional y financiera, del Poder Judicial -Tribunal Superior de Justicia-. Esta “des-ubicación institucional” encierra una concepción de la defensa pública que la limita a desempeñarse como un auxiliar de la justicia, propia de los sistemas inquisitivos, que entendían el ejercicio de la defensa como una contribución para la averiguación de la verdad, por lo tanto su dependencia al Poder Judicial aparecía como lógica, no existiendo la necesidad de pensar en una organización independiente. Esta concepción, de auxiliar de la justicia, no sólo se refiere a la defensa pública sino al ejercicio de la defensa penal en general, sea prestada por el Estado o por abogados particulares.

### 6.2. Diseño institucional

<b>Dos modelos</b>	
INDEPENDIENTE	JUDICIALISTA
Sistema a nivel federal desde la reforma de la Constitución en 1994	Sistema de la Provincia de Córdoba
MINISTERIO PÚBLICO DE LA LEY DEFENSA	ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con autonomía funcional</li> <li>- Con autarquía financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin autonomía funcional</li> <li>- Sin autarquía financiera</li> </ul>

La ley 7.982 regula de la organización, el funcionamiento y las condiciones de acceso al Servicio de Asistencia Jurídica Gratuita, siendo el Tribunal Superior de Justicia, en ejercicio de la superintendencia, el encargado de establecer a través de distintas “Acordadas” el funcionamiento operativo de los Asesores Letrados.

Por Acordadas el Tribunal Superior de Justicia había delegado en el Fiscal General el control del cumplimiento efectivo de las actividades de la defensa técnica penal, que deben realizar los Asesores Letrados.

Es así que el Fiscal General tenía, respecto de los asesores penales, dos intervenciones concretas: 1) El control de la presencia mensual de los asesores en las unidades carcelarias, donde se encuentran alojados sus defendidos. 2) El control de la gestión a cargo de los Asesores, a través del pedido de informes anuales o bimestrales sobre cantidades de defensas asumidas y demás datos de interés.

Esta situación se ha revertido, asumiendo nuevamente el Tribunal Superior de Justicia el control de los defensores.

En el sistema instaurado a nivel federal desde la reforma de la Constitución Nacional del año 1.994, se creó la figura del Ministerio Público como un órgano independiente de los otros poderes, con autonomía funcional, autarquía financiera y con dos jefaturas claramente diferenciadas, las del Procurador General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público Fiscal, y la del Defensor General de la Nación, como jefe de los defensores oficiales.

La tendencia actual es que en la mayoría de las Provincias están tratando de adecuar sus leyes a esta nueva estructura, salvo la provincia de Córdoba, donde aún se sostiene como posición oficial la dependencia del Poder Judicial, el apego a considerar a los defensores funcionarios judiciales y la creencia que esta situación beneficia principalmente su independencia funcional y la intangibilidad de sus salarios, perdiendo de vista que esta estructura obstaculiza el ejercicio de su función con calidad y eficiencia.

A pesar que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales incorporados a través del Art. 75 inc. 22 colocan en una situación de igualdad la obligación estatal de persecución y represión de los delitos y la obligación estatal de brindar defensa pública, a los fines de respetar la coherencia del sistema que consagra, en la práctica se observa una marcada diferencia que hiere de gravedad al sistema.

Esto es así por cuanto los distintos procesos de reformas de los sistemas de enjuiciamiento penal tanto de la Nación como de las Provincias que la integran, no se han hecho cargo de darle a la Defensa idéntica relevancia que a los Ministerios Públicos.

La mejor manera de hacer realidad el contradictorio y respetar dicha estructura es la implementación de audiencias orales en todas las etapas del proceso penal y para ello resulta altamente relevante que los operadores del sistema, cuenten con “igualdad de armas”, condición necesaria para garantizar la imparcialidad funcional del Juez.

Esta es, a su vez, la mejor manera de garantizar el derecho de defensa en juicio consagrado constitucionalmente. Existen inexplicables resistencias de algunos operadores provinciales, de adecuar la legislación o al menos la organización y funcionamiento de la Defensa Pública a los parámetros constitucionales, pensando una organización acorde a sus funciones específicas, saliendo del ámbito del Poder Judicial, abandonando en la práctica una dependencia limitante.

### *6.3. Gestión actual*

En la ciudad de Córdoba la defensoría penal pública es ejercida por 17 asesores letrados en lo penal (actualmente hay dos asesorías vacantes), quienes tienen como principal función la de asesorar, patrocinar o representar a los imputados carecientes, a los que no designen defensor particular y a los que habiendo designado un defensor de esta característica, el mismo no aceptare el cargo. Asimismo asumen la defensa de imputados que revocaron el poder a su defensor particular y a los que presentan recursos “in pauperis”.

El principal criterio que debe orientar el trabajo de los asesores es el de ejercer la defensa de manera personalizada. En función de ello se les exige, por acordada del

Tribunal Superior de Justicia, un trato personal con sus defendidos, debiendo tener contacto con ellos por lo menos una vez al mes, en el lugar donde los mismos se encuentren alojados, si estuvieren privados de la libertad.

Las causas que los asesores comienzan atendiendo en las fiscalías que les son asignadas anualmente, deben continuarlas hasta su terminación en la Cámara del Crimen que corresponda.

El imputado no tiene posibilidad de elegir su defensor público y su designación no se realiza de manera pública sino que es un procedimiento interno, en base a un criterio de distribución de trabajo que intenta que los asesores tengan la mayor atención personalizada posible con sus defendidos.

Según datos extraídos del análisis de las Sentencias dictadas en las Cámaras del Crimen de nuestra ciudad, en el período de Febrero a Septiembre del año 2004, de un total de 793 audiencias realizadas, entre juicios orales, breves y abreviados, en más de un 80 % la defensa del imputado estuvo a cargo de los defensores públicos.

Si bien actualmente este porcentaje ha disminuido aproximadamente al 70%, estas cifras indican que la defensoría penal pública es uno de los operadores jurídicos con mayor participación e influencia en las prácticas que el ejercicio del derecho de defensa en juicio exige. A continuación detallamos la actual división del trabajo de la defensoría:

- Dos Asesores: Causas Correccionales
- Un Asesor: Ejecuciones Penales
- Doce Asesores: Asumen las defensas (ahora hay dos cargos vacantes)
- Un Asesor de víctimas: Se constituye en parte querellante y/o ejerce la acción civil
- Un Asesor: Comodín

En la actualidad, cada uno de estos asesores posee aproximadamente un promedio de 300 causas asumidas por año. De estas 300 causas, en forma constante y permanente, 25 causas, en promedio, son “con preso”, las cuales, dada la realidad de encierro del imputado, tienen prioridad, por lo que, obviamente, las llamadas causas “sin preso” pasan a tener un tratamiento secundario.

La altísima demanda del servicio de defensa pública (70% aproximadamente), sumado a la escasez de recursos humanos y materiales, a la inapropiada distribución del trabajo y a la obligación de asumir la representación de imputados y víctimas, ahogan a los defensores con sobrecarga de trabajo imposible de afrontar, resintiéndose sensiblemente el estándar de “defensa personalizada” en todo el alcance que este criterio involucra.

En la práctica un defensor público conoce y entrevista a su cliente por primera vez al momento de la audiencia de “declaración del imputado”. Esta circunstancia adquiere especial gravedad cuando nos encontramos ante un imputado encarcelado cuya declaración es receptada varios días después de producida su detención, sin contar con asesoramiento legal hasta entonces.

Este “exceso de trabajo” y la falta de mecanismos eficientes de control del desempeño de los defensores, hace que éstos, espontánea y arbitrariamente deban realizar una racionalización de sus tareas conforme a las urgencias que el sistema les vaya presentando. Establecen, consiguientemente, un orden de prioridad idéntico al de los Jueces y Fiscales, ocupándose casi con exclusividad de las “causas con preso”, cumpliendo de este modo con las urgencias que los plazos procesales establecen.

La ubicación institucional no sólo se ha reflejado en la falta de recursos humanos y materiales, en función de la demanda de usuarios del sistema, y en la imposibilidad de utilizar recursos del propio sistema que sí están a disposición del Ministerio Público Fiscal (posibilidad de proponer pericias de control de la oficial por ejemplo), sino también en un inadecuado diseño en la organización y administración de los recursos, como de los criterios de capacitación.

Resulta patéticamente clara la desigualdad que se refleja en comparar la cantidad de empleados con que cuenta cada uno de los Fiscales de Instrucción, que nunca son inferiores a 10, más los que pertenecen a la Policía Judicial, más los que pertenecen a la Policía Administrativa, todos a su servicio, con apenas una o dos personas que hacen las veces de secretario con que cuenta cada uno de los defensores, que en el mejor de los casos puede ser abogado.

A partir de 2.007, el Tribunal Superior de Justicia, como respuesta a la situación planteada, ha dictado tres Acuerdos Reglamentarios, a los fines de fortalecer la defensa pública y los procesos de asistencia, asesoría, orientación y representación al ciudadano. Por el Acuerdo Reglamentario 924, de diciembre de 2007, complementado por los Acuerdos 117 Serie C -de julio de 2008- y 337 Serie A – de Agosto de 2008 –, se incorporó el cargo de “Auxiliar Colaborador de la Defensa”, en quien el Asesor puede delegar la realización de actividades de patrocinio y representación. Los mismos fueron designados en 2008, habiendo sido seleccionados entre la planta del Poder Judicial, a propuesta de los Defensores, siendo todos abogados, con un mínimo de antigüedad de 4 (cuatro) años en el Poder Judicial o en el Título.

Los Auxiliares colaboradores de la Defensa ya comenzaron a ejercer el cargo, significando en la práctica un importante aporte en el ejercicio de la defensa. No obstante ello, y para sorpresa de los operadores, algunos Fiscales de Instrucción y empleados de fiscalías, han demostrado resistencias a la participación de los Auxiliares argumentando que no son “defensores” y que los que ostentan este cargo no pueden legalmente delegar su actuación en los Auxiliares. Esta situación generó conflictos, ya que el reproche carece de fundamento legal al existir una Acordada que les asigna funciones específicas, además de ser todos abogados, y porque los Fiscales de Instrucción son los que a diario delegan todos los actos procesales que son de su exclusiva incumbencia en sus empleados, cuya categoría funcional no puede ser equiparada a la de los Auxiliares colaboradores de la Defensa.

Desde el año 2008 se observa una preocupación por parte del Tribunal Superior de Justicia, a instancia de los propios integrantes de la defensa pública penal, de organizar, a través de su Escuela Judicial, seminarios de capacitación en litigación, en virtud de las nuevas prácticas que exigen la integración de juicios por jurados y la inminente implementación de un plan piloto para la oralización de las etapas previas al juicio, específicamente en el tratamiento de las causas en flagrancia.

Sin embargo, no obstante el interés demostrado para organizar estos seminarios (los que no son de asistencia obligatoria para los operadores) no existe un programa de capacitación institucional sistemática que permita impactar en el trabajo habitual de los defensores.

Pese a la decisión puesta en evidencia por el Tribunal Superior de fortalecer la Defensa Pública, y el avance que esto implicó, resulta indispensable reconfigurar la institución; la creación de una nueva estructura. Para ello surge la necesidad de dictar una ley de defensa pública, que establezca una concepción de organización horizontal, sustentada en las ideas de descentralización y flexibilidad en la prestación del servicio (que abandone la tradicional forma de organizarse de los jueces), de descentralización territorial y con una mínima estructura de jefatura jerárquica, muy necesaria para el gobierno del sistema. Más aún, cambiando el nombre de “Asesor Letrado” por el más correcto y abarcativo de “defensor público”, elegido por la propia organización de acuerdo a sus necesidades y requerimientos.

Es necesaria la creación de la figura del Defensor General Provincial, a la par del Fiscal General, como jefe de los defensores públicos penales y de los Asesores de incapaces. Esta estructura respetaría lo que dispone el Art. 5º de la Constitución Nacional en el sentido de adecuar las normas a la Carta Magna.

## **VII. Función jurisdiccional**

Si bien uno de los objetivos centrales de nuestra reforma fue profundizar el sistema acusatorio, a través del cambio de la dinámica del juicio (en Córdoba el juicio oral funciona desde el año 1.940), en las salas de audiencias continúan reproduciéndose prácticas que atentan contra el modelo adoptado normativamente.

A pesar que el Código estableció disposiciones destinadas a acentuar el carácter acusatorio del juicio, en muchos casos la actividad probatoria durante el mismo sigue siendo conducida por los jueces, quienes realizan gran cantidad de preguntas de investigación, y no meramente aclaratorias.

Por otra parte, la importancia del expediente formal, proveniente de la investigación, sigue jugando un rol central en el juicio, que se expresa en la lectura y la incorporación al debate (aún sin ser leídas) de muchas de sus piezas.

Asimismo, la oralidad y la publicidad han sido reservadas solamente a los juicios orales propiamente dichos, que numéricamente representan una proporción bastante baja de las actuaciones judiciales, excluyéndose de esta forma de discutir y tomar decisiones a todo el resto de las determinaciones de importancia, algunas de las cuales expresan las formas más intensas de ejercicio del poder público y representan el nudo central del trabajo cotidiano de los tribunales, como son, por ejemplo, todas las decisiones sobre medidas cautelares en las etapas previas al juicio.

Desde la incorporación del jurado popular, cuya ley exige una actuación diferente de los operadores debido a que los miembros del jurado no conocen el expediente, se instaló la necesidad de presentar el caso a los jurados y de oralizar toda la prueba, creándose una nueva dinámica que obliga a los abogados a capacitarse en técnicas de litigación en audiencias orales. Asimismo, al tratarse estos juicios de casos

gravísimos, que tienen generalmente mucho público y prensa especializada, se muestran de manera más evidente las falencias de litigación de todos los operadores y la excesiva intervención de los jueces en la producción de la prueba.

### *7.1. Carga de trabajo*

#### *7.1.1. Juzgados de control*

En relación a los Juzgados de Control (vale aclarar que el Código Procesal Penal denominó Juzgados de Instrucción a los Juzgados encargados del control de garantías del imputado durante la Investigación Penal Preparatoria, pero su denominación fue corregida posteriormente por Acordada del Tribunal Superior de Justicia, que estableció que deben ser llamados Juzgados de Control), la carga de trabajo está dada principalmente por las oposiciones a las resoluciones del Fiscal de Instrucción -en causas provenientes de las Fiscalías de Instrucción-, por pedidos de sobreseimiento, por requerimientos del Fiscal en relación a actos o procedimientos que solamente pueden ser ordenados por un Juez (por ej. allanamientos), por habeas corpus y por control jurisdiccional de los actos del fiscal de instrucción. También los Jueces de Control delegan sus funciones en empleados a su cargo, resolviendo las causas conforme a la lógica del expediente.

#### *7.1.2. Cámara de acusación o de apelación*

A la Cámara de Acusación o de Apelación (existe sólo una) llegan todas las causas en las que se interpone recurso de apelación ante los Jueces de Control, y causas en las que deben resolverse cuestiones de competencia. El trámite habitual de informe del recurso de apelación es a través del intercambio de papeles con la lógica del expediente. No obstante existir normativamente la posibilidad de solicitar una audiencia para informar oralmente, los abogados apelantes no utilizan esta facultad legal y prefieren presentar escritos con los fundamentos de los agravios.

También en este caso los que estudian y elaboran los proyectos de resolución son los empleados de la Cámara, en el marco de la delegación de funciones. Actualmente, con la nueva integración de esta Cámara, se observa por parte de los jueces una importante producción, generándose nueva jurisprudencia que está marcando una tendencia innovadora, especialmente en cuanto a interpretación acerca de la imposición de la prisión preventiva.

Si bien esto representa un incentivo positivo para la interposición de recursos de apelación, el tiempo que demora en dictar una resolución la Cámara, aproximadamente tres meses, obliga a evaluar la necesidad de evitar esta etapa.

Además se observa que los Jueces de Control (con algunas honrosas excepciones) actúan como verdaderos Jueces de Instrucción, confirmando generalmente lo realizado por el Fiscal o supliendo sus equivocaciones, lo que obliga a los que ejercen responsablemente el Ministerio de la Defensa, a tener que acudir a la Cámara de Acusación o Apelación, que por esta razón se encuentra saturada de causas, para encontrar una respuesta acorde con los valores del sistema que todos los operadores deben custodiar.

Pero la actual jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones exige que en los Informes de apelación se utilicen “argumentos sustancialmente nuevos” a los aportados por los apelantes al momento de la oposición, limitando la posibilidad del doble control de los actos y decisiones del Fiscal de Instrucción.

### *7.1.3. Cámaras del crimen y juzgados correccionales*

Las causas que se elevan a juicio oral se distribuyen por sorteo, a través de la Secretaría Penal del Tribunal Superior, a las once Cámaras del Crimen o los dos Juzgados Correccionales, según corresponda.

En la práctica existe delegación informal de la tramitación de las actuaciones. Cada Juez tiene un equipo de trabajo en quienes materialmente delega las tareas concernientes a su función específica (jurisdiccional), reservando su dirección y control. Generalmente es el Secretario quien, en función de un criterio de distribución de los expedientes -ya sea por causas con preso o sin preso, por cantidad, por complejidad etc.-, distribuye las causas entre los empleados.

Es tan importante la delegación de funciones de los operadores a los empleados, que una manera que estos tienen de reclamar por mejoras salariales es “trabajar a Código”, esto es de acuerdo a las disposiciones del Código Procesal, sin cumplir las tareas jurisdiccionales que habitualmente les son delegadas; cuando se producen estos tipos de reclamos, en la práctica implican la paralización de los Juzgados. Vale destacar que esta situación se replica en el resto de los funcionarios.

### *7.2. Organización de las audiencias.*

Tanto los Juzgados Correccionales como las Cámaras del Crimen, en general, no manejan una agenda organizada en relación a las fechas de audiencias las que se van fijando prácticamente “sobre la marcha”.

Cada Cámara organiza las audiencias en virtud de diferentes pautas, propias de la integración de cada una y del número de causas a resolver. Es muy importante tener en cuenta que con la integración con Jueces unipersonales, existe la posibilidad de fijar audiencias para cada uno de los Jueces y para el Tribunal en Colegio, pero el Fiscal de Cámara es uno solo y debe estar en cada una de las audiencias. En todas las Cámaras el encargado de la “agenda de audiencias” que suele ser un almanaque o un cuaderno anotado, es el Secretario, que tiene que compatibilizar distintas variables, por ejemplo: que el Juez esté presente (que no esté enfermo o de licencia), que el Fiscal esté disponible, que hayan comparecido las partes, querellante, abogados, testigos etc.

Todas estas situaciones hacen que las audiencias fijadas deban ser postergadas o también que si se localizan a las partes, se realicen audiencias que no estaban fijadas (generalmente para el caso de juicios abreviados).

En algún sentido, al no cumplirse estrictamente con los días ni horarios fijados para la realización de las audiencias, se atenta contra la publicidad de las audiencias de juicio. Resulta importante destacar en este punto que el público habitual de las audiencias son los familiares de la víctima y del imputado, algún abogado curioso y alumnos de la facultad o del secundario que son llevados por sus profesores. En los

casos de mucho interés social, suele estar presente la prensa y generalmente en estos casos se advierte la ausencia de postergaciones de fechas de audiencia.

La suspensión de las audiencias, además de atentar contra la publicidad, afecta la concentración que requiere la toma de decisiones en un juicio oral. Se observa que, como consecuencia de las suspensiones y de la dinámica adoptada, los jueces suelen tener audiencias, de un mismo juicio, distanciadas unas de otras, intercaladas con audiencias de otros juicios, lo que impide claramente la concentración de las audiencias que la oralidad exige.

En el caso de integración del Tribunal con jurados populares se observa que, por la cantidad de intervinientes, las características propias del mismo, los costos y los recursos humanos que se movilizan, la situación es diferente, ya que se tratan de respetar los horarios establecidos y de concentrar la realización de las audiencias en la menor cantidad de días posibles, extendiéndose algunas audiencias a horarios vespertinos.

En relación al tipo de juicios que se realizan, sigue siendo mayor el porcentaje de juicios abreviados, casi un 70% entre los abreviados y los breves (creación de los operadores como una “buena práctica” que cambia la calificación del imputado a su favor y se falla en virtud de las pruebas colectadas en la etapa de la investigación, con idénticos requisitos del juicio abreviado) con un promedio superior a los once meses de duración de la prisión preventiva, lo que desnaturaliza la verdadera función del juicio abreviado.

Si bien está regulado el juicio abreviado inicial, a realizarse en las etapas previas al juicio para los casos de flagrancia, esta respuesta legal no es utilizada actualmente de manera significativa.

Antes de la creación de los Juzgados de Ejecución Penal, la excusa de los Jueces de Control para negarse a aceptar este tipo de juicios, era que no querían hacerse cargo del control y seguimiento de los penados en la resolución de planteos acerca de la ejecución de la pena.

Desde hace dos años los cargos de los Juzgados de Ejecución Penal están cubiertos pero igualmente se observa que no se realizan juicios abreviados en la etapa inicial en porcentajes destacables. Existen varias razones, algunas de ellas podemos sintetizarlas del siguiente modo: a) los Jueces de Control no tienen la experticia ni la habitualidad de imponer penas, lo que lleva en algunas situaciones a pretender imponer penas mas altas que las que se conseguirían en una Cámara del Crimen, lo que desincentiva el pedido de un juicio abreviado por parte de Defensores en la etapa inicial b) algunos Defensores consideran que esta es una etapa muy temprana para tomar una decisión de condena y prefieren esperar a solicitar un abreviado en la etapa de juicio, en la creencia que el cumplimiento de las garantías se potencia con el paso del tiempo. c) algunos Defensores, específicamente privados, cobran sus honorarios por etapa del proceso, por lo que el incentivo es continuar hasta el juicio para ver acrecentadas sus ganancias además de llegar a la etapa del juicio con una prisión preventiva de más de once meses, lo que en algunos casos le permite lograr la libertad en esta etapa, no obstante la condena.

### *7.3. Registro*

Las audiencias y las resoluciones que se dictan en ella, se registran en las actas que labra en cada audiencia el Secretario; estas actas contienen la descripción de las partes intervinientes en la causa y una síntesis de lo sucedido en el debate, más lo que las partes solicitan expresamente que se deje constancia en acta, fundamentalmente para hacer valer luego, estas constancias, en la etapa recursiva.

En relación al registro causas, desde el año 1998 se implementó un sistema informático S.A.C. (Sistema de Administración de Causas) donde se registra el movimiento de los expediente por las distintas oficinas de los Tribunales penales. Es importante destacar que se registran solamente las causas que ingresan a las oficinas de Tribunales, no así las actuaciones judiciales que se encuentran en las Unidades Judiciales de la Policía Judicial, que cuenta con sus propios registros.

No obstante la existencia de un sistema informático, aún se conserva la costumbre de anotar los datos de las causas y su movimiento en libros, mediante un sistema manual, que a veces se duplica en cuadernos llevados personalmente por los Secretarios, donde también se consigna el nombre del “empleado que lleva la causa” y datos de pedido de allanamiento y otras diligencias. Además en algunos casos también utilizan el recurso de planillas Excel para registrar idénticos datos que se encuentran en el sistema informático y en los libros.

Esta tarea, como la de elaboración de estadísticas, no está en manos de personal especializado, sino a cargo de los empleados que recién ingresan quienes generalmente hacen este trabajo por obligación y a desgano, vivenciándolo como la necesidad de “pagar el derecho de piso” esperando que se les asigne tareas de trámites de expedientes.

Es importante hacer referencia en este punto que la Dirección de la Policía Judicial cuenta con una base de datos, de elaboración propia, de gran calidad, que ha permitido esclarecer hechos complejos como el caso del “violador serial”.

#### *7.4. Problemas*

Los principales problemas de nuestro sistema en materia de función jurisdiccional son:

##### *7.4.1. En la etapa previa al Juicio*

Escaso protagonismo del Juez de Control de Garantías, en la falta de realización de audiencias, de juicios abreviados iniciales, de suspensiones del juicio a prueba, de celeridad en el control del dictado de medidas cautelares.

Se observa la burocratización del control de los actos del fiscal de instrucción por parte del Juez, en virtud de la lógica del expediente, que continúa siendo la que rige la toma de decisiones en esta instancia. Igualmente, se observa una tendencia de algunos Jueces de Control a interpretar su rol como el de los ex Jueces de Instrucción, en el sentido que, ante oposiciones a resoluciones de los Fiscales por parte de los Defensores o Querellantes, en vez de hacer lugar a lo solicitado, resguardando las garantías del imputado, suplen las deficiencias en la investigación de los Fiscales, instruyéndolos en nuevas vías de investigación a seguir, extralimitándose en su ámbito de incumbencia.

#### 7.4.2. En la etapa del Juicio.

Deficiente organización administrativa de los Tribunales, que atenta contra la publicidad de los actos de gobierno, la celeridad del proceso y el principio de concentración.

Vicios en la imparcialidad del tribunal, ya que la lógica del Expediente acarrea la intervención del Tribunal de Juicio en todos los actos preliminares del Juicio y se da una excesiva intervención en los actos del debate, formulando preguntas de investigación, y no meramente aclaratorias.

Con relación al objetivo de Mayor celeridad, el Código Procesal Penal reguló algunos plazos para lograrlo: a) dos años para la duración de los procesos penales, sin sanción por su incumplimiento b) máximo de dos años duración de la prisión preventiva con la posibilidad de extenderse a un tercer año, con pedido expreso de prórroga para causas complejas (esto en adecuación a los tratados internacionales) c) tres meses, prorrogable hasta un año para la investigación penal preparatoria a contarse desde la declaración del imputado. Se observan serios problemas respecto a este punto:

- El plazo de duración de los procesos no se cumple, existiendo causas “sin preso” que llevan 7 años o más de vigencia, ya sea porque no hay presos, porque se suspenden los plazos de prescripción, a pesar de haber parte querellante o actor civil.
- Los plazos de duración de la prisión preventiva tienen un promedio altísimo, de más de 11 meses en las causas en general. A pesar de tener sanción por implicar un plazo fatal que no puede superar los 3 años al incluir la prórroga, se registran casos en los que se ha debido dejar en libertad al imputado porque se cumplió el plazo de 3 años sin llevarse a cabo el juicio.  
Además de la utilización desmedida de la prisión preventiva, no existe en los operadores la cultura que la misma es una medida cautelar, que se deben establecer plazos al momento de su imposición, para evitar su extensión innecesaria, aunque se observa alguna preocupación por introducir esta discusión en alguna jurisprudencia de la Cámara de Acusación, no es una práctica generalizada de los operadores la determinación de un plazo a ser revisado si este se agota sin haber llegado al juicio.  
En la mayoría de las causas donde intervienen jurados populares se advierte que se realiza el juicio una vez que se está a punto de agotar los dos años de prisión preventiva o los tres si es que ha habido un pedido de prórroga.  
Es decir que no se utiliza el plazo como un tiempo de máxima para ir al juicio, sino como todo el tiempo que disponen los operadores para llegar al juicio, lo que tergiversa la finalidad del plazo legal con sus graves consecuencias para el sistema.
- En cuanto a los plazos de la Investigación Penal Preparatoria, como se cuentan a partir de la declaración del imputado, lo que se observa en la práctica habitual de los Fiscales de Instrucción es un retardo en receptar esta declaración, evitando así dos situaciones importantes para el imputado a) que comience a ejercer su defensa material y técnica por medio de la declaración b) que pueda

acceder a las actuaciones, ya que la declaración del imputado marca un antes y un después en la investigación, porque comienzan a contarse los plazos y porque se levanta el secreto del sumario al revelarse las pruebas al imputado y su defensor.

