

La implementación del sistema acusatorio en La Pampa: deslices, aciertos y propósitos.¹

Introducción:

El proceso penal de la provincia de La Pampa tuvo desde marzo de 2011 un cambio diametral pues se puso en vigencia un nuevo Código Procesal Penal – ley 2287- que instaura un proceso con marcado corte acusatorio en oposición al sistema mixto que imperaba en la región.

La reforma vino acompañada de características propias que, como habrá sucedido en otras regiones, logra distinciones particulares. Así, el cambio no se caracterizó por una prolongada capacitación de los operadores judiciales, a razón del período que llevada aprobada a la ley 2287 –que data de octubre de 2007- sino que la actitud fue de letargo, con tal vez la esperanza de algunos de que el hecho histórico de su puesta en marcha quedara en el olvido.

Fue a instancias del Poder Legislativo que la puesta en vigencia no pudo demorarse más. De noviembre de 2010 a marzo de 2011 se vivió en el foro local un torbellino de preocupaciones, capacitaciones, etc., que a la postre deberían resultar anecdóticas.

La vorágine de los primeros meses destacó inconvenientes clásicos de otros procesos de reformas, como por ejemplo, la distribución de los recursos (el Ministerio Público Fiscal contaba con escasos recursos y operadores, y había decisiones que no se podían demorar); los organismos residuales se vieron abarrotados de trabajo, etc.. Pero, pese a estos avatares, no hubo experiencias

¹ María Elena Grégoire: Secretaria del Tribunal de Impugnación Penal.
Soledad Forte: Fiscal Adjunta de la IIIera. Circunscripción Judicial.

catastróficas que puedan adjudicarse al funcionamiento del nuevo procedimiento penal.

En ese sentido, podemos distinguir al menos cinco clases de modalidades que se encontraron para poder sobrellevar y superar los obstáculos que la puesta en práctica de la reforma generó, sin dejar de mencionar que el código fue redactado entre los años 95/98 y que la implementación en otros países y regiones del país pronosticaban que el proyecto original sufriría modificaciones. Así, las formas de paliar algunos defectos de implementación detectados fueron, a instancia de:

- 1) Los operadores: se llevaron adelante en la órbita del Ministerio Público consecutivas reuniones de interpretación del código para amalgamarlo con el sistema acusatorio, dado que luego de su confección pasaron un poco más de quince años y otras experiencias demostraban la necesidad de pulir algunos procedimientos y prácticas de los operadores en tal sentido.

En otras ocasiones, estas reuniones de los integrantes del Ministerio Público necesariamente se llevaron adelante con miembros de las Fuerzas de Seguridad en busca de lograr una policía en función judicial, a través de la estandarización de procedimientos, como establecer los nuevos canales de comunicación y las nuevas formas de transmisión de la información.

No menos importantes fueron los acuerdos que a propuesta de la judicatura de la Segunda Circunscripción Judicial –Jueces de Audiencia de Juicio- se consiguieron entre el Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y abogados de la matrícula,

que permitieron consensuar un funcionamiento más efectivo de algunos institutos, práctica que marcó un sentido de horizontalidad.

- 2) Acuerdos del Superior Tribunal de Justicia. Pudiendo mencionar los relativos al funcionamiento de la Oficinas Judiciales², y la autorización de la colaboración de los equipos técnicos de los Juzgados de la Familia y el Menor para los legajos en los cuales no hubieran peritos para llevar adelante las declaraciones en Cámara Gesell. Ambas decisiones claramente demostraron una actitud superadora de los inconvenientes burdos que se presentaban.
- 3) Resoluciones internas de la Procuración General. El Ministerio Público se transformó en una institución autónoma, y desde el posicionamiento de esta autonomía el Procurador General estableció³: a) la nueva Organización del MPF en Oficinas Únicas (tendiente a lograr desterrar la práctica del Fiscal estanco e instaurar un sistema de flujo de trabajo); b) el Manual de Procedimientos del Ministerio Público Fiscal definiendo la interpretación del Código Procesal, marcando una interpretación que superara la interpretación literal propuesta por algunos operadores y que iba en contraposición con un verdadero sistema adversarial; c) los Manuales Operativos para las Unidades de Atención Primaria y de Tramitación Común para unificar en todas las Oficinas las mismas prácticas de trabajo.

