

PRISIÓN PREVENTIVA Y REFORMA PROCESAL PENAL EN SANTA FE

*Luis Antonio Schiappa Pietra**

*Sebastián R. Narvaja***

I. INTRODUCCIÓN

La provincia de Santa Fe se encuentra transitando un importante proceso de transformación en la administración de justicia penal que tiene como objetivo esencial pasar de un sistema inquisitivo escriturario a un modelo acusatorio y plenamente oral.

Dicho proceso se enmarca en el escenario regional de reformas de los sistemas de justicia penal de Latinoamérica que – con marchas y contramarchas – se encuentra en pleno desarrollo¹.

Las razones que sostuvieron este proceso de reformas son de diversa índole: la necesidad de adecuar los sistemas de justicia a estándares democráticos de Derechos Humanos, los problemas de la eficacia y la eficiencia (o ineficacia e ineficiencia) del sistema inquisitivo, la necesidad de paliar la histórica desatención de la problemática de las víctimas de conflictos relacionados con la ley penal, la lucha por la oralización de los juicios (como ámbito central de toma de conocimiento y decisión de los tribunales), entre otras, han sido y continúan siendo en la actualidad, buenas razones para avanzar en esa transformación².

Es así que desde hace ya más de 20 años contamos con experiencias reformistas en la región las cuales se han asentado sobre la construcción de un discurso crítico sobre el sistema de justicia penal *inquisitivo*. Este discurso ha logrado poner en evidencia la incapacidad del sistema de justicia para dar una respuesta adecuada en términos de respeto a derechos y garantías de las personas acusadas de cometer delitos, como también demostrar con creces la anacrónica estructura institucional del sistema y su impotencia para enfrentar con eficacia y eficiencia los fenómenos criminales actuales³.

El movimiento de reformas se ha consolidado al paso de la constatación empírica del flagrante estado de infracción a los derechos más elementales de las personas perseguidas penalmente, y con ello, la deslegitimación de varios de los institutos paradigmáticos del sistema procesal tradicional.

* Asesor Técnico de la Dirección Provincial de Transformación de Sistema Procesal Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe. Docente Procesal II (Penal). Facultad de Derecho de la UNR.

** Becario de doctorado de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba.

¹ LANGER, Máximo (2007), “Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery”. En *The American Journal of comparative law*. Vol. 55.

² Al respecto ver Informe Comparativo Proyecto “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina”. Por: Cristián Riego. Asistente: Fernando Santelices. Disponible en www.cejamericas.org

³ Informe Comparativo, ob. Cit.

Entre otros, pero seguramente uno de los más significativos institutos del sistema inquisitivo, se encuentra el de la *prisión preventiva*: una herramienta indispensable para el funcionamiento del proceso penal inquisitorial, que ha dado lugar a los más intensos y extendidos debates y que sigue hoy capturando la atención de académicos, organismos defensores de Derechos Humanos y organismos y tribunales internacionales.

El problema del uso extendido del encarcelamiento preventivo en los sistemas inquisitivos latinoamericanos ha sido un motivo de preocupación en tanto pone en evidencia del modo más descarnado el plano de ilegitimidad en que los mismos funcionan, configurando verdaderos esquemas de utilización de violencia estatal absolutamente irracional e ilegítima.

En palabras de Zaffaroni: “...*el poder punitivo en A. Latina se ejerce mediante medidas de contención para sospechosos peligrosos, o sea que se trata en la práctica de un derecho penal de peligrosidad presunta que sobre la base de ésta impone penas sin sentencia condenatoria formal a la mayor parte de la población prisionizada...*”⁴

Los procesos de reforma a los que nos referimos han avanzado notablemente en materia de tutela de garantía de los derechos fundamentales amenazados por los sistemas de persecución penal y castigo. No obstante, el problema del “preso sin condena en América Latina” continúa siendo una astilla en los débiles pies de nuestras democracias emergentes y a pesar de lo mucho que se ha trabajado desde diversos ámbitos, nos sigue cautivando e interpellando.

Ya han pasado más de 25 años desde que se presentara el estudio del ILANUD sobre la materia, desarrollando un análisis comparativo de la situación de 30 países de Latinoamérica, mostrando las miserias de un modelo regional de justicia penal montado en una falacia de proceso penal, donde la pena había sido virtualmente sustituida en la mayoría de los países por el encierro cautelar⁵.

Este verdadero documento de la historia represiva estatal latinoamericana ponía en evidencia, ya por aquellos días, que la problemática de la prisión preventiva en particular no podía ser analizada sino en el contexto del modelo del proceso penal en el que la medida operaba⁶, ofreciendo como conclusión que los elevados niveles de presos sin condena no eran el resultado de “un uso abusivo” de una alternativa procesal pensada para la excepción, sino muy por el contrario, un elemento estructural intrínseco del sistema inquisitivo continental europeo.

Pues bien, desde hace ya más de veinte años, la región latinoamericana ha sido atravesada por un sinnúmero de procesos de reforma a los sistemas de justicia penal, avanzando hacia modelos adversariales y oralizados, acuñados bajo el paradigma del respeto a los preceptos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en este

⁴ Eugenio Raúl Zaffaroni. “El enemigo en el Derecho Penal”. Ed. Ediar.

⁵ “El preso sin condena en América Latina y el Caribe”. ILANUD. Costa Rica. NACIONES UNIDAS. 1983. Elías Carranza, Mario Houed, Luis Paulino Mora y Eugenio Raúl Zaffaroni.

⁶ Ob. cit. Pag. 25 y ss.

contexto la problemática de la prisión preventiva, antes que agotarse, ha vuelto a ser puesta en discusión.

Es que en muchos países de la región, la legislación sobre medidas cautelares – que fue diseñada de manera restrictiva en los inicios de los procesos de reforma – parece ahora recibir cuestionamientos de manera sistemática y fatal dando un giro hacia el endurecimiento del régimen cautelar, con el declarado objetivo que las personas que transitan por un proceso penal lo hagan privadas de la libertad.

Defectos estructurales en el funcionamiento de los procesos reformados y verdaderos embates de neto corte ideológico respecto a la manera de regular la forma en que el estado despliega violencia legítima, pueden sintetizar la esencia de estos renovados “golpes contrareformistas” que sufren los procesos acusatorios de la región en materia de prisión preventiva.

Herramienta práctica y conveniente para las agencias públicas de reparto de violencia, la utilización irrestricta de la prisión preventiva se ha convertido en un reclamo permanente de las mismas (impulsadas por un generoso espacio en los medios masivos de comunicación) bajo slogans exitistas y cataclísmicos sobre variables falaces de funcionamiento de la política criminal de nuestros estados.

Y más allá del reproche a algún discurso irresponsable o tendencioso, lo cierto es que los problemas de seguridad pública de las grandes ciudades latinoamericanas están exigiendo cada vez más un mayor involucramiento, compromiso y respuesta de parte de la “reforma procesal penal”.

En este contexto entendemos que avanzar hacia niveles más racionales y respetuosos del uso de la prisión provisional en resguardo de los Derechos Humanos de las personas, continúa siendo una deuda pendiente de nuestras democracias y un desafío en miras al futuro de estos proceso de transformación de los sistemas de investigación y juzgamiento de delitos⁷.

En fin, la problemática es compleja y seguramente sea el lugar de discusión del proceso penal donde más se pone en tela de juicio la legitimidad del sistema que, bajo declamaciones garantistas sobre la vigencia del derecho a un *juicio previo*, oculta un esquema de funcionamiento articulado prioritariamente sobre la prisionización de personas inocentes. Es que los avatares por los que ha atravesado el uso de la prisión preventiva y sus ilegítimos usos – que no son para nada novedosos ni originales – constituyen capítulos indispensables para el análisis del grado de atropello de parte de los Estados a los derechos individuales de las personas.

⁷ Ver entre otros: “Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas” Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, Chile, Abril de 2009. Disponible en www.cejamericas.org

El siguiente trabajo se propone dos objetivos: i. presentar la situación del uso de la prisión preventiva en el contexto del sistema penal inquisitivo de la Provincia de Santa fe, haciendo un análisis crítico del estado de la cuestión; y ii. a partir de los avances que a esta altura del proceso de reforma puede mostrar la provincia, desarrollar aportes críticos para la discusión con base en la experiencia comparada de los procesos de reforma procesal penal en la región.

II. EL SISTEMA INQUISITIVO SANTAFESINO

Durante las últimas décadas, la Provincia de Santa Fe se ha convertido en un ejemplo de conservadurismo en materia de Justicia Penal.

Desde la década de mil novecientos cuarenta, tras la reforma procesal penal de la Provincia de Córdoba, a través del modelo diseñado por Soler y Vélez Mariconde, que estableció un esquema de tipo inquisitivo moderado, incorporando la metodología de audiencias orales parcialmente públicas y adversariales, muchas provincias argentinas comenzaron a adoptar el modelo propuesto, sin dudas más adecuado al paradigma constitucional que el tradicional modelo inquisitorial plenamente escrito, propio del sistema colonial.

Casi cincuenta años más tarde, luego de los trabajos desarrollados por José I. Cafferata, Julio B. J. Maier y Alberto Binder, entre otros, para la reforma de la justicia penal federal, muchas provincias comenzaron a avanzar hacia modelos más cercanos al paradigma de juicio público adversarial. Tales los casos de Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, Chaco, Catamarca, Chubut, La Pampa, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Santa Fe se incorpora a dicho proceso de reformas en el año dos mil siete, con la sanción de la ley 12.734⁸.

El nuevo sistema, vigente sólo de modo parcial en la actualidad, viene a iniciar la transición para abandonar un esquema procesal propio de concepciones pre ilustradas.

A continuación, desarrollamos un somero repaso de los caracteres más relevantes del modelo culturalmente instalado en materia procesal penal, con particular relación con la utilización de la prisión preventiva.