Con relación al jurado popular, la integración de los Tribunales con ciudadanos legos, jurados populares, ha sido bien receptada en términos generales. Al comienzo de su implementación, algunos abogados defensores privados formularon pedidos de inconstitucionalidad del jurado, obligando a pronunciarse al Tribunal Superior de Justicia, que por vía jurisprudencial, ratificó la constitucionalidad del jurado. Por su parte el Fiscal General de la Provincia, mediante una Instrucción expresa, ordenó a los Fiscales inferiores a dictaminar siempre a favor de la integración con jurados populares.

Superado el embate en contra de la ley de jurados, surgieron algunas críticas en relación a su implementación práctica que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Existen serios problemas para la designación de los ciudadanos que se van a desempeñar como jurados, debido a que debe realizarse un sorteo anual del padrón electoral con igual cantidad de hombres y mujeres; no todos los sorteados cumplen con los requisitos para ser jurados, especialmente con la educación básica exigida (tercer año del secundario-ciclo básico); gran cantidad de los sorteados que cumplen con dicho requisito presentan alguna incompatibilidad legal (son policías, abogados, miembros de la fuerza de seguridad etc.). Esta situación ha tenido como consecuencia que existan una serie de ciudadanos que se han desempeñado como jurados populares en varios juicios, a tal punto que se habla de “jurados profesionalizados”, lo que conspira en contra del objetivo de la Institución.
- Se observa asimismo una resistencia por parte de los Jueces, especialmente de los que tienen la presidencia de la Cámara, del deber que manda la ley, de fundamentar los votos de los jurados populares, aún cuando estén en contra de sus argumentos. Actualmente se están elaborando proyectos de reformas a la ley de jurados para evitar esta situación y para modificar la manera de votación que marca la ley. Es importante destacar que la Constitución de la Provincia exige la fundamentación de la sentencia, y la ley de jurados en consonancia con esa disposición exige que los jurados populares fundamenten su voto. El problema que obviamente se presenta es que los ciudadanos no están capacitados para fundamentar su voto por lo que esta obligación aparece desnaturalizando el jurado popular. Se cuestiona que, en realidad, la ley ha regulado una especie de jurado escabinado con mayoría de jueces legos.
- La integración con jurados populares ha obligado a los operadores a oralizar toda la prueba. Esto obedece a que los jurados populares recién comienzan a actuar en la primera audiencia de juicio. Es decir no han participado de los actos preliminares al juicio ni conocen el expediente. Es por esta razón que las partes deben realizar una “presentación del caso” (alegato de apertura). En la práctica si bien algunos operadores del sistema han considerado esta disposición como un avance en el sistema acusatorio y en la posibilidad del abandono del expediente de los jueces del juicio, en algunos casos se observaron resistencias afirmando que los jurados debían tener acceso al expediente, para estar en

igualdad con los jueces. También debemos decir que existen jueces que sostienen que como los jurados no conocen el expediente, al menos los vocales que no ejercen la presidencia podrían entrar a la audiencia en las mismas condiciones.

- Otro problema que se planteó es en el momento de la deliberación para dictar sentencia. La ley no exige que los jurados deliberen solos sin la presencia de los jueces, situación que se critica porque existe la sensación en los usuarios del sistema que los jurados son influenciados por los jueces.
- No obstante la necesidad de oralizar todas las pruebas porque los jurados no tienen acceso al expediente, se observa una tendencia a otorgarles anticipadamente copia de los dictámenes periciales, antes que declare el perito, como una práctica generalizada, en la creencia que ello facilita la comprensión de los dichos del perito.

### **VIII. Proyectos diseñados para profundizar el modelo acusatorio**

El 7 de Diciembre de 2005 se suscribió en la ciudad de Córdoba un acuerdo interinstitucional denominado “**Convenio para la Prosecución de la Reforma Procesal Penal, en la Provincia de Córdoba, hacia un Sistema Acusatorio**”.

Firmaron dicho Acuerdo de Cooperación todos los operadores jurídicos involucrados en el sistema de enjuiciamiento penal: el Gobierno de la Provincia de Córdoba, representado por el Ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia; el Poder Judicial de la Provincia, representado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; el Ministerio Público de la Provincia, representado por el Fiscal General; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (“INECIP”), representado por la Directora General y la Directora Regional Córdoba y el Centro de Estudios de Justicia (“CEJA”) representado por su Director Ejecutivo. Y adhirieron el Colegio de Abogados de Córdoba, las tres cátedras de Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el Rectorado de dicha Universidad y la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial.

Se consideró la entrada en vigencia en el mes de Marzo de 1998 en la Provincia de Córdoba un nuevo Código Procesal Penal, que profundizó el sistema acusatorio y que tuvo por objetivos dar plena vigencia a las garantías constitucionales del debido proceso, transparentar el funcionamiento de la justicia penal y modernizar y racionalizar el sistema de persecución penal, y que a partir del año 2005 se estableció el juzgamiento de ciertos delitos por las Cámaras en lo Criminal integradas con mayoría de jurados, ampliando las posibilidades la participación ciudadana en la Administración de Justicia (Ley n° 8192).

Se expresó que para que las reformas procesales alcancen los objetivos para las que fueron diseñadas se requiere un integrado aprovechamiento de las innovaciones legislativas -vinculadas con la celeridad, desformalización y abreviación del proceso en la investigación penal preparatoria- como también dotar al Ministerio Público y la Defensa de conocimientos para el uso de técnicas de litigación, adecuadas para su actuación en el juicio con jurados, lo cual obliga a identificar las situaciones que pueden modificarse, a través de mejoras en el modelo de gestión de la oficina judicial o bien que requieren capacitación singularizada.

Las necesidades que fueron planteadas son las siguientes:

- a. Mejorar los sistemas de información para su utilización en la toma de decisiones institucionales u operativas.
- b. Generar una metodología de trabajo en la investigación penal preparatoria adecuada para facilitar las respuestas alternativas y tempranas en los casos en que se han previsto en la ley.
- c. Generar una metodología de trabajo para el contralor judicial de las medidas de coerción con relación a los delitos flagrantes, que propenda a la práctica de realización de audiencias orales
- d. Dinamizar la utilización del juicio abreviado inicial
- e. Conformar áreas de apoyo para la gestión de las audiencias de control de la coerción y del juicio abreviado inicial.
- f. Adquirir habilidades y destrezas singularizadas para la litigación en el juicio con jurados

Apreciando además que si bien estos temas son parciales, constituyen puntos nodales, que exigen cambios en los modelos de gestión, en las prácticas administrativas, en la coordinación institucional y con la abogacía, nuevas habilidades en los operadores; por lo que, de avanzarse en su solución, facilitaría luego resolver los restantes aspectos problemáticos.

Estos temas reclaman también una adecuada planificación del desarrollo institucional, una reingeniería organizacional orientada a los resultados y una mayor comprensión de la importancia de temas que normalmente son considerados secundarios, como son el del apoyo administrativo a las actividades propiamente legales, la del uso de la información y de las tecnologías que la apoyan y la de la necesidad de formas innovativas de capacitación.

En dicho convenio se afirma la importancia de coordinar los esfuerzos de las partes, con el fin de mejorar constantemente los niveles de justicia que se le ofrecen a la ciudadanía de la Provincia de Córdoba, por lo que acuerdan desarrollar un programa conjunto en el cual se diseñarán y aplicarán actividades específicas de intervención para abordar cada uno de los problemas descriptos.

Si bien en el año 2006 este Convenio tuvo un principio de ejecución, con la formación de un equipo interinstitucional, que trabajó en el diseño de modelos de planes pilotos, aún no se ha logrado su implementación.

Desde el trabajo realizado por equipo interinstitucional se ha observado una constante preocupación por parte de la prensa local, de los operadores del sistema, y de las ONGs involucradas, para lograr su implementación.

Existen resistencias de algunos operadores del sistema, especialmente Fiscales de Instrucción, para la puesta en marcha de este Plan Piloto. Específicamente esta resistencia está enfocada en impedir la implementación de audiencias orales en la etapa preliminar y en el tratamiento de los casos de flagrancia también en esta etapa. La crítica más recurrentes es la posibilidad de vulnerar garantías constitucionales, al establecer un sistema rápido de resolución de casos de flagrancia (mediante la dinamización del juicio abreviado inicial) y que estos casos involucren siempre a la misma clientela del sistema.

Estas críticas generalmente son refutadas porque hacen una valoración parcial de la situación real del tratamiento de los casos de flagrancia -que generalmente se resuelven mediante un juicio abreviado en la etapa del juicio, evitando que los condenados puedan iniciar en el menor tiempo posible las fases de la ley de ejecución penal- y porque se impide una rápida resolución del conflicto mediante la posibilidad de aplicar una suspensión del juicio a prueba en la etapa temprana, que no sólo beneficia al imputado sino también brinda una respuesta integral a la víctima.

Las críticas mas mezquinas tienen que ver con la carga de trabajo, afirmando que este sistema comenzaría con carga cero para los operadores designados en la implementación lo que supondría una redistribución del universo de causas no flagrantes en el resto de los operadores, aumentando su carga habitual.

También estas críticas son refutadas ya que no observan la verdadera dimensión del trabajo. Al implementarse un sistema de estas características se podría centralizar el tratamiento de las causas de delitos flagrantes en una unidad de flagrancia y el resto de los operadores no sólo dejarían de ocupar gran parte de su tiempo en este tipo de causas, sino también se dedicarían a investigar las causas mas complejas, las que hoy generalmente se dejan de lado por el cúmulo de causas en flagrancia, que consumen casi todo el tiempo que disponen los operadores.

En relación a otros puntos del convenio, cabe destacar que se han desarrollado en el “Centro de Capacitación Ricardo Núñez” Seminarios de capacitación de todos los operadores en técnicas de litigación en audiencias orales, dando cumplimiento a los objetivos del Convenio, en cuanto prevé la necesidad de capacitar a los operadores para hacer frente a los desafíos de la nueva dinámica de juicio que plantea la integración de los Tribunales con jurados populares y el plan piloto para oralizar las etapas previas al juicio, que está aún en vías de implementación

### **VIII. A modo de reflexión final**

En Córdoba el proceso de cambio se dio principalmente desde la dimensión normativa, habiendo sido desatendidas las dimensiones restantes. Si bien se han producido cambios sustanciales con respecto al modelo anterior, luego de once años de la entrada en vigencia de la totalidad del nuevo Código Procesal, la reforma no ha sido capaz de generar una nueva cultura que supere viejas prácticas, que aún siguen reproduciéndose.

Aunque de manera previa al cambio legislativo, hubo profundas discusiones hasta lograr los consensos necesarios para aprobar el nuevo Código, una de las principales deficiencias fue haber confiado excesivamente en que el cambio normativo generaría espontáneamente un cambio en el sistema de enjuiciamiento penal, el cual está integrado no sólo por el elemento normativo, sino también por elementos culturales, institucionales y de recursos humanos.

Esta confianza excesiva en un instrumento normativo, el cual era y es aceptado en sus principios y valores por todos los operadores transformándose en el “discurso oficial”, permitió que se soslayara la necesidad de llevar adelante un proceso de implementación del nuevo Código, que incluyera la capacitación necesaria para los nuevos desafíos que presenta el modelo acusatorio y su profundización, con énfasis no en el conocimiento normativo, a través de un estudio lineal del Código, sino en las

prácticas de los actores del sistema, capaces de configurar el cambio cultural que conllevaba el nuevo modelo.

El problema de la instalación del nuevo sistema se dio en el terreno de las prácticas, faltó y continúa faltando un proceso de formación de los actores, en el que se presenten “imágenes” acerca de cómo hacer las cosas, a los fines de alterar rutinas, percepciones de rol, hábitos, destrezas, etc., que se vienen y se venían realizando.

Como consecuencia de no haber intervenido fuertemente en este nivel, no se ha logrado aún un cambio al nivel de las conductas, actitudes y comportamientos que el nuevo sistema de justicia criminal impuso e impone.

Más allá de las debilidades referidas en la implementación y evaluación de nuestra reforma, podemos sostener que durante la última década en nuestro sistema se han producido cambios que hacen que su fisonomía haya variado sustancialmente, habiéndose instalado un nuevo horizonte de expectativas, respecto de los valores que debe procurar realizar.

Ideas como la oralidad y publicidad de los procesos, la necesidad del respeto por estándares de garantías individuales en los procesos penales y la necesidad de la protección de las víctimas de los delitos se han difundido ampliamente y cuentan con amplios márgenes de adhesión.

En los últimos tiempos se ha puesto sobre la mesa la necesidad de profundizar la reforma en varios aspectos, los cuales podemos sistematizar de la siguiente manera:

#### *El proceso de Reforma y el Cambio Cultural:*

- Implementación de la nueva ley sobre la integración con jurados populares en el sistema de enjuiciamiento penal (Ley 9182, Arts. 33: Presentación del caso, 28 y 34: Prohibición de acceso a las constancias de la Investigación Penal Preparatoria)
- Plan Piloto para la implementación de Audiencias en la etapa de la Investigación Penal Preparatoria. Convenio Interinstitucional.
- Convenio para la Capacitación en litigación destinado todos los operadores del sistema (Jueces, Fiscales y Defensores) suscripto por el Tribunal Superior de Justicia, el Ministerio Público Fiscal y el CEJA en Octubre de 2008, a los fines de la capacitación en técnicas de litigación en audiencias orales en la Escuela Judicial del Tribunal Superior de Justicia “Centro Nuñez”.

#### *Cambios en el Ministerio Público Fiscal*

- Flexibilización en la distribución por Distritos de los Fiscales para investigaciones específicas.
- Creación de nuevas unidades judiciales especializadas con enfoques de género: Unidad judicial de la Mujer; Unidad judicial de violencia familiar.
- Plan piloto para que el mismo fiscal que realiza la investigación sostenga la acusación en el juicio.
- Plan piloto para el tratamiento de los casos de flagrancia.

#### *Cambios en la Defensa Pública*

- Se han designado “ayudantes colaboradores de los defensores públicos”, que pueden litigar.

- Capacitación en litigación de los defensores públicos (Ceja-Inecip-Centro Nuñez).

*Ruidos acerca de la necesidad de cambios normativos*

- Prisión preventiva dictada por el Juez a pedido del Fiscal
- Actos preliminares al juicio a cargo del Juez de control
- Oralización de las etapas previas al juicio
- Introducir modificaciones a la ley de jurados populares, especialmente en cuanto a la necesidad de que los jueces técnicos fundamenten el voto emitido por el jurado popular.

En una apretada síntesis, a partir del desarrollo que hemos realizado, consideramos que a los fines de continuar profundizando el modelo teórico establecido, es indispensable

*Acerca del paso del trámite al litigio:*

- Profundizar la oralidad
- Enfrentar las prácticas efectivas en la etapa preparatoria y en el juicio

*Mejorar la productividad del Sistema*

- Aplicación del principio de oportunidad
- Respuestas rápidas y simplificadas al conflicto (mediación, acuerdos reparatorios, procedimientos simplificados, suspensión condicional del proceso a prueba)

*Construcción de Sistemas de Investigación*

- Separación Policía de Seguridad y Policía de Investigaciones
- Reorganización del Ministerio Público

*Organización Administrativa de los Tribunales*

- Tecnificación y especialización de la Administración y gestión de las audiencias.

Como hemos expresado en la introducción, el proceso de reforma procesal penal en la Provincia de Córdoba sigue vigente. Existe la necesidad por parte de los integrantes de la Academia como de los operadores oficiales del sistema y también por parte de los operadores privados (Colegios de Abogados, ONGs), de crear ámbitos o canales de discusión acerca de los problemas planteados. Se observa este especial interés en la preocupación de generar capacitaciones tendientes a reflexionar sobre las prácticas que se están desarrollando y los problemas que ellas acarrearán y en la necesidad de consensuar “buenas prácticas”.

Consideramos, desde una visión optimista, altamente positivo este estado de situación porque va a permitir generar los cambios indispensables para hacer realidad o al menos acercarnos a los valores que integra el paradigma constitucional del sistema adversarial.

## **LOS DESAFÍOS**

# **La reforma procesal penal en la provincia de Santa Fe. Informe de situación de la marcha hacia la definitiva instauración de un sistema penal acusatorio**

Por Tomás Orso<sup>4</sup>, Guillermo Nicora<sup>5</sup> y Luis Schiappa Pietra<sup>6</sup>

## **I. Introducción**

Este informe contiene notablemente más información que la presentación oral y gráfica hecha en el transcurso del Encuentro. A las razones de tiempo habituales en los eventos, se sumó en este caso la necesidad de constreñir lo que pensamos y hacemos los autores del informe (que desde tres roles diversos estamos personal y profesionalmente involucrados en el proceso de reforma) al modelo de presentación de caso que se adoptó. La dificultad mayor fue presentada porque más que “un caso”, Santa Fe (en pleno inicio del proceso de reforma) es un “futuro caso”. Esta necesidad de análisis prospectivo (y no retrospectivo) permite a lo sumo mostrar algunas tendencias, casi imposibles de evaluar cuantitativamente. Y por eso mismo, era sumamente difícil hacer una presentación en la que constantemente hubiera que subrayar que – a diferencia de los demás casos analizados – casi no hay aquí información objetiva que respalde las opiniones. A diferencia de la expresión escrita, en la oralidad es muy poco eficiente una advertencia previa como esta expresa resignación de los que esto firmamos, a que nuestros esfuerzos por sostener la rigurosidad y la objetividad fomentados por la RedEx sean – con suerte – apenas aceptables.

Dos de los autores –Tomás Orso y Guillermo Nicora- desean destacar y agradecer especialmente la generosidad de Luis Schiappa Pietra, que ofreció un trabajo previo de su autoría como base de este informe.

## **II. Primera Sección: Marco general del estado del proceso de reforma.**

### *2.1. Antecedentes*

En agosto de 2007, la legislatura local dicta la ley 12734, aprobando el nuevo Código Procesal Penal para la provincia de Santa Fe, el cual sustituirá – y en parte ya lo ha hecho – al “viejo código”, según ley 6.740 y modificatorias.

El código a derogarse contiene una de las visiones más puras del sistema inquisitivo de juzgamiento, caracterizado por que todos los conflictos que se procesan se canalizan en el expediente, y conteniendo incluso la etapa de “juicio” o plenario, absolutamente escrito. Una verdadera pieza de arqueología jurídica.

En este contexto, fue muy bien venido por la academia – que tanto había bregado por su transformación –, y por los operadores del derecho, la sanción del nuevo texto procesal penal.

---

<sup>4</sup> Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Penal de la 3era. Circunscripción Judicial (Venado Tuerto) de la Provincia de Santa Fe.

<sup>5</sup> Consultor de INECIP para el convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

<sup>6</sup> Asesor Técnico de la Dirección de Transformación del Sistema Procesal Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

El proceso de elaboración de esta normativa fue el fruto de un encuentro entre distintos sectores de la sociedad civil y estamentos políticos que acordaron la necesidad de transformar los sistemas judiciales de la provincia, y en particular el sistema penal.

Fue así que en el contexto del llamado “Plan Estratégico del Estado Provincial para la Justicia Santafesina” del que participaron los tres poderes del Estado, Universidades, Colegios de Abogados, representantes sindicales de los trabajadores judiciales, etc., se logró, por fin, el texto definitivo del que ahora es el nuevo Código Procesal Penal, ley 12.734, sancionado en agosto de 2007.-

Se dijo entonces en el contexto del “Plan Estratégico” que:

*“se reconocía el «derecho fundamental» de la ciudadanía, a contar con un servicio de justicia apropiado, y que pesa sobre el Estado la necesidad de brindarle ese servicio con las características que legítimamente reclama”, que es necesario tomar “las reformas judiciales como una verdadera política de Estado, al margen de los intereses coyunturales, que alimenten la legítima disputa electoral”, que es necesario buscar “instrumentos que coadyuven al encuentro de voluntades consensuadas destinadas a colaborar con la viabilización de un programa que tienda a encontrar las vías que hagan más inmediata y eficiente la actividad judicial de impartir justicia para fortalecer al Poder encargado de tal función y lograr un mejor acceso de la comunidad hacia él... mediante el compromiso, el diálogo y la acción de los diversos sectores o instituciones ligadas directa e indirectamente al quehacer judicial” y que “no parece discutible que el diseño del servicio de justicia y sus respectivas reformas no deban quedar absorbidas por contiendas partidarias, sino que debe establecerse un plan que trascienda las legítimas diferencias de los distintos puntos de vista políticos”. Entonces se afirmó que se lanzaba un “Plan Estratégico del Estado Provincial para la Justicia Santafesina, en procura de lograr una modernización normativa de los procesos judiciales, una revisión de las competencias, fueros, jurisdicciones judiciales, y la geografía judicial en orden a su realidad actual y orientada al servicio de los ciudadanos, con el objeto de posibilitar un más sencillo e inmediato acceso a la comunidad hacia el poder encargado de impartir justicia”.<sup>7</sup>*

Estas premisas relevadas por los participantes del “Plan Estratégico” encuentran continuidad y profundización en las propuestas de la coalición política opositora triunfadora en el siguiente turno electoral.

Al respecto la plataforma electoral del gobierno entrante proponía:

*“La justicia de Santa Fe, hoy, está caracterizado por la vigencia de un modelo burocrático de administración de justicia penal, cuya manifiesta y grave ineficacia supone el riesgo de caer en un modelo de “justicia” ejercida violentamente por los particulares. Es por ello que se vuelve necesario construir un sistema republicano humanista, que fortalezca el estado de derecho, imponga la fuerza de la ley, el respeto de las garantías individuales y garantice la mayor eficacia posible, con base en respuestas adecuadas a los conflictos. Consolidar el debido proceso y limitar al máximo la burocracia y el papeleo, garantizar el desarrollo de los procedimientos a través de un sistema de audiencias públicas, en las que se conceda la debida participación a las víctimas de delitos, de cara a la comunidad (cuya máxima expresión serán los juicios por jurados), debe ser una aspiración del Estado todo, contribuyendo*

---

<sup>7</sup> “Declaración Institucional”, Plan Estratégico del Estado Provincial para la Justicia Santafesina. Año 2006.

*a pacificar la sociedad y generando un marco de seguridad que mejore la calidad de vida de todas las ciudadanas y ciudadanos.”*

Las definiciones políticas tuvieron recepción normativa en la ley 12.734, donde se plasmó la línea ideológica de corte netamente acusatorio del nuevo sistema penal para la provincia.

Las energías puestas en el proceso de elaboración del nuevo código rindieron frutos mas que satisfactorios en tanto la novel legislación se encolumna entre aquellas que plasman un sistema procesal penal oral y público, con clara división de funciones de investigación y juzgamiento; y todo ello en un marco de revalorización del papel de las víctimas de delitos en el proceso penal. Sin dudas que los resultados obtenidos luego de esta tarea no pueden menos que advertirse como la primer y gran fortaleza con que cuenta este proceso de reformas.

Sin perjuicio de ello sabemos que entre el diseño y la evaluación del funcionamiento del nuevo sistema penal se encuentra una etapa crucial y profundamente compleja, cual es la de *implementar* la ley, hacer realidad lo que ella propone.

Este proceso de implementación del nuevo código requiere del desarrollo de programas, proyectos, diseñar estrategias, coordinar acciones de los diversos actores involucrados, evaluar indicadores del funcionamiento del sistema, tomar decisiones sobre la forma de invertir recursos, etc. En fin, tareas sin las cuales resultará imposible llevar a la práctica los mandatos legales.

América Latina cuenta con una buena cantidad de casos en donde inmejorables diseños normativos, por dificultades en el proceso de implementación, nunca fueron puestos en vigencia.

Es que el tambaleo entre el *fetichismo normativista* y el *voluntarismo ético*<sup>8</sup> por el cual transitaron muchos de los procesos de reforma latinoamericano nos han hecho perder de vista que la suerte de ellos se juega quizás mucho más en la instancia de implementación de la ley, antes que en diseño de ella; problemática similar a la que padecen los programas sociales y políticas públicas en general: “...dentro de la reflexión que se lleva a cabo en la región sobre las políticas y programas sociales, usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de las intervenciones y a su evaluación. Se piensa – con fundamento – que mejorando las capacidades de diseño y evaluación de las políticas y de los programas es posible mejorar sustantivamente su gestión y sobre todo su efectividad en la generación de los resultados sociales buscados. Sin embargo, poca atención se ha prestado en el ámbito regional a las vicisitudes propias de la implementación de los programas sociales, que se convierte así en una gran “caja negra” entre el momento en que se diseñan las intervenciones en el medio social y el momento en que se evalúan sus resultados”<sup>9</sup>.-

En estas pocas líneas intentaremos dar un panorama general sobre el modo en que se viene ejecutando el proceso de reforma del sistema procesal penal en la provincia

---

<sup>8</sup> Alberto Binder – Jorge Obando. “De las Repúblicas Aéreas AL Estado de Derecho”. Ed. Ad. Hoc, pag. 137 y ss.

<sup>9</sup> Juan Carlos Cortazar Velarde (Editor); “Entre el Diseño y la Evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales”.

de Santa Fe a partir del complejo proceso de implementación de políticas públicas que está llevando a cabo el Poder Ejecutivo de la Provincia a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por su parte, tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial se encuentran fuertemente involucrados en el proceso de reforma acompañando las transformaciones que se están sucediendo en la provincia.