² De esta forma se salvó la omisión del Código de Procedimientos y de la Ley Orgánica de reglamentar sus competencias y tareas aunque sea mínimamente. Omisión que generó confusiones en cuanto a la interpretación de cuestiones administrativas con consecuencias en el proceso (la posibilidad de extender los horarios de trabajo en días inhábiles; la realización de notificaciones más prácticas; la asignación de causas a cada Juez de Control, ignorando las ventajas de sistema de flujos de casos); sistema de notificaciones y las notificaciones por sistema que sólo puede ser utilizado por los operadores públicos (Defensores Oficiales y Fiscales) lo que deja de lado, hasta el momento, al Asesor de Menores, a los Defensores particulares y Querellantes Particulares

³ Resolución P. G. N° 10/11.

- 4) Resoluciones, sentencias y Acuerdos del Tribunal de Impugnación Penal, organismo con jurisdicción penal en toda la provincia y que, por centralizar la órbita recursiva, necesariamente marcó las características adversariales del sistema y cómo ella se trasluce en los conflictos cotidianos. A modo de ejemplo lo ha realizado a) al especificar los alcances del Juez de Control para rechazar un acuerdo de juicio abreviado y qué características debe reunir el acuerdo propuesto por partes; b) al resaltar la imparcialidad de los jueces de audiencia de juicio y marcando para ello las piezas procesales que deben acompañarse al expediente principal para que estos jueces no tomen un contacto anterior con la prueba que deberá ventilarse en el juicio; c) al interpretar de la perentoriedad de los plazos de la investigación fiscal y que no resulte atentatorio de la garantía de plazo razonable; d) al requerir, mediante Acuerdo del Cuerpo, la presencia de las partes en las audiencias de impugnación y de esta manera fomentar la oralización de todas las etapas del proceso; e) al establecer los alcances de la actuación de los fiscales adjuntos y advertir en qué supuestos deben ellos ser acompañados por el Fiscal General o un Fiscal.
- 5) Modificaciones legislativas. En cuanto a las reformas legislativas que la reforma procesal penal trajo consigo podemos mencionar aquellas que se originaron con a) anterioridad a la puesta en marcha del nuevo código procesal penal y las que se suscitaron b) luego del primero de marzo de 2011. Así:

a) En relación a las primeras, o sea, las anteriores a la puesta en vigencia, también se puede hacer una diferenciación. Por un lado las reformas legislativas necesarias para la entrada en vigencia de la ley 2287 –Código Procesal Penal- como lo fueron la ley Orgánica del Poder Judicial⁴, que estableció la Autonomía Funcional del Ministerio Público y la ley de Transición⁵; y sobre la fecha de entrada en vigencia una ley que modificó del código en sus artículos 4, 68,75, 311, 407 y 479⁶. Y por otra parte, aquella legislación que tuvo por finalidad implicancias directas del sistema acusatorio que no podían esperar a la puesta en marcha del nuevo código. Entre estas, la que más se destaca es la ley que motivó la creación del Tribunal de Impugnación Penal y que tal como se dijo en debate parlamentario obedeció a los parámetros fijados por la Corte Suprema de Justicia en los fallos “Llerena” y “Casal”⁷. Pero, antes de pasar a aquella normativa que se plasmó con posterioridad a la entrada en vigencia

⁴ Ley N° 2574 (B.O. 2906): Se estableció la autonomía del Ministerio Público y las nuevas funciones y competencias de los Jueces en materia penal.

⁵ Ley N° 2576 (B.O. 2906): Definió plazo para la transición, los organismos que se verían afectados y estableció que institutos del C.P.P. actual tendrían aplicación en las causas del sistema residual, en especial la aplicación del Principio de Oportunidad para todas las causas en instrucción.

⁶ Ley N° 2583 (B.O. 2912): Restringió la aplicación del nuevo CPP a los hechos cometidos a partir del 1° de marzo de 2011; estableció sobre las causales de apartamiento de los miembros de la Oficina Judicial y el Ministerio Público Fiscal, acerca de la competencia del Presidente de la Audiencia en los actos previos al debate como así también sobre la competencia del Presidente del Tribunal de Impugnación para efectuar el control de admisibilidad formal de los recursos de impugnación y por último sobre el trámite que se deberá dar a las causas pendientes de sustanciación al momento de entrar en vigencia el nuevo código procesal penal.

⁷ Ley N° 2297 (B.O. 2711): Así, la Diputada informante de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia –según consta en la versión taquigráfica de la sesión- dice “El Tribunal de Impugnación que aprobaremos, ha sido diseñado como un órgano jurisdiccional de naturaleza intermedia entre el Tribunal de Juicio -Cámara de Crimen actual-, y el Superior Tribunal de Justicia y tiende a dar respuesta a la problemática surgida a partir de la efectiva observancia de los principios del Juez imparcial y de la doble instancia. Tanto su composición - 5 miembros-, como la actuación en forma unipersonal de los futuros integrantes del Tribunal de Impugnación Penal cuando entienden en grado de apelación de las resoluciones de los jueces de instrucción, posibilita sortear con éxito, las exigencias que nos plantea la hora”.

de la ley 2287, no podemos dejar de destacar que la legislación que más abundó en esta fase anterior fue la relativa a la postergación de la entrada en vigencia del código.