A. LA INSTRUCCIÓN Y EL ESTADO DE CULPABILIDAD DEL REO.

⁸ Pueden contarse varios intentos de modificaciones (la más importante fue la ley 6740 de 1972), desde el anteproyecto de 1942 hasta la 12.162 del 3 de Diciembre de 2003. En los '90 y a pesar de las demandas de modernización y adecuación a los principios fundamentales manifestados en la reforma de la constitución federal (1994), y de las consecuencias de tal magna modificación -como la incorporación a nuestro ordenamiento interno de diversos instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22 CN)- la reforma se veía lejana. Un par de años antes se había gestado un anteproyecto de Código Procesal Penal (coautoría de los Dres. Víctor Corvalán, Jorge Vázquez Rossi, Julio de Olazábal y Ramón Ríos) que en definitiva es la base del nuevo ordenamiento y en el que se plasmaban las principales ideas reformistas de la época.

El esquema procesal se encuentra estructurado con la instrucción formal y escrita como eje, bajo el mando de la figura del Juez de Instrucción como funcionario a cargo de la inquisición sobre la posible comisión de delitos.

Con base en una concepción que equipara la sospecha (originaria con la delación – categorizada eufemísticamente como *notitia criminis*–) a la culpabilidad, hasta tanto el proceso de indagación exima al reo de culpabilidad, la maquinaria opera con la detención como disparador de una investigación que tiene al sospechoso como guía metodológica de la misma. La sospecha (cuya configuración, en la práctica, no es una categoría susceptible de ser efectivamente controlada), opera como signo habilitante de la imposición del encierro, con la evaluación de la situación del imputado a cargo del funcionario responsable de la persecución, sin sujeción a plazo perentorio alguno, como único límite.

El sistema opera linealmente, como un trámite burocrático de control de la verosimilitud de la incriminación del detenido, bajo la apariencia de un proceso garantizador de algún nivel de objetividad, con la *verdad real* como mantra purificador.

En efecto, el trámite continúa con el momento de evaluación conocido como la *resolución de la situación del imputado*⁹, que usualmente opera como una gestión de constatación formalista y rígida de la existencia de una serie estandarizada de actas y de constancias escritas, con la presunción de verdad tras las formas como reaseguro de la operatividad incriminante de la sospecha. En efecto, la instancia dista enormemente de ser un escenario de evaluación exigente de la calidad de la información para la toma de decisiones judiciales, con base en, al menos, dos versiones contrapuestas de la misma historia.

La no destrucción del estado de sospecha, actúa a través del procesamiento o *cuasi ex condena* y la imposición de la prisión preventiva de manera automática, a un reo que sólo se encuentra a algunas fojas de distancia del preciso cómputo de la pena.

Así, la prisión preventiva opera en la realidad como un adelanto de pena que el juicio escrito ocultará bajo una pila succulenta de actas. Es que en la práctica, el procesamiento, una vez firme, es una suerte de proyecto de sentencia definitiva cuya suerte será muy difícil de variar durante el “juicio”.

En verdad, la reacción del sistema ante el fenómeno delictivo es la imposición de la prisión preventiva, que perdurará durante el tiempo que dure el *trámite* procedimental hasta el arribo de la sentencia. Lo que hemos llamado “juicio”, en Santa Fe, no tiene mayor sentido: la persona ya sufrió las consecuencias posibles del juicio penal, ha estado

⁹ El Código Procesal Penal todavía vigente (según ley 6740) ofrece en esta instancia tres opciones al juez de instrucción: dictará el auto de procesamiento cuando hubiere elementos suficientes reunidos en la causa que permitan asumir con grado de “probabilidad” la ocurrencia del hecho y participación del acusado (art. 325 del CPP), cuando el grado de convicción fuere el de “duda” corresponde el dictado del auto de falta de mérito, (art. 327) y, sin perjuicio de la prosecución de la causa, ordenarse la libertad del acusado si estuviere detenido; por fin, cuando hubiere certeza de que el hecho no ocurrió o el acusado no tuvo participación en él o que operó alguna causal extintiva de la acción penal, deberá dictarse el sobreseimiento (art. 356 del CPP).

condenado (*sin juicio*) desde el primer día. El proceso se ha erigido como la más importante pena.

Por su parte, buscar la revisión de la “medida cautelar” suele resultar un recurso defensivo inocuo, en la medida que el tribunal de alzada utilizará como “sustrato fáctico” de su decisión el mismo sumario construido y revisado por el inquisidor.

Opera como criterio rector una suerte de *regla de tres simple* que tiene por extremos: el monto de pena amenazado en abstracto conforme a la figura legal imputada en la indagatoria, por un lado y las posibilidades de confirmación de la prisión preventiva impuesta por el instructor, por otro.

Algún operador que se toma en serio la vigencia de la Constitución Nacional y las normas Internacionales de Derechos Humanos incorporadas a la misma podrá objetar la precisión de la descripción del sistema que proponemos y estará en lo cierto. No pretendemos describir con exactitud todos y cada uno de los casos, los juzgados, las cámaras o el comportamiento de los funcionarios a cargo de los oficios, sino la lógica sobre la que el sistema, sus normas, prácticas y procesos de trabajo están estructurados y conforme al cuál funcionan.

B. ENCIERRO SIN CONDENA Y SELECTIVIDAD POLICIAL.

La utilización de la potestad de ejercicio de violencia estatal como herramienta de control social de los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la población es confiada, por otra parte, a las agencias policiales del sistema.

En efecto, la aplicación de penas sin juicio que describimos no es aplicada selectivamente por los jueces que, después de todo, cuentan con algún nivel formal de legitimidad política, en tanto avalados por el poder legislativo en su designación. Los operadores judiciales encargados de dirigir la actividad de persecución penal carecen de estrategias de orientación prioritaria de sus recursos y en la práctica opera una delegación incontrolada de la política criminal en las agencias policiales que operan a partir de las lógicas y prácticas que una institución de siglos ha sabido forjar.

El sistema en este punto “naturaliza” el fenómeno criminal: los hechos delictivos están plasmados en normas, ellos en el plano de la realidad “ocurren”, luego, no hay mas caminos que la persecución de todos y la sanción de los responsables.

Claramente, no existe una localización institucional que de cuenta del fenómeno criminal y de su gestión como instancia de definición política (ya de evaluación de recursos, ya de establecimiento de prioridades de persecución, de análisis de costos sociales de los hechos delictivos, etc). Hacerse cargo de la gestión de criminalidad requiere de una preocupación (y ocupación) institucional – que en los sistemas reformados viene estando en cabeza de los Ministerios Públicos – que el programa inquisitivo no ha tenido en agenda¹⁰.

¹⁰ Esta materia todavía sigue estando muy lejos de tener un tratamiento adecuado por los sistemas reformados, constituyendo uno de los aspectos más dificultosos de transformación. El camino por recorrer resulta tan

El sistema, estructuralmente colapsado, funciona con base en la ficción de la ejecución plena del plan estatal de criminalización primaria. La contrapartida terrenal de dicha ficción consiste en un sistema de reparto de la pulsión punitiva a través del trámite procesal. Claramente, la finalidad del proceso no parece ser la declamada de encontrar la *verdad* sino la de someter a control penal a una “x” porción de la sociedad, a través de la sujeción a un trámite que, en los casos en que no exista una persona presa, continuará abierto por tiempo indeterminado, predestinado al cajón de la prescripción.

Sólo un porcentaje marginal de dichos casos llegan a un final relativamente pronto y cierto (una condena): las “causas con preso”.

Pero: ¿cómo logra una causa pedestre y prescriptible a convertirse en una “causa con preso” y a merecer una decisión jurisdiccional definitiva?

La respuesta a dicho interrogante en buena medida está dada por las lógicas que gobiernan y orientan las prácticas policiales. Los casos de que hablamos son, prioritariamente las aprehensiones que realiza la policía cuando considera que se ha configurado un hecho flagrante.

La realidad es que el sistema de justicia penal se ocupa prioritariamente de los casos seleccionados por la policía¹¹, calificados como flagrantes y remitidos a los oficios judiciales con un preso *por cuerda separada*.

De tal modo, una alquimia de contravenciones “convertidas” en delitos, un sistema de francos y licencias organizado con la cifra de detenidos como unidad de medida, un sistema de prueba tasada que otorga plena fe a las actas policiales, sistemas de recaudación “informal”, prácticas burocratizadas de los organismos de control y un abanico frondoso de estereotipos, es el procedimiento a través del cual se orienta la política pública que establece quiénes, cómo y bajo qué circunstancias serán conducidos a las jaulas del Estado.

En definitiva, los casos seleccionados y categorizados como “flagrancias” por las agencias administrativas se constituyen en los insumos de un sistema que recibe “causas con preso” y las tramita a través de un proceso de “legitimación” de las decisiones de selección tomadas por las referidas agencias.

Asimismo, en la medida que la pena amenazada en abstracto, conforme la calificación legal establecida al momento de la *indagatoria* al reo incluya a un caso dentro de la categoría de los “delitos inexcusables”, la regla será la de la aplicación de la prisión preventiva de manera automática.

complejo como necesario para la modernización de la persecución criminal, lograr estándares de eficacia y realización de los derechos individuales por lo menos razonables. Al respecto, ver. “De las repúblicas aéreas al Estado de Derecho”. A. Binder – Obando. Ed. Ad Hoc.

¹¹ La forma en que opera este proceso de selección es bastante complejo. El rol de la policía es de gran influencia, pero claramente no es el único factor que incide en él. Los estudios criminológicos han dado suficiente cuenta de este proceso que claramente excede los objetivos de este trabajo. Entre muchos otros Alesandro Baratta, “Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal”. Ed. Siglo XXI.

Y para mas, en la mayoría de estos, casos la prueba para el *juicio* se encuentra reunida el día de la aprehensión, a pesar de lo cual la duración del proceso se extiende injustificadamente durante meses o años, dilatando una situación de encierro sin juicio, sin que exista una necesidad de desarrollo de una investigación que lo amerite¹².