Como dijimos mas arriba, la reforma del sistema penal ha sido asumida por los actores políticos del estado local como un compromiso que excede banderías políticas. El “nuevo código” tuvo su sanción luego de un importante consenso en la instancia legislativa y durante la gestión de una representación política diversa a la actual.

Todos esperamos que la reforma del sistema penal siga avanzando y creemos que hay muchas razones para ser auspiciosos, sobre todo si acordamos que estamos ante un proceso que constituye una verdadera Política de Estado que excede interés personales y/o partidarios, en pos del mejoramiento en la prestación de un servicio esencial para la comunidad.

## 2.2. *La implementación del “nuevo código”.*

### **a. Génesis del proceso de implementación.**

Al inicio de la gestión (el mismo día de la asunción de los ministros de cada cartera) el gobierno entrante reformuló la estructura de los Ministerios del Poder Ejecutivo.

En lo que a este artículo interesa, a partir de los desafíos asumidos por la gestión entrante en relación al proceso de transformación judicial antes apuntado, se tomaron decisiones que configuraron una nueva estructura política – administrativa.

Lo que con anterioridad era un único Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto se transformó en tres ministerios distintos: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (este último, responsable de la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal, será denominado en adelante “el Ministerio”).

La ley 12.817 es la que organizó la nueva estructura de ministerios del Poder Ejecutivo y la que confirió incumbencia al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia en la reforma de los sistemas judiciales.

Dispone el art. 18 de dicha ley que: *“El Ministro de Justicia y Derechos Humanos asiste al Gobernador de la Provincia en la relación con el Poder Judicial, con el Defensor del Pueblo y con el Consejo de la Magistratura. Del mismo modo, le corresponde entender en la puesta en marcha de políticas que impliquen la vigencia efectiva en el territorio Provincial de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Nacional, en la Constitución Provincial y en los tratados internacionales aplicables así como también la reforma del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Servicio Público de la Defensa. Asimismo, asiste al Gobernador en su vinculación con la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, así como con los demás cultos autorizados”.-*

Particularmente en sus incisos manda “...inc: 5: Entender en proyectos y/o programas y/o creación en su órbita de órganos que permitan y favorezcan que todos los habitantes tengan la debida asistencia y atención profesional en materia judicial, el acceso a la justicia y la asistencia integral de aquellos que se consideren víctimas de delitos(...) inc. 7: Entender en proyectos y/o programas y/o creación en su órbita de órganos que permitan y favorezcan la implementación de métodos no adversariales en la resolución de conflictos interpersonales de toda naturaleza (...); inc. 8: Entender en proyectos y/o programas y/o creación en su órbita de órganos que permitan la transformación de todos los sistemas judiciales en el marco de las exigencias constitucionales, su transición a los nuevos modelos y el seguimiento de éstos; (...) inc. 9: Entender en proyectos y/o programas y/o creación en su órbita de órganos que favorezcan la formación cívica comunitaria y la capacitación de operadores judiciales; (...) inc. 10: Entender en proyectos y/o programas y/o creación en su órbita de órganos que tenga por objetivo atender y mejorar la situación de los menores en conflicto con la ley penal y de personas sujetas a controles impuestos por normas penales y/o procesales penales, incluyendo el patronato de liberados. Entender en la organización y funcionamiento de organismos para el menor en conflicto con la ley penal, coordinando con los Ministerios de Educación y de Desarrollo Social el régimen interno de educación y formación adecuadas; (...) inc. 11: Entender en la elaboración de decretos reglamentarios de las leyes que lo requieran en el marco de su competencia y de los textos de la legislación ordenada;”

Consecuente con ello la ley que contiene el programa de implementación del nuevo sistema penal, ley 12.912, – de la cual luego hablaremos in extenso – en su art. 2 expresa: *"El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme las atribuciones y competencias que surgen de la Ley 12.817, llevará adelante todas las acciones e inversiones que resulten necesarias para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, articulando con el Poder Judicial y el Poder Legislativo aquellas que reclamen su intervención."*

Este nuevo Ministerio afrontó la complejidad de la función asignada a partir de la reformulación y reconducción de algunas estructuras del estado provincial que ya existían y a partir de la creación de otras.

En el “nuevo” Ministerio de Justicia se creó a estos fines una estructura ministerial compuesta por una Secretaría de Transformación de los Sistemas Judiciales, y en su órbita, cuatro Direcciones Provinciales: Dirección Provincial de Transformación del Sistema Procesal Penal, Dirección Provincial de Formación Cívica y Capacitación de Operadores Judiciales, Dirección Provincial de Desjudicialización de Solución de Conflictos Interpersonales, Dirección Provincial de Acceso a la Justicia y Asistencia Judicial.

## **b. Los tres pilares de la reforma.-**

Desde el Ministerio se identificaron tres ejes fundamentales a desarrollar para la implementación del Código: el **eje normativo**, el **eje de capacitación** y el **eje de infraestructura**.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Esta proposición de “los tres pilares de la reforma” ha sido así expuesta en varias ocasiones por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el Dr. Héctor Superti; tanto en sus intervenciones con la prensa

El nuevo código procesal penal (según Ley 12.734) contiene una definición del sistema procesal penal tributaria de los sistemas acusatorios.

La necesidad del diseño de un **paquete normativo** de leyes que constituyan el soporte del nuevo código resulta por tanto ineludible.

Es que para hacerlo operativo deben transformarse y/o crearse instituciones que necesariamente deben contener una nueva impronta organizacional acorde al modelo adversarial de juzgamiento que el nuevo código demanda.

No puede perderse de vista que las actuales estructuras del poder judicial local con las que se administra justicia penal han sido pensadas desde y para la investigación y juzgamiento de delitos hace más de doscientos años, un sistema procesal de persecución y juzgamiento de delitos heredado de la inquisición española.

Esta nueva ley procesal demanda de nuevas leyes en donde se diseñe la estructura orgánica de la acusación penal, del servicio público de la defensa penal y de los tribunales penales, y todo de un modo consistente con los valores, objetivos, principios y exigencias de un modelo acusatorio, transparente y adversarial.

De esto tratan los cinco proyectos de leyes enviados por el poder ejecutivo a la legislatura local en Febrero de 2009 en cumplimiento de disposiciones legales que así lo exigían<sup>11</sup>, que son: el proyecto de ley de Ministerio Público de la Acusación, el de creación del Servicio Público Provincial de Defensa Penal, el de Protección a Testigos y Víctimas; el de Organización de Tribunales Penales y Oficina de Gestión Judicial y el de Transición.

La elaboración de las normas fue el fruto de una serie de reuniones de los equipos técnicos y las autoridades del Ministerio con los distintos actores y sujetos vinculados al sistema penal (Colegios de Abogados, agrupación de funcionarios y magistrados, defensores, jueces, fiscales, representantes de empleados judiciales, etc.). A la vez esta tarea reportó relevar entre los actores altas dosis de consenso sobre las definiciones ideológicas centrales de los proyectos de ley.<sup>12</sup>

Por su parte, el **eje de la capacitación**, montado principalmente en la *Dirección Provincial de Formación Cívica y Capacitación de Operadores Judiciales*, procura el desarrollo de programas de capacitación de los distintos actores del sistema penal, conformando una oferta de capacitación orientada a la instalación de nuevos roles y prácticas.

Es claro que la instancia de capacitación resulta crucial para el proceso de cambio, y para el buen funcionamiento del sistema penal acusatorio. Para decirlo en palabras de Inés Marensi: “..., *el escenario de transición por el que atraviesa la mayoría de los sistemas judiciales de América Latina demanda un nuevo rol para la capacitación: convertirse en una real y potente herramienta de gestión institucional,*

---

como en diversos discursos vinculados al proceso de reforma del sistema procesal penal que se encuentra comandando.

<sup>11</sup> Art. 13, de la ley 12.912.

<sup>12</sup> Ha colaborado en el diseño de las leyes el INECIP, el ILANUD y el CEJA.

*abandonando así el papel “decorativo” que en muchos casos parece caracterizarla. En contextos turbulentos, de fuertes cambios, en definitiva, de crisis, la capacitación además de funcionar como uno de los instrumento para el logro de los objetivos institucionales, debe convertirse en una estrategia que coadyuve a la definición de esos objetivos. Y aquí radica su nuevo protagonismo”*.<sup>13</sup>

En lo que refiere concretamente a la capacitación de operadores judiciales, una de las áreas a cargo de la *Dirección*, la reforma penal propone grandes desafíos.

Es que nuestra cultura de trabajo en un modelo inquisitivo ha generado la especialización en prácticas y oficios forenses consistentes con este modelo y no nos ha permitido detenernos a pensar en el impacto de esa cultura jurídica en la preparación y formación académica de los operadores.

Capacitar a los que trabajen en el nuevo modelo (defensores, fiscales, jueces, abogados querellantes, empleados, etc.) resulta un desafío en tanto no contamos con una historia en este sistema de juzgamiento.

Nuestras habilidades docentes han estado enfocadas a la discusión dogmática de las normas y no ha sido una preocupación desarrollar en el litigante destrezas y habilidades de actuación ante los tribunales.

El escenario que propone la oralidad contiene fuertes incentivos para modificar esta tradición.

No viene al caso aquí explayarnos a este respecto, solo basta decirse que la capacitación “tradicional” de los operadores resulta a lo menos insuficiente para garantizar una actuación aceptable ante un tribunal. Los sistemas penales adversariales mas afianzados dan cuenta de una notable preocupación por la preparación y el entrenamiento de los litigantes.<sup>14</sup>

A partir de la colaboración del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA/OEA), se llevó a cabo en la provincia un primer curso de capacitación intensivo para preparar “capacitadores” para la reforma procesal penal.

Se seleccionaron 40 futuros capacitadores de distintas ciudades de la provincia, todos ellos profesores de Derecho Penal o de Derecho Procesal Penal.

La misión y objetivos puestos en la “Dirección de Capacitación” excede en mucho este pequeño comentario, se vincula con la relación y generación de vínculos entre el proceso de reforma y la sociedad civil, con la generación de una nueva agenda de capacitación y en definitiva, es uno de los instrumentos más importante para la transformación de las prácticas concretas donde anida el sistema inquisitivo.

Por último, **el eje de infraestructura** confiere al proceso de reforma la misión ineludible de rediseñar edificios donde funcionen los nuevos actores del sistema penal,

---

<sup>13</sup> “Nuevo enfoque pedagógico para la Capacitación Judicial en América Latina”. Publicado en *Sistemas Judiciales, N° 1*. Buenos Aires/Santiago, INECIP/CEJA, Junio 2001

<sup>14</sup> Una aproximación a los desafíos de la capacitación en un sistema adversarial puede verse en “Capacitación como Fútbol”, de Andrés Baytelman, en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

pero ahora con otra impronta que permitan el funcionamiento de una forma distinta de administrar justicia a partir de otro paradigma de juzgamiento; que en materia edilicia tiene mucho para contar.

Es así que una nueva lógica de concepción de tribunales, fiscalías y defensorías penales se encuentra en pleno proceso de desarrollo. A esos fines el Ministerio trabaja con un grupo de arquitectos a quienes se les brinda constantemente herramientas para la comprensión del cambio cultural, político y social que implica la nueva lógica del sistema adversarial.

Los edificios deben tener un diseño que priorice el acceso del público, en el establecimientos de circuitos de circulación diferenciados entre jueces, imputados, y público en general, todo ello en aras de garantizar el fácil acceso a la justicia de los justiciables y a la vez de adecuar el sistema edilicio a las exigencias tecnológicas de la oralidad; todo ello a sabiendas que un rediseño edilicio además es una forma del discurso político.

Junto con el desarrollo de estos dispositivos el Ministerio se ha propuesto transformar otros programas de la administración pública ya existentes, fuertemente vinculados a la administración de justicia penal. Uno de ellos es la reformulación de la justicia penal juvenil (que por ser un tema extremadamente extenso no será abordado aquí).

### **c. La Implementación progresiva y por materias. La “ley implementación” (Ley nro. 12.912).**

Por un lado el desafío de implementación del nuevo sistema procesal penal y el compromiso político por renovarlo; y por otro, el escenario de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relevados en este corto tiempo de gestión, fue sobre lo que se asentó la decisión política de avanzar en el proceso de reforma penal cuya síntesis fue la ley de “implementación progresiva y por materias” (ley 12.912)<sup>15</sup>. Con este objetivo los equipos del Ministerio se avocaron al diseño de este instrumento legal.

La primer tarea fue relevar cuál era la capacidad instalada del sistema tal como estaba funcionando, con que recursos cuenta, con que deficiencias, etc.

Luego, cual era el aporte que desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos podía hacerse a esta instancia de implementación a partir de las estructuras generadas en este corto lapso de tiempo (DPECAPP y CAJ).

Y de la evaluación de estas dos variables se advirtió que el cambio podía ser muy importante, que el nuevo código podía entrar a regir en materias medulares que a la vez de ser un claro mensaje de avance hacia la definitiva instauración de un sistema

---

<sup>15</sup> La forma elegida para la implementación del nuevo sistema plasma una decisión política que se corresponde con el compromiso por reformar el sistema penal local y está motivada en las particularidades de nuestra realidad provincial. En términos “técnicos” aunque contiene algunas particularidades que luego apuntaremos, no es absolutamente novedosa, al respecto un camino similar transito la reforma procesal penal en República Dominicana, conforme la Ley No. 278-04, sobre la “Implementación del Proceso Penal” instituido por la Ley No. 76-02, de fecha 16 de Julio de 2004, entre otras. Al respecto, ver Informe CEJA, Cristián Riego. Ob. Cit.

acusatorio, acercan al procedimiento penal inquisitivo de la ley 6740 a los mandatos constitucionales.

Se decidió entonces poner en marcha el “nuevo código” dándole estado legal de vigencia en diversas etapas y por bloque de materias tratadas por ley 12.734 (de allí que la implementación sea “progresiva” y por “materias”).

En consecuencia el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe envió a la legislatura en Junio de 2008 el proyecto de ley de implementación del nuevo código procesal penal, que luego fuera sancionado, ley 12.912.

En lo que hace a la *progresividad* la ley escalona en tres fases el período de implementación.

La **primera etapa** se implementa en lo inmediato este cúmulo de materias del nuevo digesto procesal:

*Juicio Oral:* Se incorporó el nuevo régimen de Juicio Oral del Nuevo Código Procesal Penal, de manera obligatoria para los casos en que se ponga en juego una pena perpetua de privación de la libertad individual y de manera optativa para todos los casos, estableciéndose incluso un sistema especial de incentivo para la celeridad del Juicio Oral.

*Principios fundamentales:* entraron en vigencia de inmediato los principios fundamentales del nuevo código, en tanto normas orientadoras de la interpretación y aplicación de las normas.

*Régimen de la acción penal:* se dio inicio a la participación de las víctimas en el proceso penal, a través de la incorporación de la figura de la querrela.

*Disponibilidad de la acción:* a través de estos preceptos se permitió, por un lado, dar lugar a salidas alternativas de baja punición y, por otro, la utilización de criterios racionales y controlables de selección de casos y de regulación de la carga del sistema de justicia penal.

Con el mismo sentido, se incorporó el nuevo régimen de *Suspensión del Juicio a prueba y de Juicio Abreviado*.

*Régimen de inhibición y recusación de los tribunales:* se adoptó un mecanismo de sustitución de jueces y tribunales (especialmente en instancias recursivas interlocutorias y definitivas) que permitiera dar satisfacción a las exigencias constitucionales de imparcialidad de los tribunales.

*Derechos de la víctima:* se pusieron en vigencia los derechos de asistencia, participación, protección y reparación de las víctimas de delitos, adoptados por el Nuevo Código.

*Derechos de las imputadas e imputados:* se pusieron en vigencia sin demoras las nuevas garantías para las personas imputadas y se puso en vigencia el nuevo régimen de ejercicio del derecho de defensa en su más amplia acepción.

*Encierro preventivo*: se puso en vigencia de inmediato el nuevo régimen de libertad durante el proceso impuesto por el Nuevo CPP.

*Recurso de Apelación*: se pusieron en vigencia las nuevas modalidades de garantía del derecho al recurso establecidas por el Nuevo CPP, dando satisfacción a la exigencia de *doble conforme*.

Se amplió la opción a favor de los acusados de tramitar su causa por juicio oral, disponiendo sanciones a los operadores jurídicos que no fijen la fecha de audiencia en un lapso prudencial.

**La segunda etapa** es donde se procurará la construcción de los componentes institucionales esenciales para el funcionamiento del sistema.

Para ello se fijó un plazo para que el Poder Ejecutivo envíe los proyectos de leyes de la Acusación, Defensa Penal, Tribunales Penales, Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y de Transición al Congreso de la Provincia para su tratamiento y sanción<sup>16</sup>.

Por fin, **una tercera etapa**, ya con las leyes sancionadas, corresponderá la efectiva constitución de los nuevos actores para luego habilitar la entrada en vigencia total y definitiva del sistema procesal penal según ley 12.734.

Como se observa la provincia no ha seguido la ya “tradicional” forma de implementación “por regiones”.

La provincia de Santa Fe contaba con algunas particularidades que hicieron descartar esa forma de implementación; podemos resumirlas en dos tipos: unas de orden práctico y otras de orden político – institucional.

Respecto a las primeras de ellas y tal como se vio hasta ahora, resulta indispensable para el funcionamiento del sistema la creación de nuevas instituciones que se hagan cargo de la Acusación Penal, de la prestación del Servicio Público de Defensa Penal<sup>17</sup> y de la nueva organización de los tribunales penales.

Tales instituciones no pueden montadas – con todo lo que ello implica – en un determinado departamento y/o región y luego replicarlo. Significaría sin dudas, un dispendio de recursos inaceptable, a la par que retrasaría todo el proceso de reforma.

Pero junto con esta dificultad se encuentra la político – institucionales.

---

<sup>16</sup> A la fecha de elaboración de este informe, estos proyectos están en pleno tratamiento parlamentario, con media sanción por la cámara de Diputados.

<sup>17</sup> Si bien existen hoy en toda la provincia Fiscales y Defensores Oficiales su inserción institucional como funcionarios subordinados al Procurador General, el cual integra la Corte Suprema de Justicia de la provincia por imperio Constitucional, impide una efectiva división de funciones entre la de investigación y juzgamiento a la vez que confunde en un mismo órgano las de defender y acusar. Eso llevó a la autoridad política a proponer la fundación de órganos enteramente distintos de los existentes y totalmente independientes entre ellos.

Es que existe una muy asentada opinión en juristas de la región que entiende que la aplicación de dos leyes procesales diversas podría afectar la garantía de igualdad de los habitantes de la provincia.

Nótese que este planteo se ha realizado en un contexto de reiterados cuestionamientos – desde la academia e incluso en algunos fallos jurisprudenciales – a la constitucionalidad del sistema procesal penal actual todavía vigente el código según ley 6740.

Concretamente uno de los aspectos que mas reservas ha generado es el régimen de medidas de coerción contra el acusado, y particularmente la regulación de la privación de la libertad durante el desarrollo del proceso penal.

El “viejo código” contenía normas que consagraban un régimen cautelar a partir de “delitos inexcusables” siendo consecuente con la línea procesal inquisitiva de todo el código.

El nuevo digesto – que en este aspecto ya es ley vigente – consagra un sistema *según constitución*, respetuoso del estado de inocencia de las personas, considerando para casos excepcionales la aplicación de privación de la libertad de una persona en espera del juicio oral, habilitada su imposición solo a pedido de parte interesada, y admisible para cuando se acredite el peligro para los fines del proceso.

Pues bien, sin dudas que argumentos de peso a la hora de decidir la forma de implementación. Lo concreto es que la esta ley de implementación progresiva y por materias importa un claro compromiso con el proceso de reforma y una mas evidente voluntad de avanzar hacia su consolidación.

Por fin solo resta destacar que esta normativa dispone la aplicación de las materias del nuevo texto procesal solo a aquellas causas que se inicien con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este régimen transicional, dejando las anteriores bajo las disposiciones del viejo texto legal; sin perjuicio de lo cual se admite la posibilidad de que si el defensor del acusado lo solicita se apliquen a una causa en trámite las normas que sean más favorables al imputado, en cuanto a su libertad, a la extinción de la acción penal y amplitud de la defensa.

Como puede advertirse se proyecta (proyecto de “Ley de Transición”) que las nuevas instituciones comiencen con carga de trabajo “0”, dejando las causas en trámite para su liquidación en un tiempo definido por la ley, a cargo de los órganos actuales que funcionarán como “liquidadores”, de las causas del viejo sistema.

En este sentido se el proyecto de ley que contiene estas definiciones – proyecto de ley de Transición – intenta seguir la lógica de otros sistemas reformados que siguieron el mismo camino<sup>18</sup>.

En fin, como dijimos antes la implementación gradual dio una muy fuerte señal a la sociedad, la comunidad jurídica y los operadores, de reafirmar la decisión política

---

<sup>18</sup> “Nuevas tendencias de las reformas penales en América Latina”. Cristián Riego. Informe CEJA. Reformas procesales penales en América Latina. Resultado del Proyecto de Seguimiento, IV etapa.

de cambio a la vez de amalgamar el texto legal según ley 6740 a la normativa constitucional en la materia.

Pero además las nuevas instituciones incorporadas a la legislación vigente han sido el puntapié inicial para comenzar a generar nuevas prácticas que tengan mas que ver con el sistema adversarial y acusatorio.

La oralidad de los juicios (en algunos casos), la posibilidad de selección del trabajo de las causas por parte de los fiscales a partir de la utilización de criterios de oportunidad, la incorporación del querellante particular a la escena del litigio penal, entre otras, son sin dudas avances inimaginados por muchos en la provincia hace apenas dos años; esperemos que estas reformas sean realmente utilizadas por los operadores del sistema.

### *2.3. Las salidas alternativas al juicio.*

#### **a. Introducción.**

Será fácil advertir luego de este recorrido que la reforma del sistema procesal penal es un proceso complejo de desarrollo de políticas públicas que vinculan diversos actores e intereses de la sociedad.<sup>19</sup>

En lo que hace a la utilización de las salidas alternativas,<sup>20</sup> no puede perderse de vista que constituyen una importantísima herramienta para los sistemas acusatorios en tanto buena parte de las causas que llegan al conocimiento del sistema deben encausarse por estas instancias pues ellas suponen una respuesta jurídica de calidad para la solución del conflicto humano subyacente.

La conjunción de diversos actores e instituciones que participan en la aplicación de salidas alternativas resulta un dato crucial a relevar a la hora de afrontar la implementación de las mismas.

Un aporte fundamental es el trabajo a partir de la conformación de redes y contactos entre las agencias vinculadas al sistema penal, tanto del Estado como de la Sociedad Civil.

Un dato que no podemos soslayar es la política institucional que al respecto tenga el futuro Ministerio Público de la Acusación, lo que resultará sin duda crucial, y obviamente que no contamos con definiciones al respecto.

Por su parte ya sabemos que el trabajo mancomunado con las agencias a cargo del control y seguimiento de las medidas impuestas es una exigencia a la hora de hacer posible las salidas alternativas, tanto en lo que hace al mejor funcionamiento del sistema como a la legitimación pública del mismo.

---

<sup>19</sup> Informe Comparativo Proyecto “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina”. Cristián Riego – Fernando Santelices. Publicación *Sistemas Judiciales*, Nro. 3.

<sup>20</sup> Bajo el rótulo de “salidas alternativas” se han englobado al ejercicio de las facultades discrecionales de los fiscales (archivos por atipicidad, oportunidad en sentido estricto, etc.), a mecanismos de simplificación procesal para la aplicación de la pena y a la diversificación de la solución de los conflictos penales; en este documento estamos haciendo referencia a esta última categoría.

En fin, entendemos que la diversificación de respuestas que ofrezca el sistema penal a la par de reportar en una mejor utilización de los recursos del estado, propone una renovada mirada sobre el conflicto de fondo, una mirada humanista que hace propicio un espacio de participación a la víctima y colabora con la solución pacífica de los problemas de la comunidad.

## **b. El sistema actual.**

Para tomar dimensión de la falta de políticas públicas en este sentido vale la pena apuntar algunos “datos duros”:

Según el Diagnóstico – Memoria – Informe<sup>21</sup> elaborado por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, durante el año 2004 ingresaron al fuero penal en la ciudad de Rosario (la ciudad más grande y poblada de la Provincia, que aporta prácticamente un tercio del total de la población) 139.770 causas. Ese mismo año se dictaron según este informe 16.455 resoluciones de mérito de parte de los juzgados penales.

Si desagregamos las sentencias dictadas por los juzgados de Sentencia (encargados de la tramitación del plenario – *escrito* – de las causas con delitos con penas mayores a tres años de prisión) advertimos que el número disminuye sensiblemente a 2.076 sentencias al año. Existían en Rosario a esa fecha 6 tribunales de Sentencia, con lo cual el número de sentencias por cada uno de ellos es de 346 sentencias al año, es decir, casi una sentencia al día, sin contar domingos, feriados ni vacaciones<sup>22/23</sup>.

Sin perjuicio de que faltan aquí desagregar las sentencias dictadas por los Juzgados Correccionales (es decir para causas con amenaza de pena que no superen los 3 años de prisión), podemos advertir que del universo de causas que ingresan al sistema penal en la ciudad de Rosario, una altísima cantidad de ellas no obtienen ninguna respuesta.

Es decir, dado que el “viejo código” no prevé un sistema de salidas alternativas ni criterios de oportunidad, respecto a estas causas el sistema penal no hace nada, salvo dejarlas en un trámite virtual y ficticio, esperando la fecha de prescripción.

Otro elemento a tener en cuenta en el control del flujo de causas está vinculado con la duración de los procesos.

Si tenemos en cuenta el mismo informe de la CSJ antes apuntado podremos advertir que ninguna definición existe al respecto puesto que la duración de las causas no tiene un correlato lógico con una tarea de investigación concreta o de realización del juicio, sino que responden a lógicas puramente administrativas de dictado de resoluciones de mérito.

---

<sup>21</sup> CSJ de la Provincia. Segunda Edición. Noviembre de 2005.

<sup>22</sup> Este número indica hasta que punto el sistema escrito funciona a partir de la delegación de funciones, desde que resulta material y humanamente imposible que un Juez lea la gran cantidad de papeles que significa un expediente, lo analice y redacte y firme una sentencia por día.