- b) Las leyes que se suscitaron con posterioridad a la vigencia del código procesal penal fueron la mayoría a instancia del Poder Judicial pero provocadas por los diferentes operadores. Entre ellas: la ley que establece las subrogancias automáticas entre jueces del nuevo sistema y los residuales⁸; la ley que modifica los requisitos del juicio directo, ello en atención a las variadas prácticas que se generaron en las diferentes circunscripciones⁹, la ley que derogó la competencia de los jueces de Audiencia para juzgar en los juicios abreviados (porque de esa manera se imposibilitaba su presentación en la etapa de la investigación preliminar)¹⁰; la ley que nuevamente introduce modificaciones a la ley Orgánica del Poder Judicial para crear los cargos de Jueces de Ejecución y del personal que los asista, donde también se regula la competencia y funciones de aquellos magistrados¹¹; y, recientemente, la ley que posibilita al Consejo Provincial de la Mujer a intervenir como Querellante Particular –modificación que además aparejó importantes modificaciones en cuanto a la facultad recursiva del Ministerio Público Fiscal y del Querellante Particular las que resultaron notablemente

⁸ Ley N° 2608 (B.O. 2937) que incorpora a ley orgánica del Poder Judicial el artículo 9bis. Artículo 9° bis.: Durante el período previsto en el artículo 6° de la presente Ley, los Jueces de la Cámara en lo Criminal N° 1 y los de la Audiencia de Juicio de la Primera Circunscripción Judicial se subrogarán entre sí, conforme al orden que disponga por Acuerdo el Superior Tribunal de Justicia.

De igual manera, se subrogarán –en cada una de las Circunscripciones Judiciales- los Jueces de Instrucción y Correccional y los de Control de la Primera, Segunda y Tercera Circunscripción Judicial.”

⁹ Ley N° 2617 (B.O. 2947)

¹⁰ Ley N° 2636 (B.O. 2967)

¹¹ Ley N° 2737 (B.O. 2967)

ampliadas tanto en lo que respecta a los motivos de agravios como en las decisiones jurisdiccionales que pueden ser objeto de recurso¹²-.

Lo que nos queda en el tintero:

Como complemento de los logros obtenidos en el breve tiempo que lleva implementada la reforma procesal en La Pampa, no podemos dejar de mencionar las dificultades, trabas, obstáculos, frustraciones, etc. de las que se ha embebido este proceso y que se evidencian, ello a pesar de la inexistencia de datos oficiales, por lo menos al alcance de la sociedad, que las pongan de manifiesto.

En ese sentido, a continuación haremos una breve referencia a circunstancias que no hay que desatender, sino muy por el contrario, enfrentarlas para buscar soluciones superadoras.

Interpretación de la norma: Uno de los aspectos que, a nuestro criterio, ha suscitados mayores problemáticas, es la interpretación literal de la ley –el código, en nuestro caso-, sin tener la visión conglobada de lo que la reforma pretende y lo que su inserción en el marco constitucional implica. A modo de ejemplo, si bien se advierte que la oralidad llegó para quedarse, pues los operadores están percibiendo las ventajas que esta herramienta les apareja, las audiencias no han obtenido los resultados óptimos en todas las etapas, como sucede en la fundamentación de la procedencia de los acuerdos de juicio abreviado o en la impugnación de sentencias¹³.

¹² Ley N° 2655 (B. O. N° 2981)

¹³ En las audiencias donde se discute la procedencia del acuerdo de juicio abreviado, conviven dos modalidades: la presentación previa del acuerdo al Juez de Control que va a decidir en la audiencia, y la presentación del acuerdo y de las evidencias que lo sustentan sólo después que el Juez de Control se pronuncia sobre su admisibilidad en la audiencia. En la primera modalidad se suple el análisis del Juez frente a los argumentos de las partes por la

La Policía en función judicial: Otra circunstancia a profundizar es la relación con la policía, ya que a diario se manifiesta a través de criterios personales de los miembros del Ministerio Público Fiscal como de los Jefes de las Unidades Regionales, por lo que en definitiva su desempeño obedece a las prácticas de las diferentes Circunscripciones Judiciales. Así, las órdenes a las fuerzas no se encuentran unificadas desde el Ministerio Público Fiscal, ni se han elaborado protocolos de actuación comunes que faciliten la tarea de investigación del Fiscal, por lo que la actuación policial se trasluce en documentar información estandarizada para todos los casos, a modo del viejo sumario de la instrucción e irrelevantes para las muchas de las investigaciones¹⁴.