Esta situación a demás de lesionar derechos y garantías de los imputados, genera fuertes incentivos en todos los operadores del sistema para reproducir y legitimar esas prácticas. Basta ver la cantidad de condenas que “se tienen por cumplidas” con el tiempo que el acusado lleva detenido en prisión preventiva supuestamente a la espera del juicio (etapa procesal que es transitada sin producción de prueba por las partes y donde se dictan fallos a partir de las obtenidas en la *instrucción*). Y ya vemos los reclamos de los presos preventivos pidiendo se los “condene”,...*nada el pájaro y vuela el pez*.

Este es solo ejemplo de cómo operan estas prácticas “tribunalicias” en un contexto de supresión absoluta del concepto de “juicio previo” reemplazado por la noción de “hacer un expediente”.

C. LA POSIBILIDAD DE DEFENDERSE DE LAS PERSONAS SOMETIDAS A PRISIÓN PREVENTIVA.

Desarrollar una actividad efectiva de defensa contra este modo de operar del sistema no es una posibilidad cierta de las personas sometidas a encierro preventivo en la provincia.

Por una parte, el sistema regula de manera formal la participación del imputado y su defensa durante el desarrollo del proceso, sin ofrecer instancias en las que los mismos puedan oponerse con posibilidad de éxito a las pretensiones del perseguidor, ante un tercero imparcial que garantice igualdad de armas y reglas de juego justo. Asimismo, las prácticas de los tribunales tampoco han avanzado hacia esquemas más adecuados de ejercicio del derecho de defensa, de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente en materia de derechos fundamentales.

¹² Hay varias experiencias comparadas donde podemos observar el trato de la *flagrancia* a partir de nuevas lógicas organizacionales que permitan aprovechar mejor los recursos y hacer más eficiente la gestión de estos conflictos que no tienen ningún tipo de dificultades en términos probatorios, y en donde el paso del tiempo constituye un obstáculo para la realización de la ley penal. Las transformaciones pasan fundamentalmente por organizar sistemas de gestión donde las decisiones previas al juicio oral se tomen en audiencia pública, y en esta nueva lógica, organizar sistemas que se hagan cargo de la flagrancia. Para ver experiencias de innovación en materia de oralización de etapas previas al juicio ver: “La reforma procesal penal en Ecuador. Experiencias de innovación”. Por. Diego Zalamea León. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/reformaprocesalpenal_ecuador_VVol.pdf; y en lo que refiere puntualmente a la gestión de la flagrancia ver: “Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio de la provincia de Buenos Aires – Plan de Flagrancia”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Por Luciano H. Hazán y Alan Iud. Disponible en http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/RPP_V.pdf.

Por otra parte, la situación de efectiva indefensión de las personas sometidas a proceso tiene origen en realidades extendidas de pobreza y defectuosas políticas públicas que contrarresten las carencias propias de situaciones económicas de vulnerabilidad.

La selectividad a que nos hemos referidos es también una selectividad regresiva, que pone la mira de la persecución penal pública sobre los sectores más empobrecidos de nuestras sociedades.

En concreto, el resultado en el campo a que nos referimos es que más del ochenta por ciento de las personas sometidas a proceso carecen de medios económicos suficientes para contratar a un abogado de su confianza que los asista en el ejercicio de la defensa en general y en particular en cuanto a la posibilidad de controvertir la aplicación de la prisión preventiva durante el proceso.

Es decir que la mayoría de las personas sometidas a proceso se ven obligadas a recurrir los servicios de un defensor público.

Garantizar la efectiva posibilidad de contar con un abogado que se haga cargo con suficiencia de ejercer la de defensa en juicio de los imputados no ha sido un punto relevante en el diseño institucional de los sistemas de corte inquisitivo, en los que un abogado que represente con exclusividad los intereses del reo es visto como una enorme molestia¹³.

El sistema público de defensa penal es raquítico. La relación entre la carga de trabajo y la cantidad de defensores con los que la estructura cuenta es por sí sola una confesión de violación de los Derechos Humanos más básicos.

La falta de recursos del sistema de defensa provoca que muchas veces la intervención de los defensores termine consistiendo en un trámite formal que tiene por único fin evitar la producción de nulidades en los procesos.

Algunos datos corroboran estas apreciaciones: el departamento Rosario constituido por la ciudad de Rosario y alrededores, cuenta con 1.245.673¹⁴ de habitantes. Para esta población en la actualidad el sistema cuenta con seis defensores penales. Estos números nos arrojan un defensor cada 207.612 habitantes.

La otra región más poblada de la provincia es en el Departamento La Capital, donde la concentración poblacional se da en la ciudad de Santa Fe (capital de la Provincia) y su zona de influencia. Allí existen actualmente cuatro defensores penales y una población aproximada de 547.496¹⁵ personas. En este caso contamos con un defensor cada 136.874 habitantes.

¹³ Ver Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe. Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Disponible en www.cejamericas.org

¹⁴ Datos aportado por el IPEC. Disponibles en www.santafe.gov.ar

¹⁵ Datos aportado por el IPEC. Disponibles en www.santafe.gov.ar

Este preocupante escenario termina de completarse cuando lo cotejamos con los datos de conflictividad que en estas zonas existe y la consecuente carga de trabajo de los Defensores Generales, que son los que soportan la mayor carga del sistema.

En el Departamento Rosario para el año 2007 fueron registrados por fuentes policiales 89.403 delitos y en la ciudad de Santa Fe el número total de delitos informados para el mismo año fue de 30.395¹⁶.

Tomando como base estos datos y suponiendo que todos se judicialicen (que en miras a las mismas estadísticas prestadas por la CSJ respecto a la cantidad de causas ingresadas permite suponer que ello así ocurre en años anteriores, o por lo menos las diferencias son mínimas¹⁷) podemos concluir que a cada defensor de la ciudad de Rosario en el año 2007 le “ingresaron” 14.900 causas para que ejerza su defensa y a cada uno de los cuatro defensores penales de la ciudad de Santa Fe, 7.598 causas.

Pero además de la deficiencia de recursos (humanos y materiales) la defensa penal constituye un cuerpo sin una identidad institucional fuerte, al igual que en la mayoría de los sistemas de corte netamente inquisitorial. El paso por el cargo de defensor, al igual que el de fiscal, componen los peldaños inferiores de una carrera judicial monolítica en la que planteos que prioricen los intereses de los defendidos por sobre las buenas relaciones entre “compañeros de trabajo” no son una buena carta de ascenso.

Muestra cabal de esta situación es que la cabeza de la institución es el Procurador General ante la Corte, quien, además de integrar la Corte de Justicia, es también el superior de los Fiscales del sistema¹⁸.

Este esquema, absolutamente incompatible con una idea de fuerte división de roles y de estructura de contrapesos republicanos funciona, sin embargo, sin generar roces. Constituye, de tal modo un sistema de matriz autocrática cuyo peso cae sobre las espaldas de los más débiles con el consentimiento cotidiano de organizaciones públicas y privadas vinculadas al sistema penal que, salvo honrosas excepciones¹⁹, sólo muy recientemente han atinado a generar alguna crítica al sistema.

¹⁶ Los datos fueron aportados por la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia.

¹⁷ Ver Diagnóstico – Memoria – Informe del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. CSJ de la Provincia.

¹⁸ El art. 84 de la Constitución de la Provincia dispone que la Corte Suprema está compuesta por 5 Ministros y un Procurador General. La Constitución de la Provincia no organiza un Ministerio Público, sino que éste cuenta con una organicidad legal, en la LOPJ (Ley 10.160 y modificatorias), que es la que regula las funciones de conducción y representación del Ministerio Público en cabeza del Procurador General. Ello viene a cuento por que la nueva normativa sancionada por la legislatura crea el Ministerio Público de la Acusación, cuya cabeza y conducción está a cargo de otro funcionario, denominado en la ley Fiscal General de la Provincia. El cargo es periódico, durando el mismo un período de 6 años no renovables. Ley 13013, promulgada el 13 de octubre de 2009.

¹⁹ Por su puesto que una de ellas la constituye la histórica batalla que han dado las Universidades y Facultades de Derecho, quienes a partir de sus cátedras de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal han perseverado en desnudar las lesiones a los derechos y garantías generados por este sistema.

El resultado de tal situación es que, en el mejor de los casos y merced al esfuerzo individual de algunos funcionarios con vocación de servicio, la actividad defensiva de las personas más pobres durante la instrucción acaba siendo un control formal de la actividad de los operadores del sistema de justicia.

En definitiva la actividad defensiva del servicio público termina legitimando procesos de juzgamiento y condena de imputados que bajo un delgado manto de legalidad aparente oculta un verdadero esquema de reparto arbitrario de castigo que no respeta los más básicos derechos y garantías individuales.

Los operadores de los servicios públicos de defensa, a los que la cultura judicial tradicional asigna el papel de asistentes del órgano judicial en la búsqueda de la verdad, carecen de una verdadera capacidad de interpelar al sistema y exigir procedimientos acordes a los mandatos constitucionales.

Es que la inquisición no solo ha desmerecido la función del abogado defensor con miras a una supuesta “realización de justicia”, sino que además ha configurado un obstáculo estructural y cultural para la comprensión del rol del abogado defensor en un sistema respetuoso de la integridad de las personas. Ha moldeado un sistema de defensa burocrático, “caritativo” y subordinado²⁰ a la organización judicial que resulta insuficiente para cumplir con las más mínimas exigencias que hoy demanda la comunidad y a la que están obligados los estados.

En este contexto, contar con la asistencia adecuada en la *declaración indagatoria* (tener la oportunidad de poder conferenciar previamente con un abogado *iii*) se convierte en uno de los mayores anhelos de una persona bajo proceso.