<sup>23</sup> El portal de Internet de la CSJ de la Provincia actualiza algunos de estos datos al año 2007. No los hemos tomado por cuanto no contienen el detalle del informe antes mencionado y los números no varían notablemente. De todos modos y a los fines de alguna eventual consulta la dirección es [www.poderjudicial-sfe.gov.ar](http://www.poderjudicial-sfe.gov.ar)

Para ilustrar lo que decimos veamos un ejemplo:

Para dictar una resolución en una causa y afirmar que no existen elementos para continuar la investigación se estima según el informe citado un tiempo promedio de 216 días;

Para desestimar una denuncia por que la misma no configura un delito el tiempo promedio es de 181 días;

Para el dictado de una resolución que afirma que el hecho que motiva la causa no se cometió o no encuadra en una figura penal prevista en el digesto sustantivo, el término estimado es de 348 días;

Y para conceder la suspensión del juicio a prueba (suspensión condicional del procedimiento) 533 días.

Es evidente que este no es un tema que haya merecido una particular preocupación, ni por cierto se pretende con esto cuestionar el trabajo de los operadores del sistema.

Por el contrario el trámite burocrático y escriturario que tiene nuestro actual sistema penal genera fuertes incentivos para que estas prácticas continúen y en tanto no se afronte el desafío con definiciones de política institucional al respecto parece claro que no va modificarse la situación.

### **c. Una nueva lógica organizacional del Ministerio Público de la Acusación. El sistema “multipuertas”**

El nuevo Código Procesal Penal contempla un conjunto de nuevas herramientas legales para gestionar la conflictividad penal y una dinámica de trabajo fundada básicamente en la diversificación de respuestas al conflicto penal y la oralidad como forma de obtención de información para la toma de decisiones. El órgano natural de gestión de estas nuevas herramientas es el Ministerio Público de la Acusación.

Para hacer ello posible es menester construir una estructura funcional que permita el desarrollo de respuestas primarias y soluciones alternativas al juicio (mediación, juicios abreviados, suspensiones del juicio a prueba, etc.).

A través de ellas se logrará satisfacción a muchas víctimas del delito y se contribuirá a la paz social, generando condiciones que mejoren las posibilidades de persecución eficaz de los delitos más graves y la criminalidad organizada o no convencional.

Para cumplir este cometido las unidades y plataformas de trabajo de los fiscales deben estar en condiciones de enfrentar los nuevos desafíos, desarrollando capacidades para la utilización de mecanismos de depuración temprana de casos, aplicar medios de resolución alternativos, litigar en audiencia en todas las etapas del proceso e investigar con profesionalismo y celeridad la criminalidad.

El nuevo modelo busca asegurar el principio acusatorio con plena oralidad, lo que hará de las audiencias (iniciales, de la etapa intermedia o de juicio) los actos centrales del procedimiento; a la vez de ofrecer una cantidad de salidas diversas a la convencional tramitación de todas las etapas del juicio oral, entregando facultades a los involucrados en las causas penales para que, según sus propios intereses, puedan incidir en la conclusión de los casos.

#### **d. El aporte al sistema de salidas alternativas de la Dirección Provincial de Control y Asistencia Post Penitenciaria (DPCAPP)**

Sería muy extenso explicar con suficiencia la renovación de este organismo y los cambios que se están llevando a cabo<sup>24</sup>. Vamos a limitarnos a resaltar algunos aspectos del programa previsto por la DPCAPP destinado a colaborar en las llamadas *soluciones alternativas*, y con ello al funcionamiento del nuevo sistema procesal penal.

Sabemos que este tipo de salidas bien utilizadas significan una solución del conflicto diverso al trámite habitual del juicio oral y la prisión; constituyendo verdaderas soluciones de alta calidad. A la vez son una importante herramienta que contribuye a la utilización racional de los recursos, siempre escasos, con los que se cuentan.

Para que sea posible un sistema de salidas alternativas que represente una respuesta efectiva al problema delictivo y que comprometa al Estado con la solución de los conflictos es necesario que las reglas de conductas impuestas a las personas que acceden a esas salidas (*probation*, mediación, etc.) se cumplan. Lo contrario genera el desprestigio del sistema en tanto la comunidad advierte que estos mecanismos no son más que mera “impunidad” y antes de ser un aporte al sistema contribuyen a deslegitimarlo.

En esta faena se encuentra involucrada esta Dirección dependiente de la Secretaría de Asuntos Penales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Los programas abordados desde esta Dirección exceden la naturaleza procesal puesto que están dirigidos a todas aquellas personas a quienes se les apliquen condicionantes a medidas judiciales en libertad, es decir a quienes se les ordene el cumplimiento de una regla de conducta o tarea comunitaria, sea en razón de la aplicación de una suspensión condicional del procedimiento o de una condena de ejecución condicional.

También podrán ser eventualmente utilizados por las instancias de mediación penal como integrante de los acuerdos reparatorios y cualquier otro medio alternativo al juicio o a la prisión.

El objetivo de estos programas es colaborar con la implementación del nuevo enjuiciamiento penal dotando a los operadores jurídicos de las herramientas para la gestión y ejecución de los medios alternativos al juicio y a la prisión; y superar la

---

<sup>24</sup> La información del estado de los programas a realizarse en la DPCAPP ha sido facilitada por la Dra. María Cecilia Vranicich, Directora Provincial a cargo de la institución, a quien los autores agradecen por este medio su gentileza.

sensación de impunidad que actualmente generan la imposición de estas medidas al no existir control real sobre el cumplimiento de las reglas impuestas.

A este respecto parece imprescindible en un sistema “multipuertas” como el que venimos describiendo la organización y puesta en marcha de estos programas.

En particular lo que refiere a la suspensión condicional del procedimiento la regulación normativa y la falta de gestión institucional al efecto ha generado la subutilización de estos mecanismos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha avanzado en interpretaciones amplias del instituto, ahora colectadas en la novel legislación local<sup>25</sup>.

La experiencia acumulada nos indica que cuando estas salidas alternativas al juicio no se sustentan con definiciones y decisiones políticas institucionales concretas, ellas prácticamente no son utilizadas o lo son en muy bajo índice.

La *suspensión de juicio a prueba* suele estar restringida en su aplicación a la imposición de tareas comunitarias sin previa evaluación del perfil del probado, por lo cual se ordenan medidas de carácter genérico sin establecer el modo ni el lugar donde debe cumplirse la regla de conducta y sin compromiso por el cumplimiento de las mismas.

Además no existe una práctica orientada a la utilización de la *suspensión del juicio a prueba* y en los casos que se concede se prolonga tanto tiempo esta decisión que cuando llega pierde el sentido de la misma.

Como muestra del mal manejo en nuestro medio basta volver a citar el informe estadístico presentado por la CSJ de la Provincia del año 2004 donde se afirma que el tiempo promedio para el dictado del auto que concede la suspensión del juicio a prueba es de 533 días.<sup>26</sup>

El plan de implementación se orienta a un fuerte cambio de esta realidad. Lo que se pretende con este nuevo programa es poner a disposición de todos los operadores actuantes (Fiscalía, Centro de Asistencia a Víctimas, Defensorías, Juzgados, Colegios de Abogados, Centros de Mediación, etc.) un listado de los lugares posibles donde se puedan cumplir reglas de conducta o tareas comunitarias (mediante el previo trabajo de relevamiento, de información y de captación de efectores públicos y privados).

Asimismo se pondrá a disposición de los operadores el gabinete de profesionales de la DPCAPP para - previa entrevista - establecer el perfil, capacidades y aptitudes del futuro tutelado con el objeto de sugerir las posibles reglas o tareas y lugares de cumplimiento.

La DPCAPP tendrá a su cargo el posterior control del cumplimiento de la regla de conducta o tarea comunitaria impuesta. Este control consiste en la presentación

---

<sup>25</sup> El precedente jurisprudencial referido es el fallo “Acosta”, de la CSJN, de fecha 23 de abril de 2008. Puede chequearse en el portal de la CSJN Argentina <http://www.csjn.gov.ar>

<sup>26</sup> Diagnóstico – Memoria – Informe. CSJ de Santa Fe. Año 2004. Pag. 206.

formal y periódica del tutelado a la institución y en el seguimiento y acompañamiento por parte de profesionales de la Dirección en los lugares de ejecución de la medida que se trate.

#### **e. La Mediación Penal**

La mediación penal es un servicio que se está prestando desde los Centros de Asistencia Judicial.

El “nuevo código” (ya vigente por ley 12.912) incorpora dentro del título genérico “criterios de oportunidad” la posibilidad de que el Ministerio Público Fiscal no promueva la acción procesal penal en aquellos casos en que haya *“conciliación entre los interesados, y el imputado haya reparado los daños y perjuicios causado en los hechos delictivos con contenido patrimonial cometidos sin violencia física o intimidación sobre las personas, salvo que existan razones de seguridad, interés público o se encuentre comprometido el interés de un menor de edad”* (art. 19, inc. 5 ley 12.734) o cuando *“exista conciliación entre los interesados y el imputado, en los delitos culposos, lesiones leves, amenazas y/o violación de domicilio, salvo que existan razones de seguridad, interés público o se encuentre comprometido el interés de un menor de edad”* (art. 19, inc. 6, ley 12.734) .

Además deja sujeto a la condición de que el acusado *“haya reparado los daños y perjuicios ocasionados, en la medida de lo posible, o firmado un acuerdo con la víctima en ese sentido, o afianzado suficientemente esa reparación”* para no instar la acción penal en los casos de “insignificancia”, “pena natural” o en el inc. 6 antes transcrito del art. 19.

La nueva norma consagra un lugar importante para la mediación penal lo cual se traduce en la necesidad de prestar este servicio a quien lo requiera. Esta es una de las tareas que asumió el Ministerio a partir de la organización en los CAJ de un sistema de prestación de este servicio de mediación, y sin perjuicio de otras ofertas que pueda haber al respecto.

Debe tenerse en cuenta que resulta importante que la opción por la mediación sea asumida proactivamente por el Ministerio Público de la Acusación, en el contexto de un plan político criminal previamente diseñado, como una herramienta para la gestión de los conflictos penales que lleguen a su conocimiento.

Al prestarse este servicio desde el Poder Ejecutivo habrá que sensibilizar suficientemente a los Fiscales para que utilicen este tipo de salidas y “envíen a mediación” las causas que así lo merecen.

El tema no es menor desde que resulta muy habitual ver reticencias en los operadores por la opción por este tipo de procedimientos, apegados a la tradición que nos ha impuesto la “legalidad”; o por el contrario, que se utilice la mediación como “cajón de sastre” (al que arrojar todos los casos que a los ojos del fiscal aparezcan como de difícil avance) o como válvula de descarga de situaciones de sobrecarga de trabajo, derivando en forma masiva casos que –prima facie- no presentarían criterios de selección como “casos mediables”.

Por fin, el texto legal nada dice respecto al problema del cumplimiento/incumplimiento de los acuerdos.

Tal como está previsto trabajar esa problemática desde las Oficinas de Mediación y conforme las primeras definiciones al respecto, una vez que el MPF derivó el asunto a mediación, es en el contexto de los CAJ en donde se va a llevar a cabo la tarea de control del cumplimiento de los acuerdos.

Esto requiere de acciones coordinadas con las víctimas de los delitos, sin perjuicio de que ello no implica que se desarrollen en su ámbito procedimientos para compeler al cumplimiento o hacer efectivo los acuerdos firmados por las partes.

### **III. Segunda sección: Desafíos para el nuevo sistema procesal penal.**

Esta reforma integral en la forma de administrar justicia penal en la provincia a la vez de generar mucha expectativa entre los operadores del derecho propone una serie de desafíos para el “nuevo sistema”.

Estamos ante una propuesta de política pública compleja en donde confluyen para su legitimación intereses de diversa índole, algunos de ellos hasta aparentemente contradictorios.

Es que contamos entre sus discursos legitimantes tanto como el de mejorar los estándares de respeto a los derechos de los imputados durante el trámite del proceso penal, como el de darles mas y mejores respuestas a las víctimas de los delitos, profesionalizar la investigación criminal y todo ello en el marco de nueva gestión de los tribunales penales a partir de la convicción que todas las decisiones jurisdiccionales deben ser tomadas en audiencia pública.

Decidimos abordar muy sumariamente cuatro desafíos de esta gran empresa que pretenden ser demostrativos de la magnitud de la transformación que se ha iniciado en y por que no, del camino por recorrer.

Estos desafíos son: **a) un abordaje integral de la problemática de las víctimas de delitos en el marco de los servicios de justicia penal; b) la racionalización en el uso de la prisión preventiva, c) la oralización de las etapas previas al juicio y d) la organización de los dos actores fundamentales en un sistema adversarial: la defensa penal y la acusación penal.**

Respecto lo primero ha habido importantes avances a partir de definiciones políticas muy contundentes en el área respectiva que sumariamente repasaremos en lo que sigue. Los puntos b y c serán abordados a partir de las importantes definiciones normativas que se adoptaron lo cual merecen algún comentario en tanto constituyen una nueva lógica para la toma de decisiones que seguramente impregnará a todo el sistema.

Por último, en cuanto a la organización de la Defensa Penal y de la Acusación Penal veremos algunos puntos salientes a considerar a partir de los proyectos de ley.

### **IV. El derecho de acceso a la justicia y las Víctimas de delitos.**

#### *4.1. Las víctimas y el sistema penal. La histórica postergación de la víctima.*

Forseti, el dios nórdico de la justicia, era el más afable y el más inteligente de sus pares. Tanto que su morada, el Glitnir, era conocida como la casa de la que nadie salía descontento. Nuestros sistemas judiciales, en las antípodas, pareciera que logran el raro efecto de que nadie, ni siquiera los ganadores, quedan felices al final de un juicio.

Día a día asistimos a un sostenido proceso de deslegitimación de la justicia, que ha dejado de ser un servicio público esencial, para transformarse en la opinión pública, en algo así como un suburbio incomprensible, olvidable e inútil del Estado.

En la medida que la justicia no logre transmitir a la sociedad un mensaje de **utilidad** de su existencia, nada indica que haya razones para sostener un prestigio hace mucho perdido.

Uno de los factores que ha contribuido a esta deslegitimación de la administración de justicia ha sido el trato para con las víctimas de los delitos.

En los sistemas inquisitivos heredados de la colonia española la problemática de la víctima no guardaba alguna atención particular. La víctima a lo sumo es una mera “colaboradora” de la justicia a la que se la requiere para que – en su caso – presente una formal denuncia o preste su testimonio.

A pesar de la normativa internacional en la materia y el desarrollo de disciplinas vinculadas a los problemas de víctimas de delitos los sistemas penales latino americanos solo recientemente han incorporado la problemática a los catálogos normativos y a pesar de ello todavía hoy no es extraño escuchar a los empleados de mesas de entradas de los juzgados penales decirles a las víctimas que solicitaban información de la causa que no se las podía dar, sencillamente por que “no eran parte”.

En términos de definiciones de los sistemas penales las expectativas propuestas por la administración de justicia del modelo de la inquisición a las víctimas del hecho se reducen a una: la pena<sup>27</sup>, sin importar mayormente la solución de su problema en tanto el este pasa a ser un problema del estado (expropiación del conflicto)

La pena (o el encarcelamiento preventivo) es lo único que está hoy en condiciones el sistema de brindar al reclamo de la víctima. Nuevamente, un sistema binario: o la pena (anticipada, en la mayoría de los casos por el mal uso de la prisión preventiva) o nada.

La situación de revictimización a las que son sometidas las víctimas, primero afectadas por el hecho delictivo y luego por la inacción del estado en lo que hace a sus intereses es absoluta y evidente.

En lo que respecta a los derechos y facultades a ejercer por las víctimas los nuevos sistemas fueron incorporando paulatinamente e incrementalmente mayores reconocimientos.

---

<sup>27</sup> Para ser rigurosos técnicamente deberíamos decir “pena anticipada”, es decir la prisión preventiva del imputado, en miras al altísimo índice de presos sin condena firme que alojan nuestras cárceles.

Los códigos comenzaron a contener un catálogo especial de derechos referidos al trato que debe dársele a los afectados por el hecho delictivo, el derecho a la protección y asistencia y el derecho a la reparación. Ya en los más actuales sistemas de enjuiciamiento se consagra el derecho a presentarse en la causa y constituirse en parte querellante<sup>28</sup>, instar el proceso, y en algunas legislaciones hasta continuar la causa que el fiscal decide no trabajar en ejercicio de criterios políticos criminales de selección de causas.

En nuestra legislación local, y hasta la sanción de las leyes 12.734 y 12.912 las deficiencias en esta materia eran tan evidentes que hasta permitían dudar de la “constitucionalidad” de la ley ritual<sup>29</sup>.

Estas deficiencias del sistema (normativas y de políticas de estado dirigidas a la satisfacción de derechos las víctimas) fueron el motivo de diversos reclamos de grupos de víctimas que proclamaban en definitiva una oportunidad de participar en los procesos penales a partir del aporte de pruebas, colaboración con el tribunal, etc.

Recuperar la confianza de las víctimas de delitos muy graves (inundaciones en la ciudad capital de la provincia, ola de homicidios en barrios periféricos, etc.) y ofrecerles contención y asistencia fue uno de los desafíos del proceso de reforma penal que comenzaba en la provincia.

El desprestigio del sistema de justicia se debía en parte a que los principales afectados por el hecho criminal no podían hacer nada para avanzar en la investigación de las causas.

Esta situación se ha modificado en el plano normativo a partir de la sanción de la “ley de implementación”, la cual permite que las víctimas puedan presentarse a los estrados de los tribunales y formular querrela contra el acusado; e incluso si el actor penal público decide no perseguir fundando su criterio en razones de oportunidad podrá continuar la causa la víctima, convirtiéndose al trámite de la acción pública en donde la misma avanza a impulso de la víctima.

Si a esta mejoría en las facultades procesales de las víctimas se las ve conjuntamente con la posibilidad concretas de arribar a acuerdos reparatorios o la amplitud de posibilidades de arribar a suspensiones condicionales del procedimiento; e incluso la incorporación de la mediación penal, podrá verse el importante avance del proceso penal santafesino hacia un derecho penal que se ocupa por dar una solución al conflicto humano que subyace.

---

<sup>28</sup> Vale aclarar que en lo que hace al derecho local de la provincia de Santa Fe este catálogo de derechos fue recientemente incorporado al texto del Código Procesal Penal, en el año 2004 mediante la ley 12.162. Hasta esa fecha no había ninguna disposición que otorgase a la víctima por su calidad de tal algún reconocimiento de derechos y recién con el texto legal sancionado en 2007 (Ley 12.734) se adopta legislativamente la posibilidad de constitución en parte querellante.

<sup>29</sup> La Convención Americana prescribe en el artículo 8.1 que toda persona tiene “derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley...para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter”. El derecho a un proceso judicial independiente e imparcial...también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo...como “en el caso de un proceso penal en el cual se le niega a la parte lesionada la oportunidad de acusar” (Comisión IDH, Informe nro. 10/95, caso 10.580). Cafferata Nores, ob. cit. Pag. 15. cita, 29.

#### 4.2. Los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) <sup>30</sup>

Con la creación en el ámbito del Poder Ejecutivo – en el marco de la *Dirección Provincial de Acceso a la Justicia y Asistencia Judicial* – de los Centros de Asistencia Judicial (CAJ) el estado provincial ofrece una serie de servicios a las víctimas de delitos que van desde asistencia psicológica y social hasta asistencia jurídica para constituirse en querellante en las causas penales<sup>31</sup>.

Esta nueva agencia del sistema penal tiene “*por objeto informar y orientar a los consultantes sobre los derechos que los asisten y las vías institucionales para hacerlos valer, promover la resolución de conflictos por medios no adversariales, brindar asistencia integral a las víctimas de delitos y asistencia profesional para actuar en los litigios de sus causas a quienes encuadre en los parámetros de la respectiva reglamentación; todo ello con el fin de contribuir al igualitario acceso a la justicia de los habitantes de la Provincia de Santa Fe.*”<sup>32</sup>

Si bien sabemos que la experiencia en este tipo de instituciones no es nueva, las características de los CAJ difieren bastante de aquellas que conocemos existentes en Bolivia<sup>33</sup> o las “Casas de Justicia” de Colombia<sup>34</sup>.

Es sumamente auspicioso –y sin duda aporta positivamente a la identificación social de los objetivos de la reforma- que en esta gradual puesta en marcha, se haya puesto la atención a las víctimas como uno de los puntos iniciales.

Estos Centros de Asistencia Judicial son los primeros dispositivos creados en miras al nuevo sistema penal.

En esta lógica es que se propone “*....como meta institucional que esta nueva agencia del sistema estatal de reconducción de conflictos interpersonales funcione según criterios no burocratizados, desarrollando herramientas novedosas...Se pretende que los CAJ puedan constituirse en verdaderos polos de resolución extrajudicial de conflictos interpersonales de diversas naturaleza.*”<sup>35</sup>

Las expectativas puestas en estas agencias no solo tienen que ver con la calidad de los servicios que presten sino con la posibilidad de ofrecer una institución que se

---

<sup>30</sup> Muchos de estos conceptos son tomados de las reglamentaciones que la Dirección Provincial de Acceso a la Justicia y Asistencia Judicial se encuentra desarrollando y han sido generosamente facilitados a los fines de la elaboración de este trabajo por la actual Directora, la Dra. Carla Cerliani.

<sup>31</sup> Actualmente se encuentra funcionando ya el de la circunscripción judicial Nro. 1, en la ciudad capital y próximamente abrirá sus puertas el de la ciudad de Rosario, asimismo se encuentra proyectada la apertura de los próximos tres CAJ en las ciudades de Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista. Sin perjuicio de ello la Dirección Provincial de Acceso a la Justicia ya se encuentra trabajando con víctimas de delitos de distintos lugares de la provincia de Santa Fe, dando atención y procurando la participación en las causas penales. A la fecha esta Dirección Provincial ha dado asistencia a más de doscientas víctimas en toda la provincia en el último año.

<sup>32</sup> Para la constitución, misión y funciones de los CAJ ver Decreto 326/08 y Resolución Ministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Nro. 370/08.

<sup>33</sup> Puede verse una presentación oficial de las Casas de Justicia de Bolivia en <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/PresentacionCasasdeJusticiaLAB.pdf>

<sup>34</sup> Casas de Justicia. Informe Anual 2003. Ministerio del Interior y Justicia.

<sup>35</sup> Manual de Procedimientos. Centro de Asistencia Judicial Santa Fe. Pag. 4. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe.

alejé de las formas de funcionamiento de los sistemas inquisitivos tradicionales, con nuevas lógicas organizacionales, flexibles y desburocratizadas y que tenga como elemento central la prestación de un servicio público de forma eficiente y con calidad en la respuesta al ciudadano.

#### *4.3. La protección de las víctimas y testigos.*

Un tema crucial en un sistema de enjuiciamiento oral es el de la protección de víctimas de delitos. Sabemos que la prueba fundamental para la resolución de la mayor cantidad de causas es la declaración en juicio oral de personas que percibieron con sus sentidos circunstancias fácticas que permiten arribar a lo ocurrido; y de todas ellas las que mejor y más información están en condiciones de transmitir en muchos casos son las propias afectadas por el delito. Muchos casos se “resuelven” gracias a los aportes que estas personas logran entregar a las autoridades.

De modo que desde hace tiempo las agencias vinculadas al sistema penal han desarrollado programas que tienen como misión cuidar y brindar asistencia a las víctimas de delitos y demás testigos para que ellos puedan declarar en juicio oral y así conformar la prueba en la instancia del juicio oral.

En un sistema escrito – como el de la Provincia de Santa Fe – esta no era una preocupación en tanto el escriturismo permite obtener la declaración del testigo y asentarla en una acta con lo cual lo importante deja de ser la persona declarando en juicio oral para ser el acta foliada al expediente.

No viene al caso aquí cuestionar esta metodología de producción de información (por otra parte la CSJN ya se ha pronunciado sobre el particular en el caso “Benitez”); sino solo resaltar que ha sido materia de abordaje por este proyecto integral de reforma del sistema penal en la provincia<sup>36</sup>.

Tal es así que entre las leyes que el Ministerio envió a la legislatura provincial está el que organiza un sistema de atención de víctimas y testigos a partir del desarrollo de una serie de programas de protección y asistencia para permitir el buen funcionamiento de la administración de justicia, programas que serán desarrollados en el ámbito de la Dirección Provincia de Acceso a la Justicia y Asistencia Judicial.

El programa en el que se está trabajando tendrá como prioritario dar un cúmulo de ofertas de protección y asistencia integral a víctimas y testigos que van incrementando su complejidad y sofisticación de acuerdo a las circunstancias del caso lo demandan.

#### *4.4. La asistencia jurídica.*

Por último, muy sumariamente nos gustaría referirnos a otro de los servicios que se prestarán en los CAJ cual es el de la prestación de servicios jurídicos, con la posibilidad de constituirse como abogados querellantes en las causas penales.

---

<sup>36</sup> El nuevo Código Procesal Penal, ley 12734, contenía el mandato expreso de la necesidad del dictado de una ley de protección de víctimas y testigos.

El nuevo CPP dispone en el art. 22 que asumido que fuere un criterio de oportunidad (o archivo fiscal) la víctima podrá presentar querrela para continuar la causa y en ese caso ella “...tiene el derecho y el Estado el deber de asegurarle el asesoramiento jurídico necesario cuando no pudiese afrontar los gastos en forma particular...”

A su vez el art. 82 del mismo texto dispone que si la víctima “...no contare con medios suficientes para contratar un abogado a fin de constituirse en querellante, el Centro de Asistencia a la Víctima u organismo pertinente, se lo proveerá gratuitamente”.

Nuevamente desde la norma del “nuevo código” se ofrece un derecho a las víctimas que en la medida que no puedan gozar de un representante legal será muy difícil su ejercicio.

Lo cierto es que tener un abordaje público y comprometido en la cuestión implica comenzar una tarea de compromiso con la problemática teniendo en miras que una víctima que luego es olvidada y maltratada por el sistema es dos veces víctima, del agresor y del Estado.

En general y como puede verse en la mayoría de los sistemas reformados, uno de los grandes desafíos pasa por generar una política de persecución penal que a la vez de responder a los intereses generales de la sociedad, de cuenta de un verdadero servicio dirigido a las víctimas de los delitos, que son, al final de cuentas, los principales afectados por el hecho criminal.

## **V. La racionalización en el uso de la prisión preventiva.**

### *5.1. Situación actual*

El todavía vigente Código Procesal Penal según ley 6740 consagra la poderosa institución del “juez de Instrucción”<sup>37</sup>.

Es esta misma persona la que funcionalmente tiene por un lado la obligación de investigar los delitos y por el otro la de velar por la vigencia de las garantías de las personas involucradas en esa investigación.

Claramente el sistema de garantías se encuentra absolutamente desvirtuado si la excepción a la garantía recae en quien tiene a cargo esa investigación.

No parece lógico encontrar un juez de Instrucción que en su rol de *investigador* decida dejar detenida a una persona (por que crea que puede peligrar su investigación, por ej.), pero que como *juez de las garantías* de esa persona se niegue a si mismo esa petición de privación de la libertad.

---

<sup>37</sup> La organización de la justicia penal en Santa Fe se reparte entre juzgados Correccionales, de Instrucción y de Sentencia. La primera se ocupa de la investigación y juzgamiento de los hechos delictivos cuya pena máxima no supere los tres años, la de Instrucción entiende en la investigación de los delitos cuya pena máxima sea mayor a tres años y la de Sentencia en el juzgamiento de estos últimos hechos.

A lo que debe agregarse que el juez de Instrucción dictaba la prisión preventiva en forma automática con el procesamiento a partir de los viremos normativos que consagraban delitos “inexcarcelables” y con criterios de *peligrosidad social* absolutamente contrarios a la vigencia del *estado de inocencia*.

Como hemos comentado el nuevo Código Procesal Penal cambia diametralmente el enfoque del uso de la prisión preventiva durante el proceso. Estas normas han sido ya incorporadas por la ley 12.912.

Establece la normativa vigente la aplicación de la prisión preventiva solo a pedido de parte, y en base a criterios de *peligrosidad procesal* exclusivamente.

El trámite para su imposición es el de una audiencia oral y pública<sup>38</sup> por ante el Juez de Instrucción<sup>39</sup>, teniendo la defensa oportunidad de controvertir su aplicación antes de la imposición de la misma.

### 5.2. El diseño propuesto.

Entre las características salientes del nuevo código que ya están vigentes contamos las siguientes:

Establece un amplio menú de restricciones de derechos y otras medidas sustitutivas de la prisión preventiva (someterse al cuidado de persona o institución, presentarse ante una autoridad, prohibición de salir de determinado ámbito territorial, concurrir a ciertos lugares o comunicarse con determinadas personas, prestar caución, promesa jurada, prisión domiciliaria, ingreso a institución terapéutica o educativa, etc.).

No fija “delitos inexcarcelables”, sino que requiere para dictar una prisión preventiva, además de la previa imputación en audiencia: a) existencia de elementos probables para sostener la existencia del hecho y la participación del imputado; b) que en caso de condena la misma será de prisión efectiva; c) circunstancias concretas de *peligrosidad procesal*.

A posteriori establece que el juez podrá tener en cuenta las siguientes pautas de análisis para merituar la *peligrosidad procesal*: a) pena en expectativa; b) ausencia de residencia fija; c) comportamiento del imputado durante el desarrollo del proceso y otro anterior y d) la importancia del daño a resarcir y la actitud que el imputado adoptara voluntariamente frente al mismo.

### 5.3. Algunos datos empíricos.

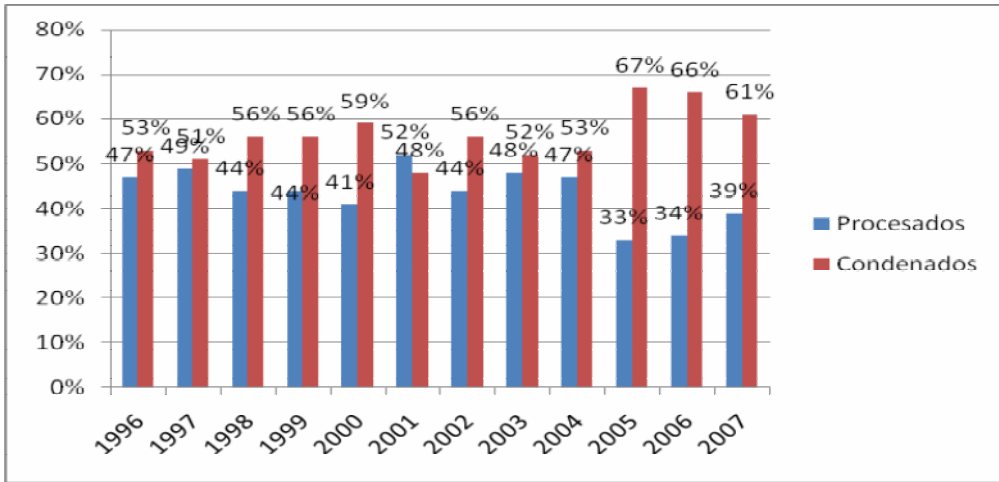
Veamos ahora algunos datos sobre el uso de la prisión preventiva:

Evolución de los porcentajes de condenados y procesados alojados en unidades penitenciarias – Provincia de Santa Fe – 1996/2007

---

<sup>38</sup> La ley 12.912 expresamente excluyó de la aplicación en esta primera etapa de la norma que dispone la realización de una audiencia oral para la discusión y eventual imposición de la prisión preventiva.

<sup>39</sup> El órgano jurisdiccional sigue siendo el mismo (el Juez de Instrucción) hasta tanto comience a regir el nuevo código, que organiza la judicatura a partir de “colegios de jueces”.



Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe /INDEC

En los primeros días de junio de 2009, se encontraban a disposición del Servicio Penitenciario un total de 2301 personas alojadas en unidades penitenciarias de las cuales 1405 se encontraban cumpliendo pena (es decir, condenados) y 896 presos preventivos sin condena. Asimismo, se encontraban alojados en dependencias policiales (ya sea tanto en alcaidías dependientes de la policía provincial como en celdas de comisarías) un total de 1600 personas, de las cuales 1198 lo hacían en calidad de procesados y 320 en calidad de condenados<sup>40</sup>.

Como podrá observarse el número total de procesados es muy elevado sobre todo teniendo en cuenta los detenidos en comisarías que su gran mayoría son presos sin condena y alojados en condiciones muy poco aptas, desde que las comisarías y alcaidías no están preparadas a esos fines.

En conclusión, de un total de 3901 personas detenidas, 2094 son “presos sin condena”.

#### 5.4. Perspectivas: el rol de los nuevos actores institucionales

La transformación normativa que apuntamos sin dudas que resulta de suma importancia y constituye un primer paso fundamental en la carrera por la racionalización en el uso de la prisión preventiva en nuestra región. Sin perjuicio de ello el contexto sigue siendo el del sistema inquisitivo que comentamos por lo que hasta tanto no contemos con la definitiva implementación del nuevo sistema penal acusatorio – con la definitiva instauración y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal y Defensa Penal – muchos de los desafíos que este uso racional requiere no podrán ser monitoreados con mayor grado de precisión.

Sin perjuicio de ello mucho se juega en esto la concreta posibilidad de que la Defensa Penal tenga reales posibilidades de controvertir el pedido de aplicación de prisión preventiva por parte del Ministerio Público, para lo cual resulta indispensable organizar un sistema de Defensa Penal fuerte y protagonista en el contexto de la reforma penal.

<sup>40</sup> La diferencia con el total de detenidos se debe a que existen 82 detenidos por disposición de los Juzgados Federales.

Por otra parte resultará necesario instalar fuertemente la idea en todos los operadores del sistema que el único escenario legítimo de discusión respecto a la aplicación de la prisión preventiva es el de la audiencia oral.

Asimismo resulta esencial en este debate contar con una necesaria estimación de la duración de la investigación a realizarse por el Fiscal, lo que motiva el pedido de la cautela; y una proyección temporal de realización del juicio oral y público, exigiendo por tanto que la medida sea solicitada por ese período de tiempo, correspondiente con estas necesidades investigativas.

En este sentido, parece poco menos que irrealizable una sistematización racional de criterios para la utilización de la prisión preventiva sin asumir la necesaria generación de información para asistir al tribunal a la hora de tomar la decisión de aplicación de una medida cautelar, información referida al contexto socio – cultural del acusado, arraigo, etc. Los llamados “servicios previos al juicio” constituyen un programa mas que atractivo a los efectos de cumplir esos objetivos.

## **VI. La oralización de las etapas previas al juicio**

### *6.1. Oralidad y legitimación social del sistema de justicia penal.*

La oralidad no es una modalidad de trámite, sino un formato compatible con la transparencia republicana. Una justicia oral es una justicia visible para el ciudadano, y esa visibilidad debiera aumentar la consideración positiva del sistema.

La implementación de un proceso por audiencias tiene una muy especial virtualidad en la reconstrucción de la necesaria confianza de la comunidad en su sistema de justicia. Sin discutir que el juicio oral y público es la piedra angular de un sistema republicano de justicia, la incidencia de éste en el crédito público del sistema se ha visto reducido en nuestros países porque el juicio oral viene casi invariablemente precedido de una etapa supuestamente<sup>41</sup> preparatoria, larga, formalista, escrita y secreta en la mayoría de los casos. Así, “*la excesiva duración y la excesiva formalización de la etapa preliminar conspiran contra la función social del proceso penal como redefinición del conflicto*”<sup>42</sup>; adviértase que si la sociedad recibe una alarma con la noticia del delito, y la única manifestación verdaderamente pública de respuesta estatal frente a esa alarma es el juicio oral que llega uno, tres o cinco años después del hecho, no hay forma de lograr que el ciudadano asocie “crimen y castigo” como sueña el mito de la prevención general en los sistemas escritos. Como dijera el inmortal Beccaria, “*Tanto más justa y útil será la pena, cuanto más pronta fuere y más vecina al delito cometido*”.

### *6.2. La audiencia como canal de comunicación de los mensajes del sistema.*

Pero no se trata sólo de la vecindad temporal. La auténtica oralidad impone un formato simple y natural de comunicación y manejo de información, y una posibilidad concreta de incorporar de un modo directo y protagónico a las partes naturales del

---

<sup>41</sup> Para una poderosa refutación del carácter “preliminar” de la investigación, puede verse Abregú, Martín, “La instrucción como pre-juicio” en Baigún, David, et al, *Estudios sobre la Justicia Penal : homenaje al Prof. Julio B. J. Maier*. Buenos Aires, Del Puerto, 2005, p. 153

<sup>42</sup> Nicora, Guillermo, “Oralización de las decisiones de la etapa de investigación preliminar (o cómo acercar la justicia a las partes y a la sociedad)” En *XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal, Libro de Ponencias* (Mendoza, La Ley, 2005)

conflicto, y aún a la comunidad toda, que puede evaluar el acierto o adecuación social de las decisiones, como así también acerca la posibilidad de implementar la demorada manda constitucional de juicio por jurados.

Los operadores judiciales deberán comenzar a asumir que, al margen de su rol técnico, y los conocimientos jurídicos específicos que requiere esa función, están administrando uno de los más trascendentes y graves recursos de la sociedad, como es la violencia legítima, la violencia estatal. Ese poder necesita (acaso más que cualquier otro) de un constante, directo y fuerte control. Los jueces tienen como tarea la de contener las demasías persecutorias de las agencias de persecución (policía, ministerio público), pero ellos a su vez deben ser controlados por la comunidad toda, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de que la tan mentada (y en general, positiva) función contramayoritaria del juez (que debe tener poder suficiente para defender al último de los individuos cuando esté en riesgo de ser sojuzgado o privado injustamente de sus derechos individuales por los restantes ciudadanos, no importa cuán mayoritario sea el conjunto de éstos), se torne en un poder oscuro, incomprensible, ajeno a la comunidad, que se torne -y sucede frecuentemente con élites aristocráticas de las que provienen muchos de los hombres y mujeres que alcanzan los cargos judiciales en todo el mundo- funcional a grupos minoritarios de poder, que terminan por negar la democracia, la república y el estado de derecho.

Para evitar este efecto indeseable de la independencia del juez, sin dudas que el jurado popular es la mejor estrategia, y el gran salto dado por los santafesinos para salir de su sistema inquisitivo, no alcanzó tal orilla, al menos en esta etapa. Pero sin embargo, urge asegurar que el accionar de los jueces, fiscales y defensores, se transforme en una cuestión cotidiana, accesible y comprensible para el hombre de a pie, en lugar de los mensajes esotéricos y herméticos que solemos transmitir con sentencias monográficas y a veces, difíciles de comprender aún para el jurista.

Los jueces deben dejar de escribir para la cátedra, y comenzar a hablar para la comunidad para la que administran justicia. Y en este sentido, la oralidad es la herramienta clave para cambiar el discurso. Aún la precisión técnica debe poder ser explicada en términos llanos. De lo contrario, pierde sentido el sistema penal, que sólo funciona como dador de razones para obrar conforme la norma, cuando el destinatario comprende el mensaje.

Nadie considera un buen médico a aquella eminencia que habla en griego y no es capaz de explicar a su paciente qué le sucede, y qué debe hacer para mejorar su salud. Sin embargo, aceptamos que los jueces, a la hora de dar las razones por las que un hombre deberá pasar años en prisión (o por qué no, a despecho del imaginario colectivo que lo cree culpable), pergeñen discursos crípticos, sólo apto para especialistas.

### *6.3. Guerra de prácticas y acciones contraculturales*

La experiencia adquirida en veinte años de procesos de reforma nos dice claramente que sólo se podrá poner fin a la cultura inquisitorial, si logramos instalar nuevas prácticas que reemplacen a las vigentes.

En el encuentro se relató una experiencia concreta de la etapa de transición con la que inicia el proceso de implementación, vinculada a una pequeña jurisdicción de Santa Fe en la que los operadores decidieron (pese a que aún no está vigente la norma

que lo obliga) celebrar audiencias para el dictado de la prisión preventiva en las causas en trámite por el proceso intermedio. Si bien el caso es de bajo impacto sobre los defectos insalvables del sistema escrito, se puso de resalto en el caso presentado la poderosa función contracultural de estas experiencias, que pretenden desplazar las prácticas y rutinas propias del proceso que se quiere abandonar, por las que resultan compatibles con el nuevo sistema.

Siempre que no quede la errónea impresión de que “ya se hizo el cambio” sólo porque ahora se hace en una audiencia lo mismo que antes se hacía en un despacho, creemos que es positivo que surjan iniciativas innovadoras por parte de los propios actores del cambio. Serán las instituciones que lideran el proceso las que deban estudiar los casos, estimular las que demuestren ser positivas, y analizar y modificar (o directamente desalentar) las que aparezcan como negativas. Es fundamental asumir que no existe tal cosa como un Manual de Instrucciones de la Implementación de Reformas, aunque día a día persistamos en la construcción de reglas y principios.

## **VII. El Ministerio Público de la Acusación**

### *7.1. Una nueva institución para una nueva función.*

Entre los proyectos que la Legislatura Provincial está llamada a sancionar para poder poner en marcha el nuevo sistema, destaca la ley orgánica del Ministerio Público de la Acusación.

El proyecto propone que el Ministerio Público de la Acusación cuente con autonomía funcional y administrativa y con autonomía financiera dentro del Poder Judicial, viene a asumir la función de ejercicio de la acción penal, con exclusión de las funciones extrapenales (tan usuales en los ministerios públicos de la región) que queda reservado al ámbito del Procurador, Fiscales de Cámaras y Agentes Fiscales preexistentes a la Reforma.

La decisión de construir un ministerio público enteramente nueva, es una decisión muy fuerte, pero desde toda perspectiva auspiciosa. Acaso esta medida de profilaxis acusatoria permita que la institución herede menos rutinas y menos cultura inquisitorial que lo habitual. Desde ya que no sería razonable desalentar ni impedir que quienes desde antes de la reforma actúan como Fiscales, aspiren a pertenecer al nuevo y más potente Ministerio Público de la Acusación.

### *7.2. Principios ordenadores.*

Entre los principios institucionales fijados, destacan la orientación a la satisfacción del interés de las víctimas, y la filosofía de gestión de los conflictos (por oposición a la cosmovisión del derecho penal infraccional), que exigen de cada Fiscal el agotamiento de las soluciones alternativas de baja punición cada vez que resulte posible hacerlo.

Para hacer concreto el principio de transparencia, la ley impone deberes concretos y específicos de rendición de cuentas públicas. Se deja bien en claro que la persecución penal es el ejercicio de un poder estatal, que en la República no puede quedar reservado al arbitrio de los funcionarios. El MPA debe hacer explícito (y por

tanto, someter al debate y consideración de la sociedad toda) su plan de política criminal.

### *7.3. Órganos de conducción*

El responsable máximo es el Fiscal General, designado por un proceso reglamentado constitucionalmente, por un período de seis años no reelegibles, luego de los cuales, si pertenecía antes al MPA, vuelve a su puesto. Esta regla (poco habitual en nuestro país, donde los cargos de conducción del Ministerio Público suelen ser vitalicios) honra mejor a los principios de la República, y dificulta la esclerosis institucional.

Este Fiscal General estará secundado por cinco Fiscales Regionales, que, replicando el esquema de regionalización y descentralización del poder que ya tiene en marcha el gobierno, son los jefes locales de las cinco regiones en que se divide el mapa provincial. Esa jefatura implica la fuerte y decidida autoridad para conducir la política criminal de la zona, pudiendo incluso avocarse al ejercicio de la acción penal en casos concretos que por su trascendencia o relevancia, entiendan merecen de su directa atención. El Fiscal Regional también está pensado como un cargo transitorio, ya que no puede ocuparse por más de seis años consecutivos, aún cuando el sistema procura retenerlos en la institución luego de su desempeño del cargo, pero como fiscales de instrucción. De cada fiscal regional depende un número variable de fiscales, que distribuyen su labor sobre criterios territoriales, procurando la cercanía del servicio a todos los habitantes de la provincia, y el conocimiento de la problemática delictiva propia de cada lugar. No obstante, y también conforme los criterios político-criminales propio de su jurisdicción, cada Fiscal Regional puede crear fiscalías especializadas, que permitan una persecución inteligente y eficaz en ciertos ramos delictivos que requieren un abordaje estratégico especial (por ejemplo, los delitos organizados bajo reglas de mercado).

Los cinco Fiscales Regionales conforman con el Fiscal General la Junta de Fiscales, que no sólo asesora al Fiscal General y coordina las políticas de persecución penal, sino que además interviene en el proceso de selección de personal, como alzada de los procesos disciplinarios, e incluso puede modificar o dejar sin efecto instrucciones generales del Fiscal General cuando fueran objetadas, y hasta participar del proceso de remoción del Fiscal General.

### *7.4. Órganos de apoyo.*

Entre los institutos más innovadores de este nuevo Ministerio Público, están los Consejos Asesores Regionales, destinados a asegurar los lazos del acusador público con la comunidad. Lo forman tres fiscales, tres representantes de los gobiernos municipales de la región, y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Los Consejos Regionales formularán recomendaciones en relación a las políticas de persecución penal, plantearán observaciones o quejas sobre el servicio y asesorarán al Fiscal regional en todas las cuestiones que este someta a su consideración.

En el mismo sentido de otorgar transparencia y anclaje público a una herramienta tan políticamente sensible como la persecución penal, se orienta la obligación que la ley orgánica le impone tanto al Fiscal General como a cada Fiscal Regional, de presentar un informe anual de gestión en audiencia pública, que en el caso

del Fiscal General se realizará en las cámaras legislativas. En ese informe deberá dar cuenta pública de lo actuado en el año precedente, y de los resultados obtenidos en el período; el uso de los recursos otorgados; una mención de los obstáculos y problemas planteados y medidas adoptadas para superarlos; la indicación de aquellas propuestas que permitan mejorar el servicio y expondrá los criterios de actuación que se aplicarán en el período siguiente.

Por último puede destacarse como muy positivo en el diseño propuesto la clara separación de las funciones administrativas (a cargo de un Administrador General que debe ser profesional universitario en ciencias de la Administración, y será designado cada seis años por concurso público), el establecimiento de un régimen de carrera tanto para fiscales como para empleados, una Escuela de Capacitación propia del MPA, articulada con las necesidades de la carrera, y la previsión de un Órgano de Investigaciones, equipo técnico y no militarizado que colaborará con las investigaciones de los fiscales, que será creado por el Fiscal General y actuará bajo su órbita.

#### *7.5. Puesta en marcha.*

El diseño institucional de este Ministerio Público parece apropiado a las necesidades del sistema, y su puesta en marcha deberá preceder, evidentemente, al inicio del funcionamiento previo del sistema, ya que una institución tan novedosa, sin auténtica historia ni memoria organizacional, no se pone en marcha tan sólo con la posesión del cargo de sus funcionarios, siendo necesario un período de formación y ajustes previo a la entrada en régimen del sistema procesal propiamente dicho.

En ese sentido parece muy interesante que el propio proyecto de ley orgánica establece una serie de reglamentos que la institución deberá establecer, en tiempos precisos y prefijados, que se vinculan a la necesaria y paulatina puesta en marcha de una estructura trascendente, como es la responsable de la persecución penal.

### **VIII. Un sólido servicio público de defensa penal**

#### *8.1. La Defensa Oficial como servicio público.*

Otro punto fuerte del proceso de reforma en análisis es el diseño verdaderamente innovador de la defensa pública. El proyecto de ley (con media sanción legislativa al cierre de este trabajo) dice que *“El Servicio Público Provincial de Defensa Penal es un órgano con autonomía funcional y administrativa y con autarquía financiera, dentro del Poder Judicial”*. Se prevé un modelo de organización y gestión flexible y orientada por objetivos, bajo reglas de transparencia, desformalización y calidad de atención del público, entre otras. Fija principios infrecuentes de ver en las defensas públicas de la región, y muy promisorios, como el reconocimiento legal de la proporcionalidad numérica entre imputados y defensores privados de la libertad como una ratio a fijar desde la cabeza de la organización.

#### *8.2. Organización y estructura.*

El órgano de defensa pública será conducido por un Defensor Provincial designado para cumplir períodos de seis años no renovables, con inamovilidad en el cargo salvo juicio político, y que es secundado por un Consejo del Servicio de Defensa Pública, integrado por representantes electivos de los distintos estamentos de defensores

públicos, representantes de los Colegios de Abogados, el parlamento, las organizaciones de defensa de derechos humanos y el sindicato de empleados judiciales.

En cuanto a la cobertura territorial, está previsto, en consonancia con todo el diseño de la justicia penal, la creación de fuertes Defensores Regionales, que tienen a su cargo el diseño y ejecución de políticas locales de defensa. También se elige por un período de seis años, al final del cual vuelve a su cargo anterior, si es que estaba en el Servicio.

### *8.3. Articulación con la colegiación de los Abogados.*

Una de las más notables innovaciones del sistema de defensa pública propuesto es la previsión legal expresa de –previo convenio con los Colegios de Abogados de la provincia- contratación de Abogados particulares para prestar servicios de defensor a personas determinadas, con remuneración según ley de aranceles profesionales, y con control de calidad del servicio por parte de las autoridades del Sistema.

La ley prevé además la necesidad de establecer, por vía reglamentaria, un régimen de carrera tanto para los defensores públicos como para el personal auxiliar.

También como en el caso de la Fiscalía, el sistema de defensa pública debe ponerse en marcha antes de la entrada en vigencia plena del nuevo Código, para permitir los ajustes institucionales imprescindibles para una organización que debe construir sus propios criterios de actuación.

## **IX. A modo de conclusión**

Al margen del desarrollo de varios puntos centrales del sistema que está implementando la provincia de Santa Fe, hemos entendido importante poner un foco especial en el programa de Centros de Asistencia Judicial, porque nos ha parecido demostrativo de una característica distintiva de este proceso de reforma, que habla del fuerte protagonismo del Ministerio de Justicia.

Si bien es obvio que la reforma no puede hacerse sin los jueces, sin los Fiscales, sin los Abogados, y sin los legisladores, la decisión y el compromiso activo de las autoridades del Poder Ejecutivo, que asumieron claramente el liderazgo, en la etapa anterior, para promover contra viento y marea la sanción del código, y en la actual, para establecer un plan de implementación que aparece sólido y ambicioso, es un dato nada menor.

Sobre todo, porque las dos etapas se dividen por un fuerte hecho político, que es un cambio rotundo en la pertenencia política de los gobernantes.

Haber logrado que ese “golpe de timón” que la ciudadanía santafesina decidió, no tuerza la decisión básica de reformar el sistema penal, habla de la madurez de los actores involucrados, y presenta un auspicioso escenario

Y seguramente llegará la hora de experimentar crisis de reforma, e incluso las tan consabidas “contrarreformas”, es el precio que necesariamente debe pagar un proceso para consolidarse.

Esa complejidad y conflictividad del proceso de reforma, sus *corsi e recorsi*, su diversidad, son las notas características que hacen del movimiento latinoamericano de reforma penal un fenómeno democrático, y acaso el único proceso de cambio de la realidad sociopolítica latinoamericana que viene consolidándose constante y sostenidamente en el último cuarto de siglo.

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

Elena Godoy Berrocal\*

### I. Introducción

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

Sin embargo, los citados proyectos normativos (modelos seguidos por gran número de países en Latinoamérica y por las provincias argentinas que reformaron sus cartas constitucionales con posterioridad a 1.994<sup>2</sup>) no fueron sancionados legislativamente a nivel nacional y federal. Pues se optó por un modelo que, si bien introdujo la oralidad, aún se encuentra en deuda con los principios rectores que describen el modelo de enjuiciamiento penal y sus estándares fijado por la Constitución Nacional.

### II. El sistema procesal penal vigente<sup>3</sup>

La sanción de la ley N° 23.984 -Código Procesal Penal de la Nación<sup>4</sup>- considerada, jurídicamente, el gran logro de la década de los 90, terminó con cien años de vigencia de una ley anacrónica, rigorista y lenta como era la ley N° 2.372<sup>5</sup>, al adoptar

---

\* Abogada, Universidad Nacional de Buenos Aires; Especialista en Derecho Penal, Universidad Austral; Magistrando en Derecho Penal del MERCOSUR, Universidad Nacional de Buenos Aires; Subsecretaria Letrada de la Procuración General de la Nación. Integrante de la Redex del Programa de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

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

<sup>2</sup> En nuestro caso, es dable recordar que la Constitución Nacional diagramó desde 1853 su sistema de enjuiciamiento criminal regulando el juicio por jurados en tres preceptos constitucionales diferentes (los actuales artículos 24, 75 inc. 12 y 118 CN), y ratificó su vigencia en ocasión de la reforma constitucional de 1994-; reforma que, además, incorporó en su artículo 75 inciso 22 la vigencia del denominado *bloque normativo supranacional* en el derecho interno, conformado -entre otras- por: la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (aprobada en la Conferencia de los Estados Americanos, en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 2200 (XXI) de fecha 16 de diciembre de 1966, en vigencia desde 23 marzo de 1976); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948).