D. EL ROL DEL FISCAL

Por su parte la estructura y función asignada a los fiscales es absolutamente marginal. Los agentes del Ministerio Público son los “*grandes notificados*” del sistema, mas no cuentan con ninguna función esencial. Máxime cuando su principal función, la de levantar la barrera de la persecución penal ha sido sistemáticamente puesta en duda, legitimando el valor investigativo de la prueba producida en sede policial sin que medie requerimiento de instrucción y sin que se trate de “actos urgentes” o poniendo en segundo plano el hecho de que el fiscal sostenga o no la acusación en el momento de clausura del plenario.

El Fiscal es poco menos que una figura decorativa en este escenario, sin ningún tipo de responsabilidad en la persecución pública y en la toma de decisiones sobre el curso del proceso penal.

E. LA UTILIZACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

²⁰ Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe. Centro de Estudios de Justicia de las Américas y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Disponible en www.cejamericas.org

Veamos seguidamente algunos datos que reflejan el uso de la prisión preventiva en nuestra provincia.

Un elemento de gran importancia y no siempre tenido en cuenta es el exponencial aumento de personas prisionizadas en el país y también en nuestra provincia. En el gráfico siguiente (grafico Nro. 1) podemos ver el porcentaje de personas cada cien mil habitantes alojadas en lugares de encierro en la provincia de Santa Fe, desde el año 1996 al año 2007²¹.

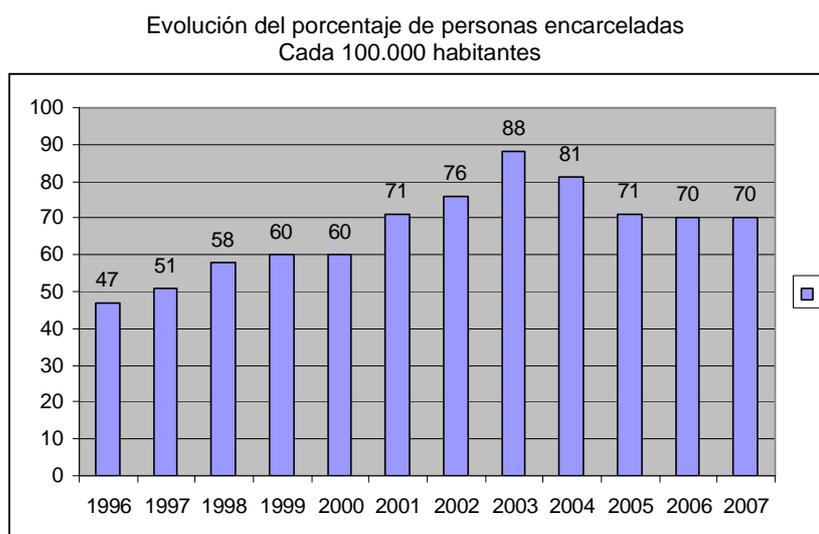


Grafico Nro. 1. Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe. INDEC

Un alto porcentaje de la población encarcelada se encuentra encerrada en comisarías y otras dependencias policiales. Dado que los datos disponibles y volcados en el gráfico no reflejan tal situación, el mismo presenta un estado de situación incompleto.

El cuadro siguiente presenta el aumento de la cantidad de población en situación de encierro cuando cotejamos datos aportados por la Policía de la Provincia. Veremos que con los datos aportados por fuentes policiales se eleva considerablemente el porcentaje de personas prisionizadas²², aunque marcando un leve descenso hacia el año 2007.

²¹ El dato ha sido obtenido del documento presentado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe – Ministerio de Seguridad – Secretaría de Asuntos Penitenciarios: “Hacia una política penitenciaria progresista en la provincia de Santa Fe. Documento Básico”, disponible en www.santafe.gov.ar

²² Documento Base “Hacia una política penitenciaria Progresista para la Provincia de Santa Fe”. Citado.



Grafico Nro. 2. Fuente: Servicio Penitenciario de la Prov. de Santa Fe

En el contexto que venimos analizando, el aumento de la población en prisión resulta un dato altamente preocupante puesto que el mayor porcentaje está compuesto por presos preventivos o sin condena firme.

En los tres cuadros siguientes se expone claramente la situación descripta. Los gráficos han sido elaborados a partir de datos obtenidos del Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe²³ y de la Policía de la Provincia de Santa Fe, correspondientes al mes de Junio de 2009.

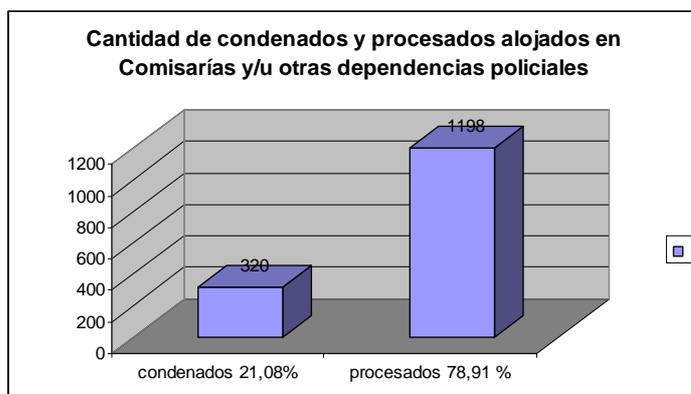
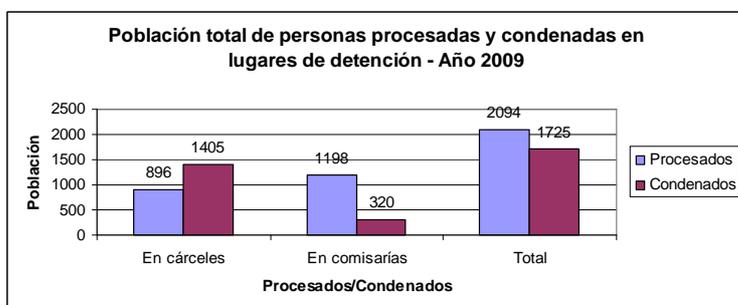


Grafico Nro. 3. Fuente: Policía de la Provincia de Santa Fe.



²³ Agradecemos especialmente al Director Provincial del Servicio Penitenciario de la Provincia, Dr. Mariano Bufarini, que ha prestado absoluta colaboración en la entrega de los datos requeridos.

Grafico Nro. 4. Fuente: Policía de la Provincia de Santa Fe y Servicio Penitenciario.

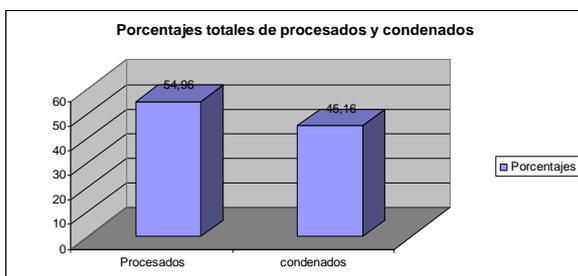


Grafico Nro. 5. Fuente: Policía de la Provincia de Santa Fe y Servicio Penitenciario.

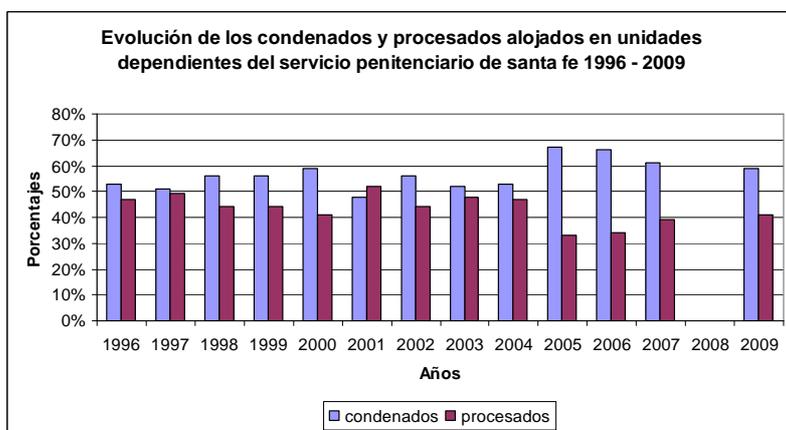


Grafico Nro.7. Fuente: Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe /INDEC

Creemos que la lectura que concluye a partir de estos datos que ellos no hacen más que mostrarnos una “mala” utilización de la prisión preventiva es, por lo menos, un análisis *naif* de la cuestión. Por el contrario, esta dinámica de utilización del encierro sin juicio es una herramienta de diseño institucional indispensable del sistema inquisitivo, a través del cual gestiona el fenómeno criminal.

Refiriéndonos al respeto de los derechos que corresponden a las personas detenidas sin condena corresponde hacer mención del problema de las condiciones de encierro. Como podemos advertir en los datos expuestos, un gran porcentaje de la población encarcelada se encuentra encerrada en comisarías o dependencias, las que regularmente no reúnen siquiera condiciones mínimas de salubridad, de tal modo que se agrega a los problemas hasta aquí referidos el de la violación a la dignidad de las personas. El exponencial aumento de la población penitenciaria de la provincia se constituye en un factor determinante de la configuración de tal situación.

Entendemos que para habilitar la imposición de la medida de encierro preventivo (por parte del juez de instrucción, en el actual sistema y/o tribunales de alzada) debiera evaluarse en el caso concreto que se encuentre garantizado como lugar de destino de la persona encarcelada una plaza que cumpla con los estándares mínimos de respeto a la integridad humana. Resultaría una buena práctica oponerse al dictado de una prisión

preventiva cuando no están dadas estas garantías, convirtiendo este dato en presupuesto necesario de su dictado o imposición.