<sup>3</sup> Sobre el presente tópico, puede consultarse, entre otros, MAIER, Julio B. J. “*Derecho Procesal Penal. Fundamentos. Tomo I*”, Editores del Puerto, 2° edición, Buenos Aires, Argentina, 1996; PASTOR, Daniel R., “*El derecho procesal penal nacional de los '90: balance y memoria de un fracaso rotundo*”, en Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, N° 14, editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, pág. 23 a 53; AAVV, “*Análisis crítico del CPPN*”, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1997; AAVV, “*El Ministerio Público en el proceso penal*”, editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, 1993.

<sup>4</sup> Ley 23.984 -sancionada el 21 de agosto de 1991, promulgada el 04 de septiembre de 1991 y publicada en el Boletín Oficial el 09 de septiembre de 1991-, en adelante CPPN.

<sup>5</sup> Redactado por los doctores Manuel Obarrio y Emilio R. Coni e inspirado en la Ley de Enjuiciamiento Española anterior a la vigente en 1.882 en el Reino de España, el Código de Procedimientos en materia penal fue sancionado en 1.888, y tuvo vigencia para el Fuero Federal y los Tribunales Ordinarios de la Capital Federal y los Territorios Nacionales desde 1.889 hasta 1.992.

el modelo procesal “mixto” e instaurar el juicio oral y público, inspirado substancialmente en el Código Procesal Penal de la provincia de Córdoba de 1939, redactado por Sebastián Soler y Alfredo Vélez Mariconde.

Sin embargo, la concepción del actual código adjetivo ha sido mantener la investigación en cabeza de los jueces de instrucción, quienes asumen la doble función de investigar y decidir sobre la corrección o no de esa misma investigación, situación que produce una negación de la garantía de imparcialidad. Agravándose la situación al ser esta etapa definida por una normativa que abusa de los rigores formales, priorizando la construcción de un expediente escrito y burocratizado por sobre una investigación ágil y eficaz. Sumándose a ello, un sistema recursivo atado a formas sacramentales que se transforman en un fin en sí mismas, produciendo demoras y distorsiones que impactan estructuralmente sobre el desempeño del sistema de administración de justicia criminal.

En estas condiciones, se arriba a la etapa de juicio oral, eje de la reforma procesal de 1992, donde afrontamos un juicio condicionado por lo tramitado durante la instrucción, consistiendo la mayoría de los debates orales en la introducción del expediente a través de la incorporación de prueba por lectura<sup>6</sup>, desnaturalizando la esencia del juicio oral, público, contradictorio y continuo previsto en la Constitución Nacional.

Un problema estructural de la etapa de juicio que termina por socavar la oralidad, se encuentra constituido por las excesivas facultades requirentes otorgadas a los jueces del tribunal, quienes a la luz de la regulación vigente pueden: preguntar supliendo la actividad de las partes, decidir qué pruebas se producen, cuáles no y el orden en que se producen las pruebas<sup>7</sup>; y, ampliar investigaciones asumiendo un rol similar al de los jueces de instrucción, soslayando cualquier posibilidad de hacer efectiva la garantía de imparcialidad.

A partir de la reforma y en gran medida dependiendo de la voluntad de los jueces<sup>8</sup>; de la introducción de algunas modificaciones al proceso penal tendientes a generar un mayor nivel de intervención del Ministerio Público Fiscal -como ocurre con los procedimientos del art. 353 bis<sup>9</sup>; en los casos de autores ignorados<sup>10</sup>; en los supuestos en que se investigue alguno de los ilícitos previstos en los artículos 142 bis y 170 del Código Penal<sup>11</sup>; la investigación preliminar prevista en la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>12</sup>; la inclusión de institutos como el juicio abreviado<sup>13</sup> y la suspensión del juicio a prueba<sup>14</sup>-, se ha intentado dotar a nuestro sistema penal de instrumentos legales modernos y novedosos para resolver mejor los conflictos y otorgar a los fiscales un rol de mayor protagonismo. Sin embargo, en la práctica ello sólo

---

<sup>6</sup> Véase art. 391 CPPN.

<sup>7</sup> Véase arts. 356, 388, 389 y 357 CPPN.

<sup>8</sup> Véase art. 196, primer párrafo, del CPPN -modificado por ley 24.121-; y cuarto párrafo -incorporado por ley 24.121-.

<sup>9</sup> Véase Título IX, art. 353 bis del CPPN, incorporado por ley 24.826: instrucción sumaria.

<sup>10</sup> Véase art. 196 bis, primer párrafo, del CPPN incorporado por ley 25.409.

<sup>11</sup> Véase segundo párrafo del art. 196 bis incorporado por ley 25.760.

<sup>12</sup> Véase art. 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946.

<sup>13</sup> Véase art. 431 bis del CPPN, incorporado por ley 24.825.

<sup>14</sup> Véase Título XII, art. 76 bis, ter y quáter del CPPN, incorporados por ley 24.316.

genera niveles de confusión y superposición de funciones contrarias a toda racionalidad propia de un sistema republicano.

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

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

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

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

Por lo demás, rige el principio de legalidad procesal<sup>15</sup> y la víctima sólo puede intervenir en calidad de querellante, siempre que se constituya en parte en el proceso<sup>16</sup>.

Finalmente, en agosto de 2008, se introdujo la “oralidad” en la etapa recursiva<sup>17</sup>, y se expresó que: “La audiencia se celebrará con las partes que comparezcan, pero si el recurrente no concurriera, se tendrá por desistido el recurso a su respecto”. Ello en la práctica significa que la audiencia carece de contradicción pues sólo asiste quien debe sostener los agravios de su recurso.

### **III. La organización judicial en materia penal**

---

<sup>15</sup> Véase artículos 5 CPPN y 71 Código Penal.

<sup>16</sup> Véase artículos 79 a 86 CPPN. Es relevante la jurisprudencia emitida por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como por la Cámara Nacional de Casación Penal en este tópico, en particular: CSJN, “Santillán, Francisco A.”, rta. 13/8/98, LL 1998-E-333; CNCP, Sala II, c. 5297, “Sotomayor Oscar A.”, rta. 30/11/04; CNCP, Sala I, c.6031, “Linares, Martín M.” rta. 06/06/05; CNCP, sala II, c. 5861, “Li Yuh Lin”, rta. 21/09/05; CNCP, Sala I, c. 6537, “López Gonzalez, Mirta”, rta.9/2/06; en igual sentido, consultar los antecedentes emitidos por la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional de Capital Federal: Sala I, c.21.229, “Storchi, Fernando” rta. 8/3/04; Sala IV, c. 24.126, “Soldan, Williams S.”, rta. 28/6/04; Sala VII, c. 25.303, “Bayo Hanza, María C.”, rta. 22/2/05; Sala VII, c. 25.731, “Cucho Muñoz, María del Rosario”, rta. 24/02/05; Sala VII, c. 25.602, “Taha Cesar Y.”, rta.21/3/05; Sala I, c. 26.788, “Perversi, Jorge L.”, rta. 10/05; Sala VII, c. 28.535, “Masola, Mirta”, rta. 24/05/06; Sala I, c. 28.275, “Aramburu, Gustavo L”, rta. 7/6/06; Sala I, c. 29.787, “Mena, Pablo”; Sala VII, c. 31.985, “Scandroglio, Lidia D.”, rta. 24/5/07; y por el Tribunal oral en lo Criminal N° 1, c. 2531, “Storchi Fernando”.

<sup>17</sup> Véase artículo 454 de la ley 26.374.

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

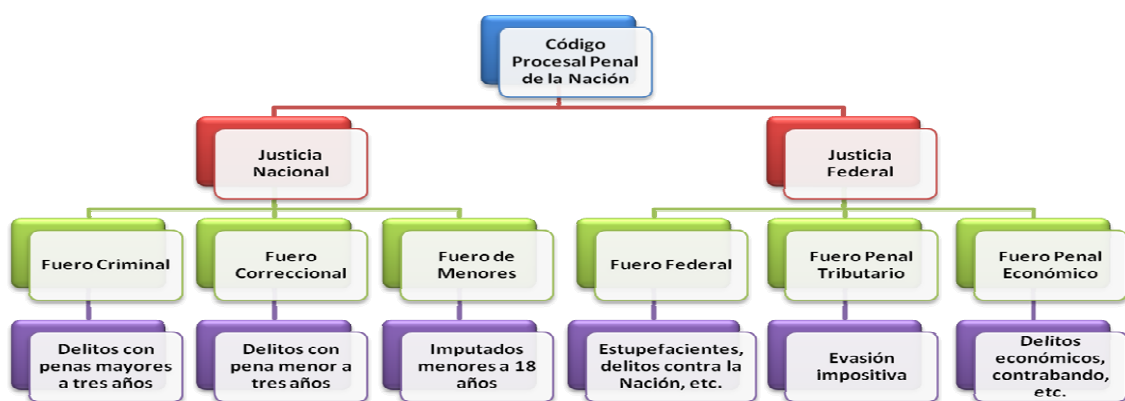
El carácter federal del Estado Argentino se refleja en el modelo de organización judicial. De este modo, existe:

- Una Justicia Federal<sup>18</sup> -con competencia en todo el país- que interviene en materia de estupefacientes, contrabando, evasión fiscal, falsificación de documentos públicos o moneda nacional, lavado de dinero, trata de personas, y otros delitos que afectan a la renta y a la seguridad de la Nación; y,
- Cada una de las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que poseen una Justicia Ordinaria que entiende en el tratamiento de los delitos comunes, y que se encuentra constitucionalmente facultada para organizar sus órganos judiciales y dictar su legislación procesal -arts. 5, 121 y 123 de la Constitución Nacional-.

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

La excepción de este esquema está constituido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el tratamiento de los delitos comunes corresponde tanto al Poder Judicial Nacional como a la justicia penal y contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que interviene en todos aquellos delitos transferidos a la órbita de la administración de Justicia de la Ciudad<sup>19</sup>; por ende, la legislación adjetiva vigente es tanto el CPPN como el Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>20</sup>.

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



<sup>18</sup> La ley 27, sancionada con fecha 13 de octubre de 1862, creó los Juzgados Federales; y la ley 48, sancionada con fecha 25 de agosto de 1863, estableció su competencia, el recurso extraordinario de inconstitucionalidad de ley y el hábeas corpus. Ambas normas se encuentran hoy vigentes.

<sup>19</sup> Véase leyes 25.752 y 26.357.

<sup>20</sup> Ley 2.303, que entrara en vigencia el 25 de septiembre de 2007.

En cifras, la organización del sistema de justicia criminal federal y nacional se despliega en una superficie territorial de 3.761.274 km<sup>2</sup> y ante una población de 39.356.383<sup>21</sup> habitantes.

Globalmente, en materia penal, la información empírica suministrada por el Poder Judicial de la Nación indica que: durante el año 2007, los órganos jurisdiccionales recepcionaron 220.353 causas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y 41.977 causas en el interior del país; ello constituyó un volumen total de 262.330 causas en trámite<sup>22</sup>.

Simultáneamente, sus indicadores generales -correspondientes al año 2007- nos informan que las causas penales ingresadas cada 100.000 habitantes son 67; los empleados por magistrado son 12; en tanto que el presupuesto asignado por magistrado es de 2.048.956 pesos<sup>23</sup>.

Respecto a la vigencia de la “centralidad” del juicio oral durante el año 2007, los datos cuantitativos indican que en la justicia penal oral del país han sido elevadas a juicio 14.298 causas, representando un flujo de trabajo de 63 causas por tribunal y cuatro causas cada 100.000 habitantes<sup>24</sup>.

Por lo demás, la duración del enjuiciamiento criminal a nivel nacional y federal<sup>25</sup>, se informa por fuero, en el siguiente Cuadro:

**Cuadro 1**  
**Duración de los procesos criminales por fuero: período 2007<sup>26</sup>**

Justicia Ciudad Autónoma de Buenos Aires		Duración
<b>Criminal y Correccional Federal -Salas-</b>		1,21
<b>Criminal y Correccional -Salas-</b>		1,07
<b>En lo Penal Económico -Salas-</b>		1,43
<b>Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal</b>		1,49
<b>Juzgados en lo Criminal y Correccional</b>		1,15
<b>Juzgados en los Penal Económico</b>		2,20
<b>Juzgados en lo Penal Tributario</b>		3,49
<b>Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional Federal</b>		1,95
<b>Tribunales Orales en lo Criminal</b>		1,49
<b>Tribunales Orales de Menores</b>		5,19
<b>Tribunales Orales en lo Penal Económico</b>		2,08
<hr/>		
Justicia Federal del interior del país		Duración
Jurisdicción	Salas	Juzgados

<sup>21</sup> Proyección realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, consultar *online* en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar); e Instituto Geográfico Militar de la República Argentina, consultar *online* en [www.igm.gov.ar](http://www.igm.gov.ar).

<sup>22</sup> Consultar *online* en [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar)

<sup>23</sup> Cfr. *Poder Judicial de la Nación 2007: estadísticas*, publicación de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, pág. 9; y para mayor información consultar *online* en [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar).

<sup>24</sup> Cfr. *Poder Judicial de la Nación 2007: estadísticas*, publicación de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, pág. 11; y para mayor información consultar *online* en [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar).

<sup>25</sup> El índice de Clark-Merryman para calcular la duración probable en años de los procesos es: duración = (causas existentes + reingresados + ingresados -1)/ resueltos.

<sup>26</sup> Cfr. *Poder Judicial de la Nación 2007: estadísticas*, publicación de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, pág. 30; y para mayor información consultar *online* en [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar)

<b>La Plata</b>	1,19	2,15
<b>Mar del Plata</b>	2,02	2,19
<b>Bahía Blanca</b>	1,92	2,10
<b>Mendoza</b>	1,42	3,15
<b>Rosario</b>	1,40	3,62
<b>General Roca</b>	1,48	2,48
<b>Paraná</b>	1,08	2,00
<b>Posadas</b>	1,05	9,16
<b>Resistencia</b>	1,24	19,18
<b>Córdoba</b>	1,40	2,96
<b>San Martín</b>	1,10	2,39
<b>Tucumán</b>	1,37	3,49
<b>Salta</b>	1,27	5,36
<b>Comodoro Rivadavia</b>	1,41	2,00
<b>Corrientes</b>	2,47	6,94
<b>Tribunales Orales en lo Criminal del interior del país</b>		3,37

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

A raíz de la reforma constitucional del año 1.994, al **Ministerio Público** le fue conferido un rol protagónico dentro de los órganos del sistema de justicia, al otorgársele su verdadera independencia, autonomía funcional y autarquía financiera -artículo 120 de la Constitución Nacional-, constituyéndose en un órgano *extrapoder* portador de un claro *mandato de instar la acción penal pública y representar los intereses generales de la sociedad*; integrado por el Ministerio Público Fiscal -que nuclea y coordina la acción de los Fiscales- y por el Ministerio Público de la Defensa -que cumple idéntica función con los Defensores Públicos Oficiales-.

Sin embargo, la actual configuración *sui generis* del Ministerio Público de la Nación ha transformado a esta institución en un híbrido, a medio camino entre una institución con una identidad propia y una institución apéndice de los tribunales<sup>27</sup>. Esto significa que el actual diseño institucional presenta severas contradicciones internas que han constituido un obstáculo significativo para su desarrollo como un actor relevante en el sistema de enjuiciamiento criminal.

Ello porque en el actual sistema procesal penal, los fiscales cumplen funciones de carácter más bien burocrático y no un rol de investigadores proactivos<sup>28</sup>, cuestión que normativamente es entregada a los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía.

##### 4.1. Información empírica del sistema de administración de justicia<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Cfr. MAIER, Julio B. J., “El Ministerio Público: ¿Un adolescente?”, en AAVV, “El Ministerio Público en el proceso penal”, ob. cit., pág. 35. No hay que olvidar que, como sostiene el profesor Julio B. J. Maier “el texto caótico del art. I, II y III de la Ley N° 24.946 (Orgánica del Ministerio Público) bajo el rótulo de “unidad de actuación”, propicia la tesis judicialista al establecer los principios de unidad e indivisibilidad del oficio, y su organización monocrática en abierta contradicción con las bases originarias de creación del Ministerio Público en materia penal”, en MAIER, Julio B. J., “Derecho Procesal Penal. Tomo II. Parte General. Sujetos Procesales”, Editores del Puerto, 1° edición, Buenos Aires, 2003, pág. 328 y su nota N° 95.

<sup>28</sup> Cfr. RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María “El conflicto de roles en el sistema penal federal argentino: la perspectiva de jueces, fiscales y policías”, Fundación Konrad Adenauer - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores) Editores, Montevideo, Uruguay, 2005.

<sup>29</sup> Esta información sólo refleja el volumen total de causas ingresadas y egresadas informadas trimestralmente por las fiscalías del Ministerio Público de la Nación. Consultar *online* en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar) solapa estadísticas.

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

A fin de contrastar dicha percepción ciudadana con las efectivas respuestas que el sistema de enjuiciamiento criminal entrega, a continuación, se describirá el volumen de causas tramitadas durante el año 2007<sup>30</sup>, por el Ministerio Público Fiscal de la Nación.

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

**Cuadro 2**  
**Total de ingresos y egresos en las Fiscalías ante los Juzgados nacionales y federales en todo el país**

Cantidad de causas tramitadas -año 2007-				
Fueros	Ingresos	Remanentes	Total	Respuestas <sup>31</sup>
Fiscalías Federales	18.030	684	18.714	832
Fiscalías Penal Económico	1.492	4.333	5.825	645
Fiscalías Penal Tributario	523	797	1.320	40
Fiscalías Correccionales	75.072	7.243	82.315	7.713
Fiscalías de Circuito	19.660	1.090	20.750	1.201
Fiscalías de Instrucción	129.415	9.220	138.635	7.675
Fiscalías de Menores	6.648	201	6.849	1.850
Fiscalías Federales del interior	42.926	117.338	160.264	17.808
<b>TOTALES</b>	<b>293.766</b>	<b>140.906</b>	<b>434.672</b>	<b>37.764</b>

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

**Cuadro 3**  
**Total de ingresos y egresos en las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales nacionales y federales en todo el país**

Cantidad de causas tramitadas -año 2007-				
Fueros	Ingresos	Remanentes	Total	Respuestas
Fiscalías Generales ante Tribunales Orales Federales	524	2.433	2.957	658

<sup>30</sup> Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar *online* en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar). Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.

<sup>31</sup> Se entiende por **respuesta** el conjunto de resoluciones que pusieron fin a la causa, ya sea porque se realizó el de debate oral, se celebró un juicio abreviado, se dispuso una suspensión del proceso a prueba ó se sobreseyó al imputado

Fiscalías Penal Generales ante Tribunales Orales en lo Penal Económico	502	802	1.304	440
Fiscalías Generales en lo Criminal	6.971	4.235	11.206	6.929
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de Menores	1.111	3.302	4.413	890
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Federal del interior	3.112	9.478	12.590	3.224
<b>TOTALES</b>	<b>12.220</b>	<b>20.250</b>	<b>32.470</b>	<b>12.141</b>

#### 4.1.1.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sucinta información referencial

La ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la nación y sede de las autoridades gubernamentales federales, posee una superficie de 202,9 km<sup>2</sup> y una población de 2.776.138 habitantes<sup>32</sup>, ello representa una densidad poblacional de 13.682,3 habitantes por km<sup>2</sup>.

La organización del sistema de administración de justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra dividido por fueros e integrada por los órganos jurisdiccionales, que se informan en el Cuadro 4; y, en forma refleja, similar número de fiscalías.

**Cuadro 4**  
**Composición de los órganos jurisdiccionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Fuero		Órganos	Cantidad
Poder Judicial	Federal	Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional	1
		Tribunales Orales Federales	6
		Juzgados Federales	12
	Penal Económico	Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico	1
		Tribunales Orales en lo Penal Económico	4
		Juzgados en lo Penal Económico	8
		Juzgados en lo Penal Tributario	3
	Criminal y Correccional	Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional	1
		Tribunales Orales en lo Criminal	30
		Juzgados de Instrucción en lo Criminal	49
		Juzgados en lo Correccional	14
		Tribunales Orales de Menores	3
		Juzgados de Menores	7

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

- 46 fiscalías de instrucción;
- 12 fiscalías correccionales;
- 7 fiscalías de menores; y
- 3 fiscalías de distrito<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> **Fuente:** Censo 2001 elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina, consultar *online* en [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar); Instituto Geográfico Militar de la República Argentina, consultar *online* en [www.igm.gov.ar](http://www.igm.gov.ar)

<sup>33</sup> La fiscalía de Distrito de Saavedra Núñez creada por ley N° 25.748 -sancionada el 11 de junio de 2003 y promulgada el 01 de julio de 2003- posee intervención directa y exclusiva en todos los casos de hechos presuntamente ilícitos de competencia de la justicia de instrucción, correccional y menores, cometidos en jurisdicción de las comisarías 35, 49 y 51 de la Policía Federal Argentina.

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

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

#### 4.1.2- ¿Qué volumen de causas tramitan las Fiscalías en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Nación<sup>34</sup>, nos informan el tipo de respuesta dadas por las Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales, ubicadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al volumen total de **274.408 causas** tramitadas durante el año 2007. Dichas respuestas discriminadas por fuero se ilustran en el Cuadro 5 y comparativamente en el gráfico 1.

**Cuadro 5**  
**Respuestas de las Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales**

Tipo de respuestas dadas: Año 2007

Fueros	Elevaciones a Juicio	Suspensión del Proceso	Juicio Abreviado	Sobreseimiento	Juicio Correccional	TOTAL
Fiscalías Federales	548	24	1	257	2	832
Fiscalías Penal Económico	371	1	0	273	0	645
Fiscalías Penal Tributario	8	0	0	32	0	40
Fiscalías Correccionales	1.505	691	224	5.063	230	7.713
Fiscalías de Circuito	713	32	32	424	0	1.201
Fiscalías de Instrucción	5.301	0	0	2.374	0	7675
Fiscalías de Menores	936	1	14	898	1	1850
<b>TOTALES</b>	<b>9.382</b>	<b>749</b>	<b>271</b>	<b>9.321</b>	<b>233</b>	<b>19.956</b>

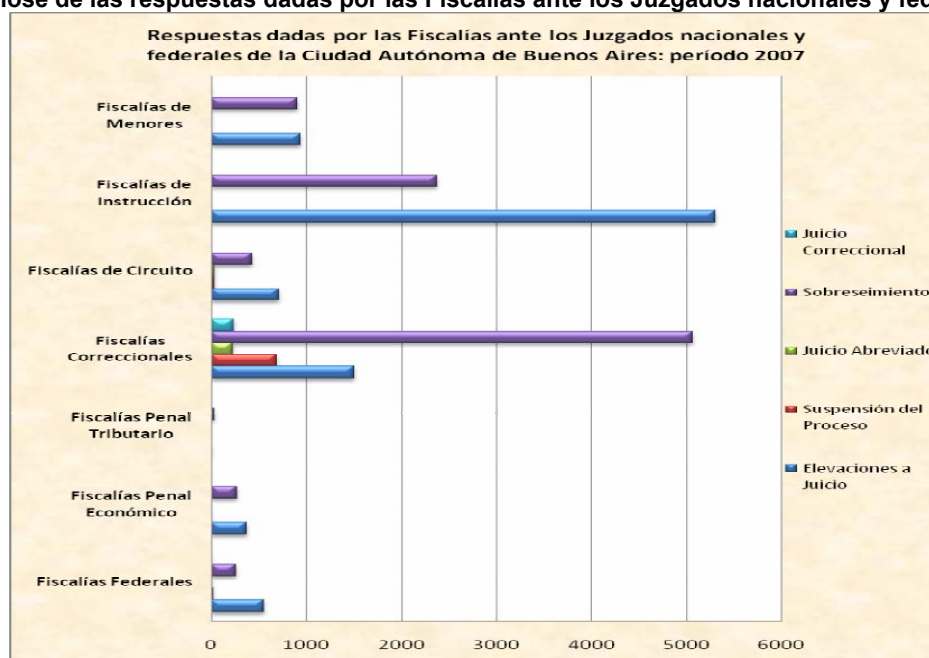
La fiscalía de Distrito de La Boca creada por Ley N° 25.749 -sancionada el 11 de junio de 2003 y promulgada el 01 de julio de 2003- tiene intervención directa y exclusiva en todos los casos de hechos presuntamente ilícitos, cometidos en la jurisdicción de las comisarias 24 y 26 de la Policía Federal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

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

<sup>34</sup> Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar *online* en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar). Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.

Gráfico 1

Desglose de las respuestas dadas por las Fiscalías ante los Juzgados nacionales y federales.



Las respuestas dadas por las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales, ubicados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al volumen total de **8.917 causas** tramitadas durante el año 2007. Dichas respuestas discriminadas por fuero se ilustran en el Cuadro 6; y, comparativamente en el gráfico 2.

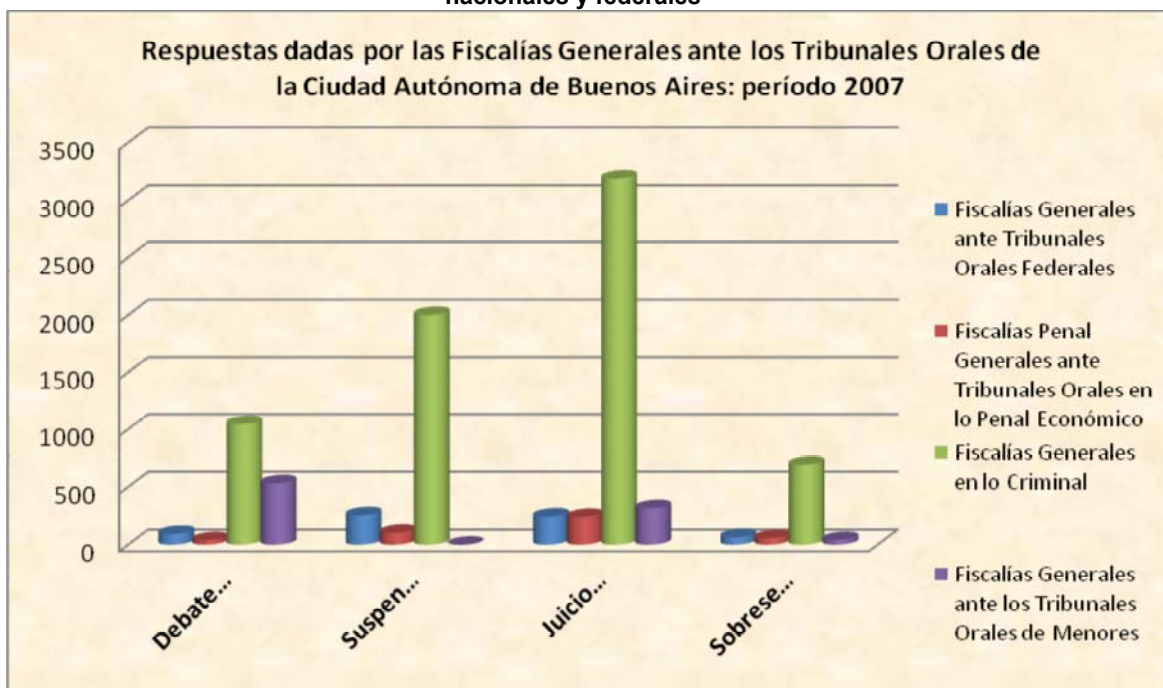
Cuadro 6

**Respuestas de las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales**

Calidad de respuestas dadas -Año 2007

Fueros	Debates orales	Suspensión del Proceso	Juicio Abreviado	Sobreseimiento	TOTAL
Fiscalías Generales ante Tribunales Orales Federales	94	255	244	65	658
Fiscalías Penal Generales ante Tribunales Orales en lo Penal Económico	39	104	240	57	440
Fiscalías Generales en lo Criminal	1.045	2.001	3.190	693	6.929
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de Menores	533	0	316	41	890
<b>TOTAL</b>	<b>1.711</b>	<b>2.360</b>	<b>3.990</b>	<b>856</b>	<b>8.917</b>

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



En relación al tipo de respuesta sobreseimiento, es pertinente desagregar la información empírica para observar que, durante el año 2.007, se dispuso el sobreseimiento por prescripción en **1.119 causas** durante la **etapa de juicio**, es decir, por haber transcurrido el tiempo estipulado por el ordenamiento adjetivo para la investigación del tipo penal; y en 5.751 causas en la etapa de instrucción penal. El uso de la respuesta “sobreseimiento” se presenta en el Cuadro 7, desagregado por fuero y etapa procesal.

Cuadro 7  
Sobreseimiento: su uso por etapa procesal y fuero durante el año 2007.

	Sobreseimientos		Total
	Por prescripción	Otros Motivos	
Fiscalías General ante los Tribunales Orales en lo Penal Económico	22	35	57
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal (Ciudad de Bs. As.)	27	38	65
Fiscalías Generales ante los Tribunales en lo Criminal (Ciudad de Bs. As.)	420	273	693
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal (interior del país)	611	146	757
Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales de Menores	39	2	41
<b>Subtotal</b>	<b>1.119</b>	<b>494</b>	<b>1.613</b>
Fiscalías en lo Correccional (Ciudad de Bs. As.)	796	4.505	5.301
Fiscalías en lo Criminal Federal (Ciudad de Bs. As.)	18	253	271
Fiscalías en lo Penal Económico	287	166	453

<b>Fiscalías en lo Penal Tributario</b>	41	56	<b>97</b>
<b>Fiscalías en lo Criminal y Correccional Federal (interior del país)</b>	3.128	4.084	<b>7.212</b>
<b>Fiscalías de Instrucción</b>	320	1.859	<b>2.179</b>
<b>Fiscalías de Menores</b>	42	794	<b>836</b>
<b>Subtotal</b>	<b>4.632</b>	<b>11.717</b>	<b>16.349</b>
<b>Total</b>	<b>5.751</b>	<b>12.211</b>	<b>17.962</b>

En los gráficos 3 y 4 se puede apreciar la relación existente entre: el total de causas tramitadas y el total de respuestas dadas, durante el año 2007, por las fiscalías en análisis.

**Gráfico 3**  
**Actividad de Fiscalías ante los Juzgados Nacionales y Federales**



**Gráfico 4**  
**Actividad de las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales Nacionales y Federales**



*4.1.3. ¿Qué tipos penales se investigan y sancionan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?*

Las fiscalías ante los Juzgados en lo Correccional informaron que, durante el año 2007, investigaron **65.065 delitos**; de ellos 44.536 -es decir, el 68,44%- eran denuncias

con autor ignorado, y 20.529 delitos (31,55%) correspondieron a causas con autor conocido. Del citado caudal de causas, *elevaron a juicio 1.059 delitos*; propiciaron la aplicación de la suspensión del proceso a prueba en 589 oportunidades y obtuvieron 112 condenas. A continuación, en el Cuadro 8 se desglosan los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero<sup>35</sup>; y, subsiguientemente, se ilustra en el gráfico 5 el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 300 denuncias recepcionadas por tipo delictual investigado.

**Cuadro 8**  
**Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informada por las fiscalías en lo correccional**

DELITO	Total Iniciados	Iniciado sin autor	Iniciado con autor	Elevado a juicio	Suspensión del proceso	Condena
Lesiones dolosas	4.953	2.054	2.899	147	73	7
Lesiones culposas accidente de tránsito	3.910	5	3.905	320	191	40
Lesiones culposas (otras)	2.662	2.226	436	14	7	0
<b>Amenazas</b>	<b>6.373</b>	<b>2.049</b>	<b>4.324</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>1</b>
Hurto simple	38.846	33.623	5.223	291	124	38
<b>Usurpación</b>	<b>604</b>	<b>212</b>	<b>392</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>1</b>
<b>Daño</b>	<b>2.729</b>	<b>1.893</b>	<b>836</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>1</b>
Atentado y resistencia a la autoridad	655	166	489	19	12	5
Falsificación de sellos, timbres y marcas	699	582	117	7	10	0
Profilaxis (ley 12331)	383	336	47	4	3	0
<b>Incumplimiento deberes ley 13.944</b>	<b>270</b>	<b>1</b>	<b>269</b>	<b>64</b>	<b>39</b>	<b>12</b>
Impedimento contacto de menores ley 24.270	683	2	681	0	0	0

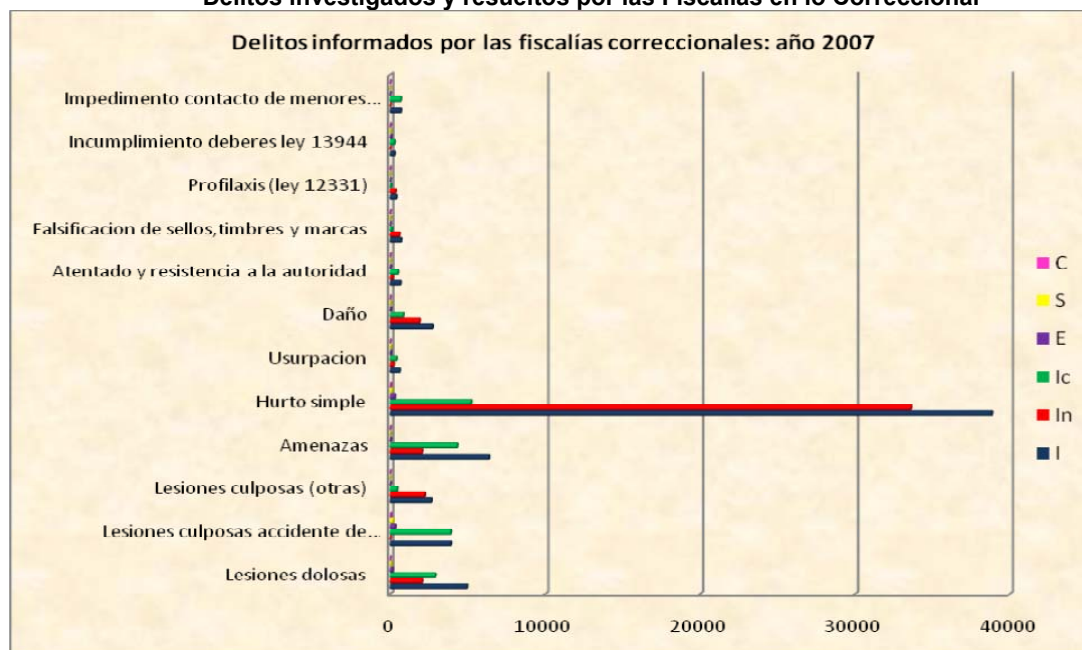
Por lo demás, corresponde señalar que -a la fecha de esta presentación- a raíz de lo previsto por la ley 26.357<sup>36</sup> -y sus normas concordantes<sup>37</sup>-, es competencia de la justicia penal de la Ciudad Autónoma los delitos contemplados por el Código Penal, en sus artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 *bis primer párrafo* (amenazas), 150 (violación de domicilio), 181 (*usurpación*), 183 y 184 (*daños*), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los *delitos tipificados en las Leyes N° 13.944*, 14.346 y art. 3° de la ley N° 23.592, cuando ellos se cometan en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>35</sup> Corresponde aclarar que sólo se informan los delitos que han tenido un rango de denuncias superior a 300. Para conocer la totalidad de los delitos investigados por las fiscalías correccionales, consultar *online* en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

<sup>36</sup> La ley 26.357, publicada en el Boletín Oficial de fecha 03 de marzo de 2008, aprobó el *Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, firmado el 1° de junio de 2004. El efectivo traspaso de las competencias penales comenzó a regir desde el **9 de junio de 2008**.

<sup>37</sup> Cfr. artículo 129 de la Constitución Nacional; y, artículo 6° de la ley 24.588.

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



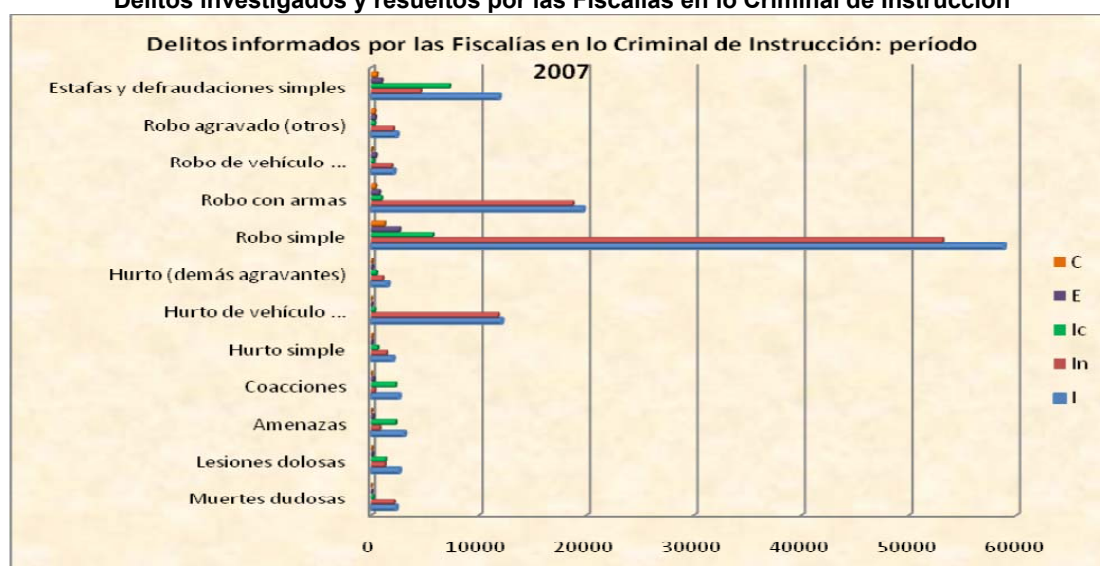
Las fiscalías ante los Juzgados en lo Criminal de Instrucción informaron que, durante el año 2007, investigaron **144.155 delitos**; de ellos 108.206 -es decir, 75.06%-eran denuncias con autor ignorado, y 35.949 (24.93%) correspondieron a causas con autor conocido. Del citado caudal de causas, **elevaron a juicio 7.841** delitos; y obtuvieron **3.349 condenas**. A continuación, en el Cuadro 9 se desglosan los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero<sup>38</sup>; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 1.500 denuncias recepcionadas por tipo delictual.

Cuadro 9  
Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informada por las fiscalías en lo criminal de instrucción

Delitos informados por las Fiscalías en lo Criminal de Instrucción: período 2007					
Delitos	Total iniciados	Iniciado sin autor	Iniciado con autor	Elevado a juicio	Condena
Muertes dudosas	2.299	2.119	180	38	0
Lesiones dolosas	2.600	1.270	1.330	123	59
Amenazas	3.069	792	2.277	194	29
Coacciones	2.579	325	2.254	247	23
Hurto simple	2.011	1.416	595	78	86
Hurto de vehículo dejado en la vía pública	12.117	11.796	321	40	21
Hurto (demás agravantes)	1.533	1.061	472	108	66
Robo simple	58.867	53.150	5.717	2.638	1.244
Robo con armas	19.695	18.745	950	754	389
Robo de vehiculo dejado en la vía pública	2.093	1.899	194	424	58
Robo agravado (otros)	2.376	2.055	321	371	326

<sup>38</sup> Corresponde aclarar que sólo se informan los delitos que han tenido un rango de denuncias superior a 1.500. Para conocer la totalidad de los delitos investigados por las fiscalías correccionales, consultar online en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

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



Las fiscalías ante los Juzgados de Menores informaron que, durante el año 2007, investigaron **3.325 delitos**; de ellos 400 -es decir, 12,03%- eran denuncias con autor ignorado, y 2.925 (87,97%) correspondieron a causas con autor conocido. Del citado caudal de causas, **elevaron a juicio 1.371** delitos; y obtuvieron **536 condenas**. A continuación, en el Cuadro 10 se desglosan los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero<sup>39</sup>; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 100 denuncias recepcionadas por tipo delictual.

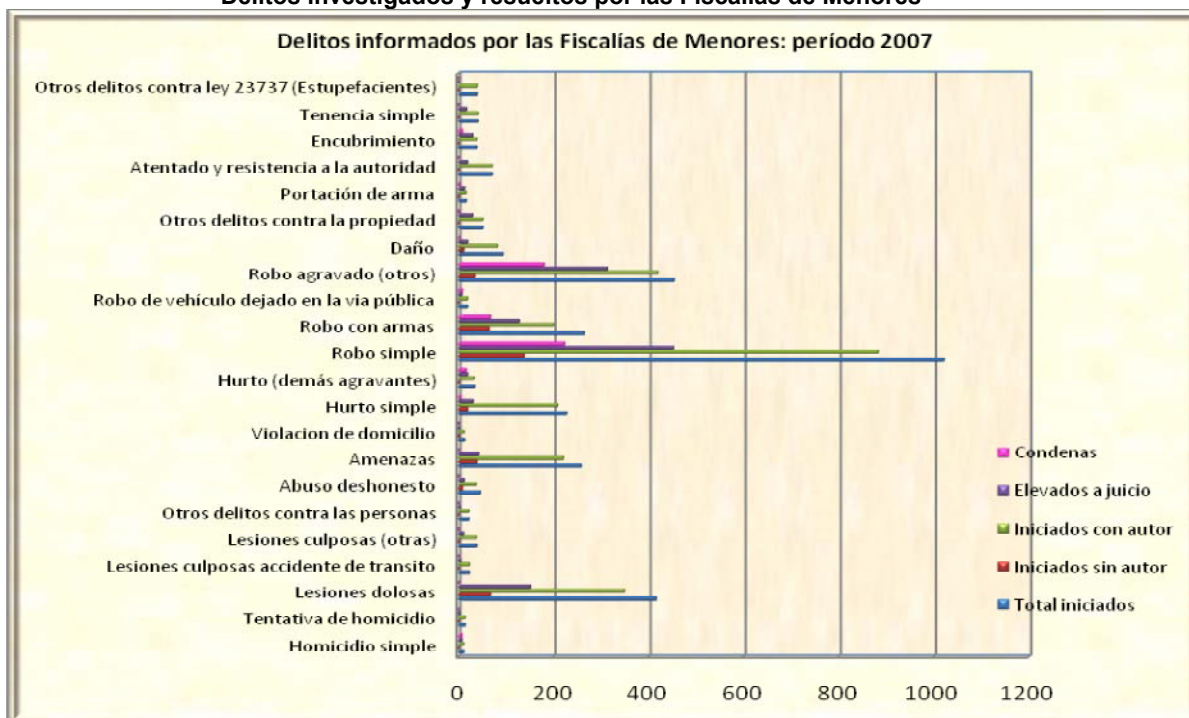
Cuadro 10  
Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informada por las fiscalías de Menores

Delitos informados por las Fiscalías de Menores: período 2007					
Delitos	Total iniciados	Iniciados sin autor	Iniciados con autor	Elevados a juicio	Condenas
Homicidio simple	11	0	11	7	7
Tentativa de homicidio	14	0	14	2	0
Lesiones dolosas	416	67	349	151	0
Lesiones culposas accidente de tránsito	23	0	23	4	0
Lesiones culposas (otras)	38	1	37	11	0
Otros delitos contra las personas	22	0	22	3	0
Abuso deshonesto	45	8	37	12	0
Amenazas	258	38	220	42	1
Violación de domicilio	13	1	12	1	0
Hurto simple	227	19	208	31	5

<sup>39</sup> Corresponde aclarar que sólo se informan los delitos que han tenido un rango de denuncias superior a 100. Para conocer la totalidad de los delitos investigados por las fiscalías correccionales, consultar *online* en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

Hurto (demás agravantes)	34	1	33	19	16
Robo simple	1021	138	883	452	223
Robo con armas	264	64	200	128	67
Robo de vehículo dejado en la vía pública	19	0	19	7	8
Robo agravado (otros)	453	34	419	313	180
Daño	93	11	82	19	2
Otros delitos contra la propiedad	51	0	51	30	1
Portación de arma	16	0	16	13	3
Atentado y resistencia a la autoridad	71	0	71	19	0
Encubrimiento	38	0	38	30	8
Tenencia simple	41	0	41	17	0
Otros delitos contra ley 23737 (Estupefacientes)	39	0	39	0	0

Gráfico 7  
Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías de Menores



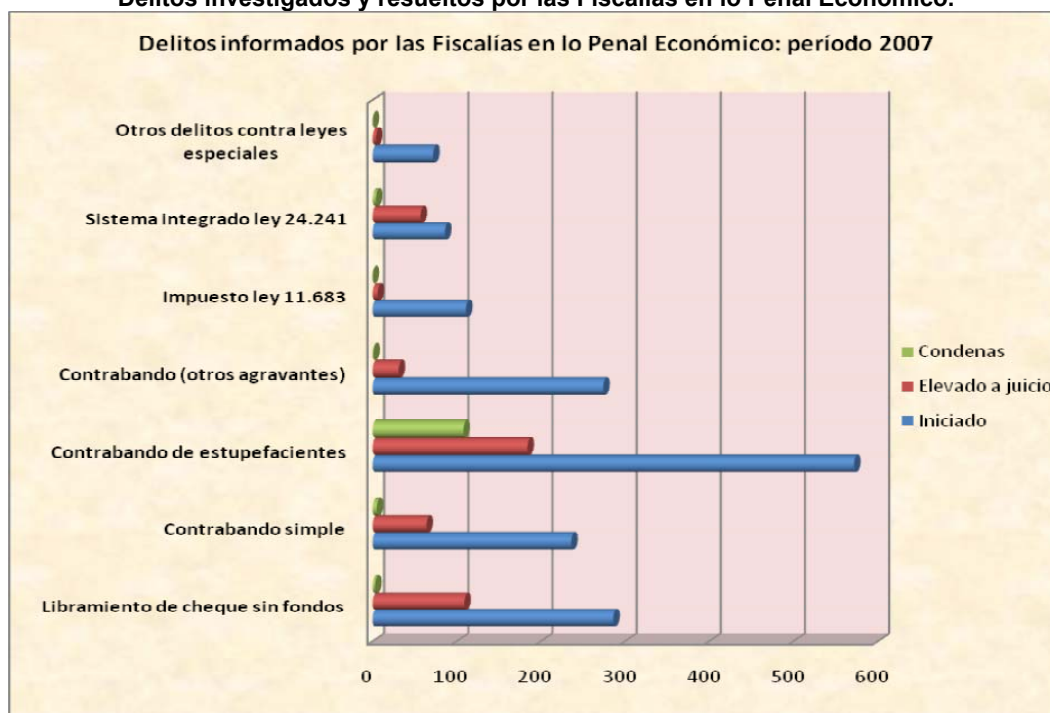
Las fiscalías ante los Juzgados en lo Penal Económico informaron que, durante el año 2007, investigaron **1.711 delitos**, elevaron a juicio 492 de ellos y obtuvieron condena en 127 delitos. A continuación, en el Cuadro 11 se desglosan todos los tipos penales que fueron tramitados por las fiscalías del fuero; y, subsiguientemente, se grafican el estado procesal alcanzado por aquellos delitos que representan un caudal superior a 50 unidades.

Cuadro 11  
Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informadas por las Fiscalías en lo Penal Tributario

Delitos informados por las Fiscalías en lo Penal Económico: período 2007				
Delito	Iniciado	Elevado a juicio	Condenas	
Otras falsificaciones o uso de documento	0	1	0	

Libramiento de cheque sin fondos	286	109	3
Fraudes al comercio y la industria	4	1	0
Balance Falso	2	0	0
Otros delitos contra la fe pública	3	4	0
Tenencia con fines de comercialización (ley 23.737)	2	1	0
Comercio simple (ley 23.737)	0	2	0
Contrabando simple	236	64	5
Contrabando de estupefacientes	572	184	108
Contrabando (otros agravantes)	274	31	1
Encubrimiento de contrabando	7	2	0
Impuesto ley 11.683	111	6	0
Régimen Penal Cambiario (ley 19.359)	32	0	0
Evasión tributaria simple (ley 23.771 derogada)	2	0	0
Evasión previsional simple (ley 23.771 derogada)	0	0	1
Otras evasiones penal tributaria (ley 23.771 derogada)	5	4	2
Sistema integrado ley 24.241	86	57	4
Evasión tributaria simple (ley 24.769)	5	5	3
Evasión tributaria agravada (ley 24.769)	3	3	0
Evasión previsional simple (ley 24.769)	0	1	0
Otras evasiones penal tributaria (ley 24.796)	9	14	0
Otros delitos contra leyes especiales	72	4	0
<b>TOTALES</b>	<b>1.711</b>	<b>492</b>	<b>127</b>

Gráfico 8  
Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Penal Económico.

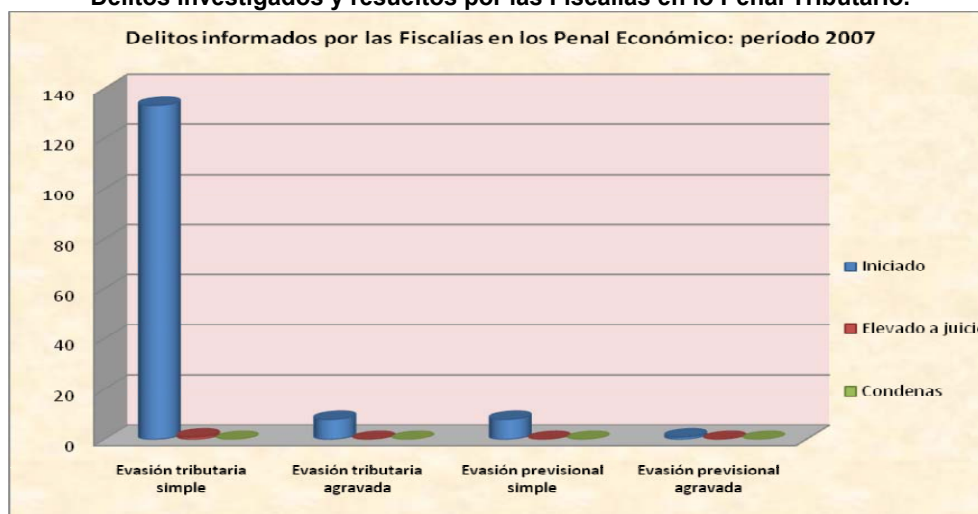


Durante el año 2007, las Fiscalías en lo Penal Tributario informaron que investigaron los siguientes delitos: **133 delitos** de evasión tributaria simple; **8 delitos** de

evasión tributaria agravada, 8 delitos previsional simple y **1 delito** de evasión previsional agravada. Elevándose a juicio 1 delito de evasión tributaria simple.

Gráfico 9

**Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías en lo Penal Tributario.**



Las fiscalías federales con asiento en la Ciudad Autónoma informaron que, durante el año 2007, investigaron **19.960 delitos**, elevaron a juicio 502 de ellos y obtuvieron condena en 254 delitos. A continuación, en el Cuadro 12 se desglosan los tipos penales que representan un caudal superior a 100 denuncias recepcionadas por las fiscalías del fuero; y, subsiguientemente, se grafica el estado procesal alcanzado.

Cuadro 12

**Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informadas por las Fiscalías Federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

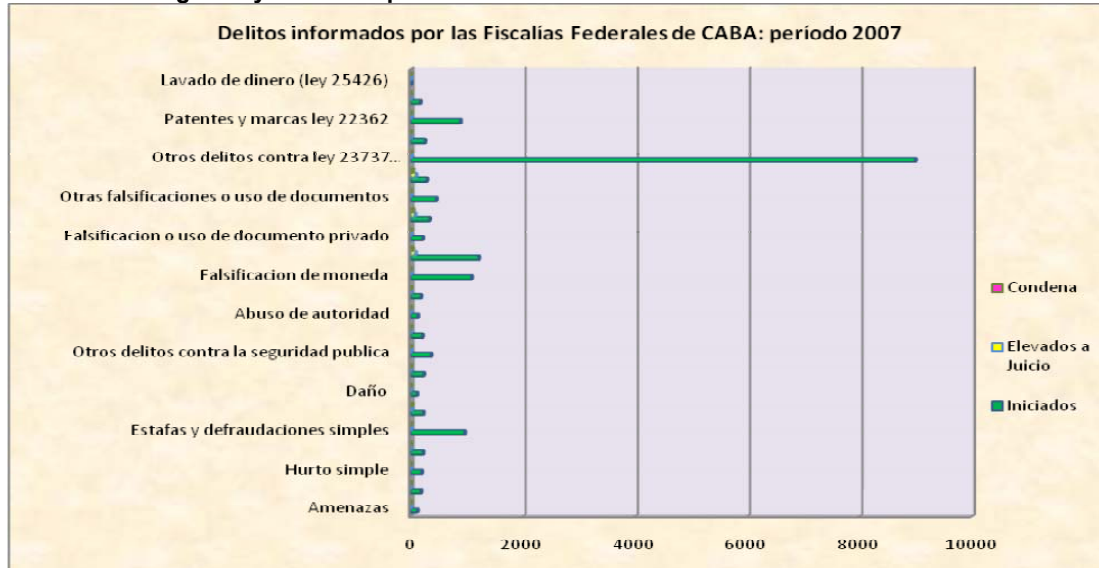
Delitos informados por las Fiscalías Federales de CABA: período 2007

Delitos	Iniciados	Elevados a Juicio	Condena
Amenazas	116	2	0
Violación de secretos	180	0	0
Hurto simple	193	2	0
Robo simple	217	1	1
Estafas y defraudaciones simples	960	11	4
Estafas y defraudaciones en perjuicio de la Administración Pública	222	26	27
Daño	109	0	0
Entorpecimiento de servicios públicos	229	1	0
Otros delitos contra la seguridad pública	360	4	0
Atentado y resistencia a la autoridad	206	1	0
Abuso de autoridad	125	1	0
Incumplimiento de deberes de funcionario público	179	3	0
Falsificación de moneda	1082	10	3
Falsificación o uso de documento público	1209	84	31
Falsificación o uso de documento privado	210	0	0
Falsificación o uso de documentos destinados a acreditar la identidad	332	76	41
Otras falsificaciones o uso de documentos	454	4	4
Tenencia simple	285	91	36
Otros delitos contra ley 23737 (Estupefacientes)	8990	9	6
Propiedad intelectual ley 11723 (otras obras)	251	2	0

Patentes y marcas ley 22362	884	12	4
Otros delitos contra leyes especiales	168	5	2
Lavado de dinero (ley 25426)	3	0	0

Gráfico 10

**Delitos investigados y resueltos por las Fiscalías Federales con asiento en la Ciudad Autónoma**



4.1.4. Fuero federal del interior del país

El fuero federal del interior del país<sup>40</sup> se encuentra dividido en quince jurisdicciones; integrada por los órganos jurisdiccionales, que se informan en el Cuadro 13; y, en forma refleja, idéntica cantidad de fiscalías federales.