III. LOS VALORES DEL NUEVO SISTEMA: LA LIBERTAD DURANTE EL PROCESO COMO REGLA

A. LA LÓGICA CAUTELAR DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

La Provincia de Santa Fe ha modificado su código procesal penal a partir de la sanción de la ley 12.734, que todavía no está vigente en su plenitud. Esta norma cambia el enfoque del uso de la prisión preventiva, incorporando así los lineamientos característicos que la reforma procesal penal vino a proponer como nueva lógica del instituto, con base en una concepción estrictamente instrumental y cautelar de los fines del proceso.

El sentido de la prisión preventiva tiene entonces un nuevo enfoque y diverso sustento, en tanto resulta un instrumento dispuesto para garantizar que se realice el juicio oral y sus consecuencias. Esta perspectiva “cautelar” de la prisión preventiva asume algunos presupuestos que vale la pena apuntar.

En primer lugar, en el nuevo diseño, el sistema acusatorio (a partir de un régimen “cautelar” de aplicación de la prisión provisional) opera un cambio respecto de la concepción de la persona imputada.

No es un objetivo del sistema (declarado u oculto) la obtención de su confesión. Por el contrario, resulta un elemento central el respeto a los derechos y garantías de las personas perseguidas penalmente; y en particular el reconocimiento del derecho a no ser coaccionado a declarar en su contra y a ser tratado como un inocente durante el desarrollo del proceso penal.

Si bien estas pueden ser tomadas como declamaciones que en el sistema inquisitivo vigente también estaban presentes, lo que resulta claro es que el nuevo esquema genera un contexto que permite construir los resortes necesarios para garantizar que la utilización excepcional de la prisión preventiva se consolide como práctica efectiva (división de las funciones de investigación, persecución penal, defensa y juzgamiento, control de vigencia de garantías a través de sistemas de audiencias, etc.)

Para que esta nueva lógica de utilización de la prisión preventiva se imponga es menester que cobre protagonismo de manera central la jurisdicción encargada de velar por las garantías de las personas investigadas. Es que la reforma propone una transformación sustancial de la estructura del proceso penal, estableciendo una clara diferenciación entre las funciones de investigar los delitos y la de velar por la vigencia de los derechos y garantías de las personas sujetas a esa investigación.

Sabemos que esta función, en los sistemas inquisitivos, esta colocada en cabeza de una misma autoridad²⁴ (fiscales o jueces de instrucción). Ello ha generado en la práctica que la función de *control de las garantías* quede virtualmente enervada en la medida que la necesidad de proseguir avanzando con la investigación presenta incentivos más fuertes para quien es depositario de las expectativas sociales de eficacia en la persecución penal.

La solución institucional a esta insalvable dualidad de responsabilidades asignadas a un mismo órgano consiste en la conformación de una judicatura encargada de velar por el cumplimiento de las garantías durante la investigación previa a la realización del juicio oral, con incentivos de trabajo propio y absolutamente ajeno a los vinculados a la persecución y sanción de la criminalidad. Este diseño, común a la mayoría de los códigos reformados de la región, será desarrollado en la provincia de Santa Fe por el “Juez de la investigación penal preparatoria”.

Otro eje central de la reforma consiste en colocar al juicio oral en un lugar central del proceso penal, quitando trascendencia probatoria a todos los actos ocurridos fuera de él y estableciendo que la única prueba que podrá ser utilizada para condenar a una persona es la que se produzca en el juicio oral, con la inmediación, contradicción y publicidad características de esta audiencia.²⁵

El nuevo diseño abre al imputado amplias posibilidades de influir positivamente en las decisiones centrales del proceso penal. Que así ocurra efectivamente dependerá, en gran medida, de que pueda conformarse un servicio de defensa que se haga cargo de esta tarea de manera eficiente.

En tal sentido, la provincia ha avanzado sustancialmente en los aspectos normativos, a partir de la sanción de la ley que organiza el nuevo Servicio Público Provincial de Defensa Penal. Resulta ahora indispensable una implementación adecuada de este servicio, capaz de superar la tradicional conformación precaria (en términos de recursos) de las defensorías *de oficio* de los modelos inquisitivos y de consolidar una nueva lógica organizacional que garantice un servicio proactivo en defensa de los derechos de los imputados, con capacidad de producción de información propia y de litigación efectiva en el nuevo sistema de audiencias.

²⁴ Por lo general estas funciones estuvieron asignadas a los jueces de instrucción (el caso de la provincia de Santa Fe es un ejemplo de ello) que ha habido países en que la acumulación de funciones está en cabeza de los fiscales, con lo que se genera el mismo inconveniente y merece las mismas críticas que las puestas en cabeza del juez de instrucción. Ver “Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas”. Disponible en: www.cejamericas.org

²⁵ Si bien este es un elemento indispensable para lograr la centralidad del juicio oral y en buena medida la ley 12.734 así lo deja ver, algunas disposiciones dan lugar a introducir por lectura documentos y actas elaborados en la investigación penal preparatoria. Sin dudas no resulta la más feliz disposición normativa la consagrada en el art. 326, aunque esperamos que las prácticas de los operadores hagan una adecuada aplicación de las normas en una lógica acusatoria y adversarial. El art. 326 prescribe: “Lectura de Actas y Documentos Probatorios. El juez ordenará la lectura de actas y documentos periciales, así como de las actas que contengan las pruebas producidas en la investigación penal preparatoria siempre que hubieran sido ofrecida por las partes y oportunamente admitidas...”

B. CARACTERÍSTICAS SALIENTES DEL NUEVO CÓDIGO

Decíamos que en el “viejo sistema” la prisión preventiva se ordenada de oficio por el Juez de Instrucción, conjuntamente con el auto de procesamiento y a partir de pautas normativas que imponían su aplicación²⁶.

La hermenéutica forense de estas disposiciones ha hecho del sistema “excarcelatorio” santafesino un mecanismo aritmético absolutamente abstracto y cerrado, que se resuelve apelando a las directrices normativas y escalas penales previstas en las leyes sustantivas, y donde el análisis de los “riesgos procesales”, en la mayoría de los casos, no es más que una declamación de principios.

En esta interpretación, toda vez que el caso no encuadre en los espacios de libertad que consagraban en abstracto las normas, el acusado esperará privado de su libertad hasta el momento de la sentencia, estableciendo de tal modo una categoría de casos de inexcusabilidad.

El nuevo código procesal reforma la regulación normativa de la cuestión, bajo un nuevo paradigma que responde a la idea que, salvo excepción, la persona imputada debe transitar el proceso en libertad. En este contexto, se admite la imposición de la prisión preventiva sólo en la medida que no exista otro medio eficaz para garantizar que la persona acusada concurrirá al juicio y que no entorpecerá ilegítimamente el desarrollo de la investigación.²⁷

En materia procesal, la imposición de la prisión preventiva sólo procederá cuando sea solicitada por el acusador al juez de la investigación penal preparatoria. Es decir, que deja de ser una facultad unilateral del juez. Así, se establece un nuevo rol dentro del sistema procesal, cumplido por los jueces de la Investigación Penal preparatoria, quienes asumen el deber jurisdiccional de controlar la aplicación de cualquier tipo de medida que afecte los derechos constitucionales de las personas durante el transcurso de un proceso penal, tales como la imposición de la prisión preventiva.

Otro cambio sustancial se produce respecto de la posibilidad que las partes litiguen acerca de la procedencia o no de la aplicación de la medida de encierro preventivo de manera previa a la decisión del juez sobre el punto. Asimismo, el nuevo diseño establece que la discusión y resolución de este tipo de medidas sean desarrolladas en el ámbito de una audiencia oral, pública y contradictoria. En dicha audiencia, el juez de la IPP, en posición

²⁶ Estas son, cuando el hecho investigado se encuentre encuadrado bajo una figura delictiva que prevea pena de privación de libertad y el juez estime que será de aplicación efectiva; y cuando aún para el caso que pueda corresponder una condena sin pena efectiva – *condenación condicional* – el acusado hubiere sido declarado reincidente, tuviere excarcelaciones en trámite o fuere peligroso para los fines del proceso. Conforme art. 338 del CPP, según ley 6740.

²⁷ Si bien la ley 6740 y modificatorias tenían normas que pregonaban estos principios (art. 6 y 306) lo cierto es que el sistema antes descrito hacía de estas normas meros enunciados pretenciosos que verdaderas reglas a tener en cuenta a la hora de decidir la situación del acusado, y en buena medida ello se debía – como hemos apuntado anteriormente – a la concepción inquisitiva que se tenía de todo el proceso penal y la prisión preventiva al servicio de ese sistema.

de imparcialidad, garantizada por el desconocimiento de los antecedentes del caso, resolverá con base en la información aportada por las partes a través de argumentación oral en la sala de audiencias.²⁸ Este contexto ofrece a la defensa una oportunidad inmejorable para controvertir los fundamentos de su aplicación.

Esta posibilidad de litigar en concreto la necesidad o la imposición de la prisión preventiva se ve potenciada por el establecimiento de criterios y estándares que el juez debe merituar en cada caso a fin de tomar una decisión sobre el punto. A tal fin, el código establece que el juzgador deberá tener en cuenta *la magnitud de la pena en expectativa, la importancia del daño a resarcir y la actitud que el imputado adoptara voluntariamente frente a él, la ausencia de residencia fija y el comportamiento del imputado durante el desarrollo del procedimiento, o de otro procedimiento anterior, en la medida en que indicara su voluntad de perturbar o no someterse a la persecución penal* (art. 220, ley 12.734). De tal suerte se establecen como estándares genéricos para la procedencia de la medida los de peligro de fuga y de peligro concreto de entorpecimiento ilegítimo de la investigación, a la vez que se introduce una cuestión a ser valorada, relativa a una posible actitud positiva de la persona imputada respecto del conflicto subyacente. Esta última cuestión tiene sentido en el marco de un ordenamiento que introduce la posibilidad de salidas compositivas del proceso penal.²⁹

En este punto es bueno recalcar que la lectura sistemática de la novel legislación (art 205 y ss. y art. 219 y ss.) da cuenta de un sistema montado sobre las dos causales tradicionales que la literatura procesal ha dado en llamar causales de “peligrosidad procesal”: *peligro de fuga* u *obstaculización de la investigación*, (art. 205 inc. 2 y art. 219 inc. 1) no existiendo ninguna otra causal que habilite la imposición de una medida cautelar, en general, y de la prisión preventiva en particular.

Asimismo se requiere siempre la acreditación por parte del acusador del *supuesto material* (art. 205 inc. 1 y art. 219 inc. 1), *proporcionalidad* entre la medida solicitada y los fines que se pretenden cautelar (art. 205, inc. 3 y art. 219 inc. 2) y eventualmente, para el caso que la medida cautelar sea solicitada por el querellante, *contracautela* (art. 205 inc. 4)³⁰.

Otra de las variables orientadas a relegar al ámbito de lo absolutamente indispensable al encierro preventivo es un amplio menú de medidas cautelares alternativas

²⁸ En este sentido la ley 12.734 significa un gran progreso, puesto que no sólo preserva la oralidad para la instancia del juicio oral sino que dispone que las más importantes decisiones previas a éste se tomen a partir de la realización de audiencias. Volveremos sobre el punto.

²⁹ Nos parece adecuada la interpretación de estas disposiciones en el sentido que, si el juzgador advirtiese un escenario proclive a una salida compositiva, no debería darse lugar a la procedencia de la prisión preventiva, toda vez que en lugar de ello debería propugnarse una rápida instancia de acuerdo, la cuál asimismo se vería limitada si una de las partes se encontrase presa.

³⁰ Cabe hacer mención que existen otras opciones legislativas en la región en las que se ha echado mano a distintas categorías normativas que justifican la aplicación de la prisión preventiva, como son, por ejemplo, que el hecho investigado signifique un “peligro para la seguridad de la sociedad o del ofendido”, en el caso chileno; o “...un peligro para la víctima”, en el caso Colombiano. Para un análisis mas detallado al respecto ver: “Prisión Preventiva y Reforma Procesa Penal en América Latina. Evaluación y perspectiva”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2009. Pag. 29 y ss. Disponible en www.cejamericas.org.

a la prisión preventiva, tales como: i. Someterse al cuidado de una persona o institución que sean garantía suficiente de que la persona destinataria de tal medida cumplirá con las condiciones de comportamiento que le sean impuestas; ii. Presentarse periódicamente ante una autoridad determinada; iii. Prohibición de salir de determinado ámbito territorial o de concurrir a ciertos lugares o de comunicarse con determinadas personas; iv. Prestar caución, promesa jurada, prisión domiciliaria, ingreso a institución terapéutica o educativa, etc. De tal modo, se desarrolla un diseño que busca darle contenido operativo a la idea de que la utilización de la violencia estatal debe ser, en un estado democrático de derecho, siempre el último recurso.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY DE IMPLEMENTACIÓN (LEY 12.912) EN MATERIA DE PRISIÓN PREVENTIVA.

La implementación del nuevo sistema procesal penal de Santa Fe ha sido organizada y explicitada en la ley 12.912, llamada de “implementación progresiva y por materias”³¹.

Se ha dispuesto implementar el nuevo sistema avanzando progresivamente hacia la definitiva instauración del sistema acusatorio en tres etapas.

La primera de ellas es la que está constituida por la incorporación al “viejo sistema” de materias propias y paradigmáticas del modelo acusatorio (según ley 12.73), entre las que se encuentran las referidas a la prisión preventiva; lo que sin dudas ha contribuido a “constitucionalizar”³² en buena medida el sistema procesal penal local.

La normativa vigente ha quedado conformada entonces por una conjunción de leyes: la ley 6740 y sus modificatorias (que definen un proceso fuertemente inquisitivo, con las funciones del juez de instrucción intactas y facultades absolutamente marginales para los fiscales) y las incorporaciones que la ley 12.912 ha hecho, tomando algunas materias de la ley 12.734 (norma de corte netamente acusatorio).

De tal suerte que la ley aplicable – momentáneamente y durante este lapso de “transición” – requiere del intérprete llevar a cabo una tarea hermenéutica compleja que amalgame normas de raíz ideológica de signo contrario y que responden a dos modelos absolutamente distintos de administración de justicia penal; tarea que seguramente no resulta nada sencilla.

No obstante, creemos que introducir dichos cambios ha sido inevitable, en la medida que se ha hecho frente a una imposibilidad normativa y material de puesta en marcha inmediata del nuevo sistema de manera completa, intentando por otra parte paliar la flagrante inconstitucionalidad en que se encontraba el sistema de justicia penal de la

³¹ Para mas detalle respecto al proceso de implementación en Santa Fe ver: “El estado de la reforma procesal penal en la provincia de Santa Fe hacia la definitiva instauración del sistema acusatorio”. Por Guillermo Nicora, Tomás Orso y Luis Schiappa Pietra. REDEX Argentina. 2009. Ed. Advocatus, pag. 291 y ss.-

³² En términos del Dr. Julio De Olazabal.

provincia de Santa Fe (advertida en forma contundente por la CSJN in re “Dieser, Graciél”).³³

Pero además la incorporación de norma típicas del sistema acusatorio ofrece a los operadores herramientas que posibilitan alcanzar progresos en la utilización racional del uso de la prisión preventiva.

La ley de implementación incorpora los segmentos de la nueva ley procesal referidos a las condiciones de procedencia de la prisión preventiva y a la posibilidad de utilizar medidas asegurativas alternativas. No obstante, avanzar efectivamente en la imposición de nuevas prácticas acordes a las diseñadas normativamente requerirá avanzar sustancialmente en la redefinición cultural de modelos de actuación de un modo más profundo.³⁴

De todos modos entendemos que en el caso particular de la provincia de Santa Fe y en esta primera etapa de implementación, la evaluación del posible impacto que pueda tener este cambio de legislación debe enmarcarse en el contexto de la incorporación de la nueva normativa en un proceso fuertemente inquisitivo y con lógicas de trabajo propias del sistema escriturario tradicional.

Es por ello que mantenemos algunas reservas en lo que hace al impacto real que estas normas puedan tener en relación al uso concreto de la prisión preventiva y su consecuente repercusión en el porcentaje de presos sin condena y cantidad de personas sometidas a prisión provisional.³⁵

V. LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso político en marcha en la Provincia de Santa Fe tiene por delante un gran desafío en esta materia: evitar que la imposición o no de la prisión preventiva deje de ser el momento central del proceso.

La idea de centralidad del juicio público se encuentra directamente relacionada con este punto.

³³ Luego de más de dos décadas de procesos de reforma a la justicia penal para avanzar hacia modelos adversariales y orales en América Latina, la experiencia recogida indicaba que el cambio institucional implicado en una reforma requería de condiciones que no se encontraban dispuestas al momento del dictado de la ley de implementación. Asimismo, se enfrentaba una carencia normativa, en un contexto en que no se contaba con las leyes complementarias necesarias para poner en funcionamiento la nueva ley procesa (ley de Ministerio Público de la Acusación, de Servicio Público de Defensa Penal, de organización de los tribunales, etc.)

³⁴ Ver. “Prisión preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina. Evaluación y perspectivas”. Duce, Mauricio, Riego, Cristián y Fuentes, Claudio, ob. cit., pag. 41.

³⁵ Resulta altamente difícil emitir un juicio certero, con datos empíricos que lo respalden, en relación a este punto. La evaluación y mensura resulta muy difícil de realizar sobre todo teniendo en cuenta la poca capacidad de recolección de información que cuentan los sistemas inquisitivos más tradicionales y respecto de los cuales el sistema santafecino no es la excepción.

Los sistemas inquisitivos han sido estructurados con base en la consideración de que la resolución final del proceso es más o menos irrelevante. Asimismo, que la resolución final se produzca en un plazo reducido tampoco es un valor para el modelo.

Ello se ha debido a que en estos modelos de corte netamente inquisitivo, la pena es el propio proceso (transitado en prisión). A tal punto ha sido así que existen registros de procesos tramitados por los tribunales de la inquisición en los que la sentencia final ha sido dictada años después de muerto el reo.³⁶

Una sociedad democrática moderna, en cambio, demanda de parte de los tribunales decisiones definitivas y prontas.

Por otra parte, los estándares impuestos por la normativa de Derechos Humanos exigen que toda persona sometida a proceso penal tenga el derecho a ser juzgada en un plazo breve y a transitar el proceso en libertad, como regla general.

En tal contexto, el nuevo sistema de justicia penal debiera tener por objetivo general articular prácticas en las que la decisión sobre la imposición de medidas cautelares personales deje de ser el momento central del proceso. Para ello resulta fundamental que el sistema sea capaz de procesar el flujo de casos generando decisiones definitivas en tiempo oportuno, ya sea por decisión administrativa (de no perseguir a partir de la utilización de criterio de oportunidad) o por decisión jurisdiccional (juicios, juicios abreviados, acuerdos reparatorios, suspensiones del juicio a prueba, etc.) y que se impongan medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva con adecuado control de las condiciones de cumplimiento.

Así, mientras que en el actual sistema la no imposición de la medida cautelar de prisión preventiva es apreciada como sinónimo de impunidad (toda vez que los casos que no tienen preso, duermen en los cajones), en el nuevo sistema debería constituirse en una decisión mucho menos relevante.

Un esquema de funcionamiento del sistema procesal con dichas características contribuiría, además, a que los tribunales comiencen a imponer criterios más restrictivos para el uso del encierro preventivo, sin verse expuestos a presiones sociales que no están en condiciones de resistir.

La posibilidad de desarrollar un sistema de justicia penal que opere conforme a los cánones que hemos propuesto dependerá de que se haga frente de manera efectiva a una serie de cuestiones de gran relevancia.