Cuadro 13  
Composición de la justicia federal del interior del país

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

Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Nación<sup>41</sup>, nos informan que durante el año 2007, ingresaron 42.926 nuevas causas a las Fiscalías Federales ante los Juzgados Federales del interior del país; ellas se desglosan conforme la actividad procesal desplegada de la siguiente manera: las fiscalías federales dirigieron la investigación por delegación jurisdiccional en 5.189 causas (art. 196 del CPPN); en

<sup>40</sup> Corresponde aclarar que los órganos jurisdiccionales **no** poseen exclusivas funciones penales.

<sup>41</sup> Ver Informe Anual del Ministerio Público Fiscal 2008 así como su Informe Ejecutivo, que se pueden consultar online en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar). Para evitar las constantes referencias téngase esta mención como cita general.

5.002 causas por tratarse de investigaciones con autor desconocido (art. 196 bis CPPN); y, en 4.700 causas por instrucción sumaria (art. 353 bis CPPN); continuando 28.035 causas en trámite con la dirección directa del juez de instrucción.

Con todo, el volumen *total de causas vigentes fue de 160.264*, pues al volumen de causas ingresadas efectivamente en el año 2007, se deben sumar las 117.338 causas remanentes de períodos anteriores. De ellas, se elevaron a juicio 5.330 causas; se realizaron 68 debates orales en causas correccionales; 351 juicios abreviados; y se celebraron 1.289 procedimiento a prueba, a la vez que se solicitaron 10.771 sobreseimientos. En suma, en el año 2007, las *respuestas fueron 17.808*<sup>42</sup>.

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

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

Las fiscalías federales del interior del país, durante el año 2007, investigaron **29.191 delitos**, elevaron a juicio 6.477 de ellos y obtuvieron condena en 1.669 delitos. A continuación, en el Cuadro 14 se desglosan los tipos penales que representan un caudal superior a 100 denuncias recepcionadas por las fiscalías del fuero.

**Cuadro 14**  
**Desglose de delitos investigados y etapa procesal alcanzada informadas por las Fiscalías Federales del interior del país**

Delitos informados por las Fiscalías Federales del interior del país: período 2007			
Delitos	Iniciados	Elevados a Juicio	Condenas
Lesiones dolosas	180	0	2
Otros delitos contra las personas	157	0	1
Amenazas	356	5	0
Apremios ilegales simple	119	3	0
Apremios ilegales a presos a su guarda	128	1	1
Otros delitos contra la libertad	167	3	0
Hurto simple	488	9	0
Robo simple	416	21	4
Extorsión	248	2	0
Secuestro extorsivo	121	30	54
Estafas y defraudaciones simples	310	23	5
Estafas y defraudaciones en perjuicio de la Administración Pública	636	66	17
Daño	114	4	1
Otros delitos contra la propiedad	250	30	0
Entorpecimiento de servicios públicos	489	103	0
Otros delitos contra la seguridad pública	118	3	0
Atentado y resistencia a la autoridad	303	45	2

<sup>42</sup> Se entiende por **respuesta** el conjunto de resoluciones que pusieron fin a la causa, ya sea porque se realizó el de debate oral, se celebró un juicio abreviado, se dispuso una suspensión del proceso a prueba ó se sobreseyó al imputado.

Abuso de autoridad	111	2	1
Incumplimiento de deberes de funcionario público	252	31	1
Encubrimiento	419	102	17
Otros delitos contra la Administración Pública	201	13	7
Falsificación de moneda	3183	327	11
Falsificación de sellos, timbres y marcas	224	12	1
Falsificación o uso de documento público	2906	499	49
Falsificación o uso de documentos destinados a acreditar la identidad	1061	272	44
Otras falsificaciones o uso de documentos	329	89	12
Otros delitos contra la fe pública	175	45	2
Tenencia simple	2564	1058	267
Tenencia para consumo personal	2869	1256	176
Tenencia con fines de comercialización	814	344	294
Transporte de estupefacientes simple	717	282	301
Comercio simple	437	89	64
Otros delitos contra ley 23737 (Estupefacientes)	1122	619	56
Contrabando simple	685	170	13
Contrabando de estupefacientes	193	57	67
Contrabando (otros agravantes)	100	28	24
Propiedad intelectual ley 11723 (de software)	141	3	0
Propiedad intelectual ley 11723 (otras obras)	131	57	0
Patentes y marcas ley 22362	861	206	1
Residuos peligrosos ley 24051	112	4	1
Sistema integrado ley 24241	943	21	0
Evasión tributaria simple (ley 24769)	885	85	18
Evasión previsional simple (ley 24769)	131	30	1
Otras evasiones penal tributaria (ley 24769)	272	81	1
Otros delitos contra leyes especiales	1053	73	13

En suma, la información empírica presentada es sólo descriptiva de la carga de casos que posee el sistema de justicia penal. Es por ello que, al momento de hablarse de la celeridad procesal o duración de los procesos, si se observan las estadísticas del Poder Judicial ó del Ministerio Público Fiscal, de ellas no se puede extraer, por ejemplo: en qué casos concluidos con condena, en forma previa, un sospechoso ha sido privado de su libertad y en qué casos la detención no se ha efectuado; de la misma manera, tampoco se puede cuantificar el tipo y duración de las medidas cautelares aplicadas a las causas ingresadas por un tipo penal determinado; ni mensurar el número de salidas alternativas que efectivamente han sido cumplidas exitosamente; de igual forma no se puede medir qué cantidad de causas correspondientes a un determinado delito han recibido el rótulo “otras formas” ó archivados; ni cuáles casos ingresados corresponden a los denominados “casos de investigación compleja”, causas con las que habitualmente los operadores del sistema justifican la morosidad judicial<sup>43</sup>.

#### 4.2. Núcleos problemáticos

La información empírica presentada, permite advertir el significativo flujo de causas, ya sea con autor o con autor ignorado que ingresa -anualmente- en los distintos

<sup>43</sup> Véanse, a modo de ejemplo, los Anuarios Estadísticos elaborados por el Poder Judicial en [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar); y los Informes Anuales elaborados por la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales de la Procuración General de la Nación en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar)

fueros penales del sistema de justicia criminal nacional y federal que carecen de una estrategia de investigación del órgano de persecución penal.

Al tiempo que nos indica la obligación de tomar decisiones de política criminal adecuadas con el objeto de lograr el esclarecimiento de esos hechos, así como también diseñar y articular mecanismos de prevención en la ciudadanía vinculados con las modalidades delictivas que se pueden repetir en un determinado ámbito de la vasta geografía del país, que permitan no sólo una persecución estratégica de los delitos sino que contribuyan a reducir la delincuencia y la sensación de inseguridad de la ciudadanía.

Simultáneamente, se plantea la necesidad de establecer herramientas y procesos específicos de investigación, que permitan conocer los criterios de oportunidad encubiertos utilizados por los operadores del sistema penal.

Sin descartar la urgencia de crear y/o mejorar el software de casos que posibilite: establecer parámetros comunes de investigación a través del análisis integral de hechos ilícitos -frecuencia, modalidad delictiva, zonas geográficas, características de los imputados, objetos del delito, características de las víctimas, etc.-; evaluar el impacto de las estrategias de investigación y persecución penal aplicadas por tipo de bien protegido (tales como: delitos contra la propiedad; delitos contra la integridad sexual) y proponer líneas de acción concretas para su implementación o mejora; proveer indicadores de gestión operativa para la toma de decisiones, entre otros.

En suma, las principales dificultades identificadas en la tramitación de las causas penales, son:

- Vigencia *formal* del principio de legalidad procesal (art. 71 CP), al permitirse a los fiscales *reservar* actuaciones sin especificar en forma explícita los criterios de selección utilizados;
- Total *formalización* de la investigación y pluralidad de numeración identificatoria de hechos o causas;
- Deficiencias en el proceso de toma de denuncias;
  - o No se registran datos referidos a las características físicas del imputado; ni datos filiatorios de víctima y testigos.
  - o Pérdida de datos sobre el “*modus operandi*” del hecho ilícito.
  - o Diversidad de conceptos en la definición y caratulación del delito denunciado.
- Falta o inadecuada recolección y estandarización de la información sobre delitos para su uso cotidiano en las estrategias de investigación;
- *Aplicación del modelo cartera de causas*: el caso ingresa en la fiscalía -instrucción/correccional/federal- conforme el sistema de turnos diseñado por el Poder Judicial; consagrándose el modelo “*un fiscal / una causa por etapa*”. Por tanto, una dependencia debe realizar respecto del expediente todas las gestiones que demande en la etapa de investigación; si la causa resulta elevada a juicio, será otro fiscal el que obtenga una solución definitiva al caso -fiscal ante tribunal oral-.
- *Inexistencia de criterios de eficiencia*: en su informe anual, el Ministerio Público no explicita cuáles serán los objetivos institucionales a cumplimentar en la investigación de causas de alta connotación social<sup>44</sup> ó en investigaciones de tipos

---

<sup>44</sup> Se denominan *delitos de alta connotación social* el segmento integrado por: homicidios; violaciones; lesiones; robos con armas; robo seguido de muerte; robos simples y hurtos.

penales vinculados a delincuencia transnacional<sup>45</sup> en un período determinado de gestión. Por tanto, no se puede evaluar la eficiencia del servicio prestado, al no existir una instancia interna de análisis y diagnóstico del rendimiento de la gestión operativa de las fiscalías que diseñe nuevas prácticas o modelos de organización interna del Ministerio Público Fiscal.

- Maximizar los usos de la infraestructura informática que soporte un uso racional, compartido y en tiempo real de la diversidad de información disponible;
- Insuficiencia de coordinación e interconexión informatizada entre los sectores involucrados -prevención, persecución y jurisdicción-, agravado por la escasa disposición al intercambio de información sobre causas en trámite entre los operadores integrantes de una misma institución;
- Falta de aplicación de conceptos de análisis espacial de la información para la prevención o resolución de los delitos;
- *Relación del fiscal con la policía*: la reticencia a asumir vinculaciones con la comunidad y con las víctimas del delito, tiende a excluir al Ministerio Público Fiscal en el diseño de estrategias destinadas a disminuir el delito. Es decir, los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos, ello se verifica en su modo de comprender sus facultades propias y las de la policía<sup>46</sup>, que frecuentemente se traduce en una auto-restricción en su potestad de persecución penal.
- *Elementos de Prueba*: falta de depósitos para objetos secuestrados -encontrándose actualmente en los despachos de los fiscales-; careciéndose de un registro ó cadena de custodia de los mismos, razón por la cual pueden ser invalidados como prueba por parte de la defensa técnica en audiencias orales con litigio directo.
- *Relación con la víctima*: se verifica una inapropiada información y magra atención a las víctimas. Ello ha generado una notoria falta de credibilidad en la administración de justicia<sup>47</sup>. En muchos casos, los fiscales, ante la solicitud de explicación de la decisión adoptada, se limitan a remitirse al texto escrito en su resolución de reserva de la actuación.

Estos tópicos problemáticos contribuyen y promueven el mantenimiento de la sensación de inseguridad motivada en una respuesta retardada frente a las demandas concretas de eficacia investigativa exigidas al Ministerio Público Fiscal y a los órganos jurisdiccionales; e inhibe la generación de estrategias de *persecución penal inteligente*

---

<sup>45</sup> Tales como los previstos por la ley 25.188 -de fecha 1 de noviembre de 1999- y por la ley 25.825 -de fecha 11 de diciembre de 2003-, en el Título XI *Delitos contra la administración pública*, en el Capítulo VI *“Cohecho ó Tráfico de influencias”* del Código Penal de la Nación.

<sup>46</sup> Cfr. RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María *“El conflicto de roles en el sistema penal federal argentino: la perspectiva de jueces, fiscales y policías”*, Fundación Konrad Adenauer - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) Editores, Montevideo, Uruguay, 2005, en donde son ilustrativas de este punto las siguientes opiniones, “Es inevitable, para poder sincerar el funcionamiento del sistema penal como un todo integral, tener presente que el fiscal solo realiza la dirección jurídica del proceso ... el fiscal es un director del proceso y tiene que convencer al juez con las pruebas suficientes de que hay delito para elevar a juicio”; “... Como fiscal... soy un intelectual, que trabajo en lo jurídico. Yo sólo tengo que convencer al juez de que es cierto lo que estoy diciendo”, pág. 31.

<sup>47</sup> Consultar Índice de Confianza en la Justicia (ICJ) alcanzó, en marzo de 2009, un valor de 48 (en una escala donde 0 expresa el mínimo de confianza y 100 el máximo). Dicho indicador es elaborado por el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia -Fores-, la Fundación Libertad y la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella. Consultar *online* en <http://www.utdt.edu>  
La última encuesta de victimización elaborada -en 2003- por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación informa que un 74,6% de las personas víctimas de un delito no lo denuncia en el sistema penal -policía, fiscalía u organismo jurisdiccional-. Consultar *online* en <http://www.polcrim.jus.gov.ar/>

basadas en el análisis de datos e información integral de los hechos ilícitos en tiempo real.

#### 4.3. Algunas propuestas de reorganización:

Una de las estrategias que puede utilizarse para implementar un nuevo modelo de gestión en el Ministerio Público Fiscal es centrar los esfuerzos en dotar a la institución de un área administrativa proactiva que centralice la recepción y tratamiento del flujo de causas con autor ignorado, que contribuya en el desarrollo de una eficaz coordinación con las fuerzas de seguridad; en el diseño de procesos estratégicos de investigación e incorpore la creación de legajos fiscales que reflejen la participación de la víctima en la resolución del conflicto; ello en aras de brindar un concreto “servicio” a las personas que pretenden acceder a la justicia.

Por ello, es relevante trabajar en la reorganización del Ministerio Público a fin de implementar cambios que permitan optimizar las capacidades de los recursos humanos a través del manejo de un sistema integral de gestión de casos; incorporando la aplicación de nuevas tecnologías, que suministren indicadores institucionales evaluables, no sólo para optimar las relaciones interinstitucionales sino, esencialmente, para alcanzar una investigación penal eficiente; a más de utilizar la información producida para perfeccionar las respuestas concretas a la comunidad e introducir módulos de capacitación para la acción.

En muchos casos no se requerirá altas inversiones económicas, sino *decisiones estratégicas* y optimización en el uso de los escasos recursos que posee la institución<sup>48</sup>.

En suma se considera prioritario implementar:

- **Atención al público:** constituye primer filtro para optimizar los recursos del Estado en la investigación penal, al contribuir a delimitar las causas que pueden ser investigadas.
- **Establecer prioridades:** definir estrategias y prioridades de investigación, velando porque las causas de alta connotación social sean adecuadamente investigadas a fin de empezar a recobrar la confianza en la administración de justicia. Razón por la que se requiere producir información *en línea* para tomar decisiones que permitan mejorar el rendimiento de la institución.
- **Fijar criterios de selección de casos:** emitir criterios de persecución criminal que se empleen como fundamentos para la toma de decisiones y se conviertan en guías generales que orienten a los fiscales y eviten el empleo arbitrario de las “reservas” de causas con autores ignorados<sup>49</sup>. Ello, permitirá evaluar los criterios ocultos de selección -voluntad personal de un fiscal- versus los criterios generales establecidos por la autoridad máxima del Ministerio Público Fiscal.

---

<sup>48</sup> Corresponde señalar que, la Ley N° 24.946 -cfr. art. 33, incisos e, II y n- faculta al Procurador General de la Nación a organizar el trabajo de los integrantes del Ministerio Público por vía reglamentaria sin necesidad de sujetarse a las división judicial del país; pues el citado marco normativo le asigna una estructura con facultades exclusivas y excluyentes de organización, cfr. en Causa N° 34.078/2000, Sala Contencioso Administrativo N° 5, libro de sentencias 30, F° 54, T. II, de fecha 10 de abril de 2001.

<sup>49</sup> Conocido es que muchas víctimas acuden a la vía penal con la finalidad de resolver conflictos civiles o comerciales, denunciando la comisión de delitos de orden patrimonial. La detección temprana de estos casos permitirá depurar el sistema penal a la vez que transformarlo en la última *ratio* del sistema de justicia.

- **Elaborar procesos de trabajo con las policías:** para que la dirección funcional no sea una definición abstracta y se puedan optimizar los métodos de investigación en base a pautas claras, tanto para los fiscales como para las policías.

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

Desde su sanción, en el año 1992, el Código Procesal Penal de la Nación ha sufrido un sinnúmero de reformas -muchas de las cuales han sido reseñadas en el acápite II- referidas a sus propias normas así como a las normas organizacionales y de implementación del modelo adoptado<sup>50</sup>.

En abril de 2004, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aprobó la Celebración del Convenio de Cooperación Técnica para la Reforma Judicial<sup>51</sup>, con el propósito de lograr un mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Nación, que posibilitase un mayor acceso del ciudadano al servicio de justicia y una organización más eficiente de los recursos humanos y materiales existentes.

En ese marco, se acordó la necesidad de proponer *una Reforma Integral al sistema de enjuiciamiento criminal federal para la Nación*, cuya base debería ser la oralidad, fundada en una acusación producida por el Ministerio Público Fiscal como culminación de una investigación realizada por éste, bajo el control de los jueces cuando pudieren comprometerse garantías. En cuanto a la estructura de las agencias judiciales, se enfatizó la integración horizontal y no jerárquica de los órganos judiciales que intervengan hasta la sentencia definitiva, a través de oficinas judiciales conformadas por jueces habilitados para actuar en forma unipersonal o colegiada, aunque eliminando las integraciones permanentes. Así, exceptuando la casación, cualquier juez podrá actuar en cualquier caso, sin perjuicio de alguna categorización conexas al sentido de la función y que estimule la carrera judicial.

El documento final denominado “*Lineamientos generales para una reforma integral del sistema de enjuiciamiento criminal*” fue presentado para su tratamiento por el Poder Legislativo, el 18 de agosto de 2005, por las autoridades del Convenio y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Durante el año 2004, recibió estado parlamentario el Proyecto de Código Procesal Penal para la Nación elaborado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)<sup>52</sup>, cuyo norte cardinal era concientizar sobre la

---

<sup>50</sup> Véase por ejemplo: ley 24.170 de reforma a la ley 24.050 de competencia e integración del Poder Judicial de la Nación en materia Penal; ley 24.390 referida a los plazos de la prisión preventiva; ley 24.410 sobre “imputaciones inexcusables”; ley 24.477 de creación de defensorías adjuntas; ley 24.767 sobre cooperación internacional; ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946; ley de creación de las Cámaras federal del interior del país N° 25.269; ley 25.292 creadora del Fuero Penal Tributario; ley 24.434 referida a las “facultades policiales”, entre otras. Además, se debe tener en consideración la legislación procesal penal incorporada en la legislación complementaria, por caso, la ley penal tributaria ó las regulaciones sobre agente provocador o encubierto previstos en la ley de estupefacientes N° 23.737.

<sup>51</sup> Cfr. *Informe final* elaborado por el Grupo 6.1 “*Análisis de la reforma del sistema de enjuiciamiento criminal federal*” conforme Resolución de la CSJN N° 652/2004, de fecha 27 de abril de 2004, que aprobó la celebración del Convenio de Cooperación Técnica para la Reforma Judicial Corte Suprema de Justicia de la Nación - Argenjus -mimeo en poder de la autora, integrante del grupo del grupo de trabajo autor de la propuesta-

<sup>52</sup> Registro parlamentario 2985-D-04, bajo la autoría de la entonces presidenta de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Dra. María del Carmen Falbo, y las diputadas Marcela Rodríguez y Margarita Stolbizer, que fuera publicado en Trámite Parlamentario N° 50 de fecha 12 de mayo de 2004.

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

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

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

En noviembre de 2005, el Ministerio de Justicia de la Nación constituyó el *Grupo de trabajo para efectuar los estudios preparatorios de la reforma procesal penal*<sup>53</sup>.

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

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

*Por último, la estructura del Ministerio Público como espejo del Poder Judicial no se adecúa a la función que el primero tiene que cumplir, restándole dinamismo.*

---

<sup>53</sup> La resolución 262/2005 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, de fecha 1 de noviembre de 2005. Dicha comisión fue coordinada por el Dr. Carlos Alberto Beraldi.

*Tampoco las normas han atendido debidamente a la persona que resulta víctima de un delito*”<sup>54</sup>.

Ulteriormente, en febrero de 2007, se constituyó la Comisión Asesora para la Reforma Procesal Penal<sup>55</sup>, asignándole como función elaborar un anteproyecto de Código Procesal Penal de la Nación, un anteproyecto de Ley de Organización Judicial y proponer reformas a la Ley Orgánica de Ministerio Público.

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

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

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

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

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

A raíz de la reforma constitucional realizada en 1994 y, de la incorporación de nuevos derechos y garantías conforme lo dispuesto por el artículo 75 inciso 22 de la

---

<sup>54</sup> Cfr. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, “*Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación*”, Rubinzal Culzoni editores, 2007, págs. 33 a 36.

<sup>55</sup> El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 115/2007, con fecha 13 de febrero de 2007, constituyó en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Comisión Asesora para la Reforma de la Legislación Procesal Penal, bajo la coordinación del Dr. Carlos Alberto Beraldi.

Constitución Nacional, se ha revalidado la necesidad de ajustar los regímenes procesales en materia penal vigentes en la república, ya que nadie desconoce que los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos establecen estándares mínimos de respeto de los derechos y garantías, asumidos voluntariamente por los Estados<sup>56</sup>, cuyo incumplimiento provoca la responsabilidad internacional, que conlleva graves consecuencias.

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

Como ya expresara Julio Maier “la reforma ha trascendido hoy los alcances de una necesidad política, para situarse también en el plano de una necesidad práctica. La administración de justicia penal ha sido descrita como colapsada, ineficiente e inoperante desde varios y muy diversos ángulos de observación, pues no responde a ninguno de sus posibles fines primarios ...”<sup>57</sup>.

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

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

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

En suma, se debe modificar radicalmente el sistema de persecución penal e incorporar una serie de principios cardinales que orienten el proceso penal en busca de tres objetivos fundamentales: 1) establecer un sistema de justicia penal adversarial -ejecutado en audiencias orales contradictorias-; 2) instrumentar un sistema de garantías para el imputado que respete los derechos individuales que se encuentran plasmados en

---

<sup>56</sup> Véase artículos 1 y 2 del PIDCyP; artículos 1 y 2 de la CADH, entre otros.

<sup>57</sup> Maier, Julio B.J., “*La democracia y administración de justicia penal en Iberoamérica*”, en *Reformas procesales en América Latina*, CPU, Santiago, Chile, 1993, pág. 36 y ss.

la Constitución Nacional y en los tratados internacionales; y 3) instaurar un conjunto de derechos para la víctima del delito que busquen reposicionarla como un actor relevante en el nuevo proceso penal, aún en los casos en que no intervenga como querellante e instituir explícitamente su derecho a ser informada de los resultados de los procedimientos y solicitar medidas de protección ante eventuales atentados a su integridad personal.

Concretamente, uno de los objetivos esenciales de la reforma procesal penal será establecer un *sistema oral, público y adversarial en la integralidad del proceso*, esto significa que la *oralidad* se ejecute durante toda la etapa de investigación<sup>58</sup>; sin soslayar que su eje central lo constituya el juicio oral, público y contradictorio, que permita establecer un escenario de competencia recíproca entre las partes para que se pueda sofisticar y controlar la información producida no sólo durante el juicio oral sino también durante la etapa de investigación.

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

El instaurar un modelo adversarial conlleva ínsito la idea de brindar un escenario donde se puedan concretar explícitamente tres características esenciales de un procedimiento penal respetuoso de la normativa constitucional, a saber: un escenario de mayor respeto a las garantías del imputado; separar categóricamente las funciones de persecución penal de las funciones netamente jurisdiccionales; y establecer un espacio donde la ciudadanía pueda participar de la administración de justicia<sup>59</sup>.

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

---

<sup>58</sup> La celebración de audiencias orales durante la etapa de investigación, sean éstas de: formalización de cargos; discusión sobre la legalidad de la detención; aplicación de medidas cautelares u otras medidas que puedan afectar los derechos del imputado se deben desarrollar en un contexto de oralidad, publicidad y contradictoriedad en donde el derecho de defensa se ejerza activamente y el juez deba resolver en forma inmediata sólo con la información que las partes le proporcionan en el transcurso de la audiencia oral. Esto significará en la práctica una desburocratización de la investigación y un notorio incentivo para erradicar el anacrónico expediente.

<sup>59</sup> Si bien como forma de participación ciudadana la más apropiada es la instauración de los sistemas de jurados, implementar un modelo procesal adversarial permitirá hacer más transparente el sistema de justicia criminal posibilitando que la ciudadanía pueda participar del escrutinio hacia el interior de la administración de justicia en materia penal.