A. EVITAR QUE EL PROCESO SEA UN MERO TRÁMITE

La lógica que ha dominado el funcionamiento de los sistemas inquisitivos es la del *trámite*, en la que la función del instructor se desarrolla linealmente, avanzando progresiva

³⁶ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1992) *El Derecho penal de la Monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII)*, 2da. edición (Madrid).

y secuencialmente hacia el final del sumario. Como dijimos antes, en términos de prácticas concretas en vez de hacer un *juicio previo* al dictado de una sentencia, el sistema está estructurado para hacer un *expediente*.

El nuevo sistema se enfrenta al desafío de reemplazar la lógica secuencial de ese trámite. En ella el conflicto humano que subyace está ocultado por una parva de papeles y los resultados de las intervenciones de funcionarios, magistrados, empleados y profesionales son evaluadas bajo la órbita del “cumplimiento de los trámites exigidos por la ley”, y el adecuado cumplimiento de las “formas” dispuestas por ella.

Tal modalidad, combinada con principios como el de la continuación de la detención como regla, los modelos de prueba tasada y los criterios rígidos de excarcelación ligados a las escales penales abstractas, dan lugar a que el proceso funcione como un trámite regular y lineal en que la discusión acerca de los presupuestos de procedencia de la aplicación de la prisión preventiva es inexistente.

La lógica de litigio adversarial es otra, en ella la afectación de los derechos constitucionales de las personas sometidas a proceso sólo puede ser autorizada por un juez de control de garantías durante la etapa preliminar al juicio, bajo los presupuestos de una solicitud efectuada por el titular de la acción penal y de la posibilidad de controvertir la misma por parte del imputado y su defensa

De tal modo, la discusión acerca de la imposición de esta medida cautelar debe ser objeto de litigio entre las partes, en un contexto en que dicho debate sea susceptible de ser producido de manera concreta respecto del sustrato probatorio acerca de la existencia del hecho y la participación del imputado en el mismo.

Entonces todo será objeto de debate y argumentación por las partes en la audiencia las pruebas sobre el peligro de fuga o del peligro para el normal desarrollo de la investigación, la existencia de riesgos para las víctimas si el imputado permanece en libertad durante el proceso y/o respecto de la relación entre la procedencia o intensidad de una medida cautelar personal y el tiempo estimado en el que se realizará efectivamente el juicio³⁷.

Este último elemento resulta de gran importancia puesto que debe ser una variable más de discusión la que expresa el tiempo estimado como “necesario” (para asegurar la investigación y el juicio) de duración de la prisión preventiva.

Si el tiempo estimado hasta la realización del juicio – nuevamente aquí opera la noción de “centralidad del juicio” – es más extenso, el juez deberá aumentar los niveles de exigencia probatoria sobre la existencia del hecho y la participación y sobre la existencia de un peligro procesal concreto. Asimismo, en la medida que el juicio se encuentre más próximo, los niveles de exigencia podrán relajarse, si la entidad del derecho afectado es menor.

³⁷ Debe repararse entonces que aquí la discusión se da sobre bases concretas y circunstancias fácticas precisas, y no en relación al encuadramiento o no en categorías normativas abstractas.

Es que hacerse cargo del factor temporal en materia de prisión preventiva propone por un lado, controvertir esta noción tan instalada en el sistema inquisitivo de que una vez que la misma fue impuesta ella se extenderá hasta el final del proceso. Por otro lado, coloca a la investigación penal bajo un constante deber de “rendir cuentas” en tanto que la prolongación de la detención provisional de una persona estará siempre bajo consideración y se justificará en la medida que avance y lo requiera aquella (sin perjuicio de la existencia en el caso concreto de los demás presupuestos para su aplicación).

En este punto la letra del nuevo código no prevé expresamente la posibilidad de revisar la prisión preventiva impuesta. De todos modos entendemos que nada de lo que la norma regula confronta con ello, que entendemos debiera instalarse como una “buena práctica” de los operadores. Una lectura consistente con los valores del nuevo sistema requiere de esta posibilidad cuando el paso del tiempo haga fenecer los peligros que se pretendieron cautelar al momento de la imposición.

B. ORALIZAR LA TOMA DE DECISIONES EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN PREPARATORIA

Otra cuestión de importancia capital en cuanto a desarrollar un sistema que se ocupe verdaderamente de resguardar la racionalidad en la utilización de la prisión preventiva se relaciona con imponer la metodología de audiencia como forma de toma de decisiones que afecten derechos constitucionales durante la etapa previa al juicio.

La experiencia en materia de reforma demuestra que cuando no se ha organizado la toma de decisiones previas al juicio a partir de la realización de audiencias orales, la lógica inquisitiva ha pervivido a través de la elaboración del expediente, con una fuerte delegación de funciones y desmereciendo la trascendencia de la discusión sobre su aplicación.

En términos generales, un sistema de decisiones por audiencias en las etapas previas al juicio ofrece un sinnúmero de ventajas respecto del tradicional sistema escrito.

En primer lugar, ofrece la posibilidad que las decisiones se tomen públicamente, posibilitando que sean controladas en tiempo real por todos los interesados en el curso del proceso y por la ciudadanía en general.

Por otra parte, establecer un sistema de audiencias resulta imprescindible en un proceso de cambio para abandonar la utilización del expediente judicial como vía de comunicación entre las partes y el juez y como ámbito de la toma de decisiones. De esta forma, se cuida la efectiva vigencia del juicio público y contradictorio, ya que una de las experiencias aprehendidas en los procesos de reforma de la región es que allí donde ha continuado existiendo el sumario, su protagonismo en el juicio oral es central.

Asimismo, un sistema de audiencias bien gestionado garantiza brevedad en los tiempos del proceso y un importante ahorro de instancias. En la medida que la discusión contradictoria en cada instancia se potencie al máximo, la cantidad de recursos o planteos de revisión de decisiones ha de descender notablemente.

En cuanto al uso de la prisión preventiva en particular, la audiencia ofrece una instancia de revisión intensa de los presupuestos de procedencia de la medida cautelar, desconocida en los sistemas inquisitivos. La intermediación y las facultades de contradicción, tal como se encuentran garantizadas en una audiencia pública y adversarial posibilitan una evaluación profunda de los presupuestos procesales de procedencia de la prisión preventiva cuyo impacto es un uso más restringido de esta herramienta procesal. Esta circunstancia ha sido objeto de evaluación empírica en varios sistemas procesales reformados de la región y en vistas de las conclusiones de dichos estudios, merece nuestra atención³⁸.

Por otra parte, un sistema de audiencias bien gestionado posibilita la efectiva revisión periódica de la subsistencia de las medidas cautelares, desconocido en el actual modelo inquisitivo.

En la materia la provincia de Santa Fe cuenta con un punto de partida bastante auspicioso en tanto es la misma ley procesal la que organiza un sistema de audiencias previas al juicio – entre las que se encuentra la discusión sobre la prisión preventiva – disponiendo que para tomar las decisiones más importantes que hacen a un proceso penal, se debe llevar a cabo una audiencia oral y pública.

C. GESTIONAR LA FLAGRANCIA: JUICIOS RÁPIDOS, SALIDAS ALTERNATIVAS Y MANEJO DEL FLUJO DE CASOS

Otra de las dificultades constatadas en los procesos de reforma de la justicia penal más primitivos de nuestro país y la región ha sido una incapacidad de manejar la carga de trabajo adecuadamente, de acuerdo a los requerimientos del nuevo paradigma, con múltiples consecuencias masivas.

Además de significar impunidad, falta de respuestas, duración irrazonable de los procesos y organizaciones en situación de colapso, dicha incapacidad operativa de los sistemas ha impactado fuertemente en el uso de la prisión preventiva.

Los nuevos sistemas que no han sido capaces de trabajar despojándose de las viejas lógicas han continuado operando con las “causas con preso” como criterio de orientación prioritaria de los recursos y con “el cajoneo” como método de salidas tempranas.

El resultado ha sido sistemas colapsados que se ocupan casi exclusivamente de gestionar casos de flagrancia que arriban a los tribunales con detenidos por la policía en tiempos que, en el mejor de los casos promedia los once meses de duración hasta la sentencia definitiva.³⁹

³⁸ Ver: Luciano Hazán y Cristián Riego, “La Oralidad en las etapas previas al juicio, La experiencia de Mar del Plata”. En Reformas Procesales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento IV Etapa, CEJA, Santiago 2007, pp. 257 a 294.; Mauricio Duce, La oralidad en las Etapas previas al juicio: la experiencia del Circuito Judicial de Guanacaste, Costa Rica, en Reformas Procesales en América Latina. Resultados del Proyecto de Seguimiento IV Etapa, CEJA, Santiago. 2007, pag. 295 a 314; por el mismo autor y en el mismo volumen, “La experiencia de Quetzaltenango, Guatemala, pp. 343 a 362 y por el mismo autor y en el mismo volumen, “La experiencia de Ciudad de Cuenca, Ecuador, pag. 315 a 361.

³⁹ Cristián Riego, “Informe Comparativo”. Ob, cit. Disponible en www.cejamericas.org

En resumen, sólo los casos de flagrancia (los más sencillos, en términos de producción de prueba) son atendidos. Se trata de casos en los que, exactamente, el día de la comisión del hecho se cuenta con toda la prueba necesaria para la realización del juicio, en los que se gastan innumerables horas de trabajo y de operadores en construir el expediente judicial y discutir la persistencia de la prisión preventiva, mientras que una mejor gestión permitiría la realización de un juicio en plazos brevísimos, con requerimientos de recursos humanos significativamente más bajos que los que se consumen trabajando en la lógica tradicional.

En materia de prisión preventiva, organizar un sistema de gestión que se haga cargo de la carga de trabajo del sistema a partir de innovadoras lógicas organizacionales de trabajo constituye todo un desafío. Debe procurarse montar un esquema que dedique pocos recursos a los casos más sencillos (flagrancias) y muchos recursos a los casos complejos y que al mismo tiempo opere de modo tal que los casos puedan resolverse en la primera oportunidad disponible, evitando la dinámica tradicional de *engorde y maduración del expediente* como paso previo ineludible al cierre de un caso. Ello impactará necesariamente en que no se mantenga en prisión preventiva a quienes puede juzgarse de forma inmediata, que tampoco purguen prisión preventiva quienes debería dejarse en libertad porque la fiscalía no tiene un “caso”, ni lo tendrá y que quienes deban pasar el juicio detenidos y se encuentren involucrados en casos complejos tengan garantía de que su caso será llevado a juicio en tiempo oportuno.

A modo de referencia, mostramos en el cuadro que sigue la carga de trabajo del sistema de justicia penal en la Ciudad de Rosario, conforme los registros policiales del año 2007 en materia de flagrancia.

Cuadro N° 1: Total de delitos en flagrancia, por tipo de delito, año 2007

Fuente: registros policiales.

Cuadro: elaboración propia

Tipo de delito	Departamento Rosario
C. La Administración Pública	577
C. La Fe Pública	267
C. La Integridad Sexual	167
C. La Libertad	4.293
C. La Propiedad	15.406
C. La Seguridad Común	266
C. Las Personas (Culposos)	100
C. Las Personas (Dolosos)	313
C. Las Personas (Total)	8.692
Otros No Desglosados	21

Total General	30.102
---------------	--------

Según el informe de gestión de la CSJ de la Provincia de Santa Fe, se documenta que en el año 2004 ingresaron al fuero penal de la ciudad de Rosario 139.770 causas y ese año se dictaron 16.455 resoluciones de mérito por los juzgados penales. De entre estas resoluciones contamos con el dato desagregado de las dictadas por los juzgados de sentencia, que ascienden a 2076 sentencias al año.

De tal modo podemos señalar que, para la ciudad de Rosario, el sistema entrega un porcentaje marginal de respuestas definitivas respecto de los casos ingresados (2076/139.770). Dicho porcentaje continúa siendo marginal si lo comparamos con el número de los casos informados como *flagrancias* por la policía⁴⁰.

Sin pretensión de disparar conclusiones exhaustivas sobre el punto que tratamos en el caso concreto sí cabe llamar la atención acerca de la cuestión que venimos poniendo de relieve, cual es la necesidad de articular un nuevo esquema de gestión de la carga de trabajo, si se espera que el sistema pueda gestionar de un modo racional cuestiones como ésta o como la utilización de la prisión preventiva.

D. UN SERVICIO EFICIENTE DE MEDIDAS CAUTELARES ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA

El nuevo código procesal penal establece un menú diversificado de medidas precautorias alternativas a la prisión preventiva.

Conforme el principio que manda que la utilización de la violencia estatal debe ser siempre la última herramienta de la que se valgan los poderes públicos para asegurar la vigencia del estado de derecho, el nuevo sistema tiene por delante la difícil tarea de hacer lo propio con el uso del encierro preventivo.

Operativizar el cumplimiento de dicho principio en el nuevo sistema de justicia penal requerirá potenciar la utilización de medidas cautelares alternativas, procurando evitar la generación de impunidad, desarrollando una estrategia que exceda lo coyuntural y consolidando un efectivo sistema de apoyo al cumplimiento efectivo de las medidas diversas al encierro.

Comenzar a utilizar medidas sustitutivas de la prisión preventiva será uno de los primeros retos que deberán enfrentar los operadores del nuevo sistema. La modalidad tradicional de trabajo se ha articulado de manera binaria: *encierro o nada*. De modo tal que comenzar a considerar seriamente la utilización de otros mecanismos de aseguramiento de la realización del juicio será un cambio al que deberán enfrentarse los nuevos actores institucionales del sistema de justicia penal (Ministerio Público de la Acusación, Servicio Público de Defensa Penal y nuevos Tribunales). Que la realidad comience a cambiar en tal

⁴⁰ No contamos con datos del Poder Judicial del año 2007 desagregados como los del año 2004. Sin perjuicio de ello creemos que el número de ingreso de casos va en aumento año a año (como así lo demuestran otros informes del Poder Judicial) por lo que entendemos razonable tomar como referencia estos datos.

sentido dependerá en buena medida de la capacidad de flexibilizarse, desarrollar actitudes proactivas y generar acuerdos entre los integrantes de estas instituciones.

Una de las dificultades que han debido afrontar los operadores de otros sistemas reformados de la región en este campo se relaciona con la sensación de impunidad cuando las medidas alternativas han resultado, en la práctica, “salidas de impunidad”.

En efecto, en muchos casos se observa que las “medidas cautelares alternativas” no son tales, en cuanto en la realidad no se han desarrollado mecanismos eficientes y confiables de control de cumplimiento de las mismas. En este sentido, los acuerdos a los que hacemos referencias en el párrafo anterior deben desarrollarse como acuerdos programáticos en los que las partes más interesadas (MPA y Defensa) sean capaces de presentar a los encargados de tomar las decisiones (jueces) esquemas de cumplimiento de medidas cautelares alternativas suficientemente confiables. En esta tarea se juegan incluso importantes recursos del sistema, dado que se ha demostrado que siempre resulta menos onerosa una medida alternativa a la prisión preventiva, en términos económicos, sociales y humanos.

Un sistema efectivo de uso alternativo de medidas cautelares, así como de cumplimiento en libertad de condenas, requerirá de la construcción de agencias y redes desconocidas en los sistemas tradicionales. Se trata de nuevas metodologías de manejo de información, de articulación de programas públicos, privados y mixtos capaces de dar contención a las personas en cumplimiento de medidas alternativas al encierro, de desarrollar un trabajo interdisciplinario y eficiente desconocido en las tradicionales estructuras de los sistemas de justicia, organizadas verticalmente con el sistema de juzgados unipersonales como célula de la burocracia judicial⁴¹.

Por último, diremos que el montaje de un modelo de estas características requiere que los actores institucionales involucrados adopten una política pública sostenida en el tiempo, con objetivos claros y racionalmente establecidos y de instancias de control y ajuste en el seguimiento del proceso. No es posible cambiar siglos de cultura inquisitorial de la noche a la mañana. Tampoco se operará el cambio con *slogans* o nuevas oficinas de escaparate. Debe entenderse que el cambio requerirá de mucho esfuerzo y compromiso y que los resultados no serán inmediatos. No obstante, tomarse en serio el principio de *última ratio* requerirá que sea uno de los objetivos centrales del nuevo sistema que cada año, el porcentaje de presos preventivos, respecto de las personas sujetas a otro tipo de medidas cautelares, sea menor.

VI. A MODO DE CIERRE

La reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe se encuentra en marcha. Al igual que la mayoría de los procesos similares en la región desde finales de los años

⁴¹ Al respecto la Dirección Provincial de Asistencia y Control Post Penitenciario del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fe viene desarrollando programas muy interesantes y novedosos (para el contexto local) en el área. Para más información ver www.santafe.gov.ar

ochenta, superar con éxito la faz normativa y lograr que verdaderamente la población cuente con un sistema de justicia democrático se presenta como el gran reto de estos tiempos.

Recuperar y exacerbar las fuentes profundamente democráticas de la reforma procesal, ligadas fundamentalmente a la lucha por la vigencia de un Estado de Derecho y de respeto de la persona se presenta como una consigna que vale la pena y problemáticas como la de los *presos sin condena* continúan hiriendo la consistencia de los discursos de nuestras jóvenes democracias.

A la vez resulta urgente mover las discusiones en el campo de la eficiencia en la prestación de los servicios de justicia, e incorporar los debates en torno a los aportes que las reformas procesales pueden generar en materia de *seguridad pública*.

Y sobre todo a la luz de las experiencias por las que están transitando otros países, que han apostado por estos cambios y que por dificultades de diversa índole en su implementación, les toca enfrentar duros reproches – generalmente de la mano de los reclamos por “mayor seguridad” – que en algunos casos se han traducido en propuestas legislativas claramente “contrarreformistas”.

En este contexto, la lucha por nuevos sistemas eficientes es una lucha por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

La realidad a cambiar es un modelo inquisitorial de matriz autoritaria profundamente enraizado en nuestra cultura jurídica y organizacional.

En este modelo, absolutamente vivo, las variables de ajuste están constituidas por un sistema *de facto* de presunción de culpabilidad de la persona detenida, de utilización de la prisión preventiva como adelanto de pena y de un contexto en el que ejercer efectivamente el derecho de defensa contra el poder penal es, en la mayoría de los casos, la quimera de algún amanecido.

La dirección política adoptada por las decisiones legislativas del Estado santafesino no da lugar a dudas: se ha definido avanzar hacia la consolidación de un sistema de justicia penal democrático y moderno, adecuado a las exigencias de nuestros tiempos en materia de derechos fundamentales.

El plan definido normativamente tiene por delante grandes desafíos que obligan a los nuevos operadores a asumir la tarea con seriedad y compromiso, tomando noticia de la experiencia disponible, a riesgo de ejercer una *negligencia chauvinista* y desarrollando capacidades de seguimiento, ajuste e innovación. Avanzar hacia las expectativas prefijadas en esta cuestión depende de ello.

Entre los desafíos centrales se encuentra el de reemplazar la tradicional lógica del trámite burocrático verticalista por una lógica de litigio, basada sobre los intereses de las partes. Que el sistema no continúe funcionando del mismo modo se juega en este campo. La oralización plena del proceso penal ha demostrado ser una herramienta fundamental

para dinamizar estos cambios. De tal suerte, montar un sistema de audiencias eficiente será muy determinante a tales efectos.

Finalmente, el sistema (en especial el MPA) deberá desarrollar capacidad de manejar adecuadamente su carga de trabajo y un esquema eficiente de utilización de medidas cautelares alternativas para que el cambio en materia de utilización de la prisión preventiva comience a ser un hecho.