La falta de unificación de criterios del organismo de persecución penal también se percibe en la merituación de las salidas tempranas, pese a existir una normativa interna de referencia como el Manual de Procedimientos del Procurador General. Un similar hecho puede ser desestimado por no constituir delito en una Oficina Fiscal y en otra se puede aplicar el principio de oportunidad en especial utilizando el principio de insignificancia. A través de la información periodística, única fuente de información sobre el desarrollo de

merituación solo en su despacho, volviendo al sistema escritural y haciendo de la audiencia una mera formalidad. En las audiencias en la impugnación de la sentencia, la fundamentación escrita sustituye la argumentación en la audiencia, lo que puede obedecer a que las partes y magistrados no visualicen la importancia de la herramienta y prefieran la construcción del recurso como recopilación de fundamentos y no como una crítica a la sentencia que con posterioridad debe fundarse más acabadamente ante los jueces revisores o, a la poca claridad que ofrece la previsión legislativa acompañada por la interpretación literal que ya mencionamos.

¹⁴ Así: realización de acta de constatación y croquis demostrativo del lugar del hecho en la totalidad de los casos, cuando pueden ser obviados o reemplazados por una actividad de mayor pertinencia; la falta de la literalidad de las declaraciones que los damnificados y/o potenciales testigos prestan al realizar la denuncia o declarar en la policía, circunstancia que muchas veces en la evaluación temprana del caso, en la que el Fiscal no puede chequear la totalidad de los supuestos, y sin embargo, resulta esencial para determinar la existencia o no de un ilícito penal o la posibilidad de probarlo en juicio

este primer año de implementación, se observa que las salidas alternativas fueron usadas en los primeros meses menguando en la actualidad. Esto estimamos que guarda relación con la estructura interna de las Oficinas Fiscales, dado que la Oficina con asiento en Santa Rosa es la única que cuenta con un área específica para evaluar y llevar adelante la aplicación de salidas alternativas, mientras que en el resto de las Oficinas depende del criterio de cada Fiscal o de los consensos entre ellos.

Aquella falta de unificación de criterios del Cuerpo Fiscal cobra mayor relevancia en la utilización del juicio directo, cotidiano en algunas circunscripciones, en otras es directamente inexistente y en otras de aplicación muy restrictiva.

El tiempo de las decisiones: En el procedimiento intermedio –en el que se debe notificar a las partes la decisión del Fiscal de acusar o pedir el sobreseimiento al Juez de Control- a raíz de no haberse establecido un sistema ágil de notificaciones a la víctima¹⁵ se ha generado un retraso innecesario para la concreción de los debates orales. Otro punto que retrasa el procedimiento intermedio es que las defensas lo utilizan para la producción de prueba para el juicio, intentando introducir en la Investigación del Fiscal elementos de descargo, cuando en esta etapa deben tener una teoría del caso propia con el material probatorio a producir en juicio. En algunos casos el procedimiento intermedio ha sido más extenso en tiempo que la Investigación Fiscal Preparatoria, desgastando inútilmente a las partes¹⁶.

¹⁵ Al abogado defensor y al abogado querellante se los notifica por sistema o en domicilios procesales, mientras que a la víctima hay que notificarla en su domicilio real recurriendo al envío de cédulas que son diligenciadas por la policía, y que ante el fracaso de la notificación debe ser repetida hasta que se la encuentre.

¹⁶ Legajo 475 de la III Circ. Jud. El hecho ocurrió el 24 de junio de 2011, la acusación se presentó el 28 de octubre y el auto de apertura se dictó 9 de febrero de 2012. Legajo 318 de la

La voz de las víctimas: si bien la víctima debe ser resorte del Ministerio Público Fiscal, hasta la actualidad no se cuenta con la Oficina de Atención a la Víctima (aunque se han comenzado con los procesos de selección de personal para cubrir tal oficina), ni con la posibilidad de un asesoramiento independiente al Ministerio Público Fiscal sobre las distintas alternativas de gestión de su conflicto. No se ha asegurado por parte del Ministerio Público el acceso a querellantes gratuitos y de esta manera se está vulnerando el acceso a la justicia. Asimismo, tampoco se ha efectuado en la órbita del Ministerio Público una interpretación de público conocimiento respecto de si el acompañamiento procesal de la víctima le compete al Ministerio Público Fiscal o a la Defensa.

El acercamiento a instituciones ajenas al Poder Judicial: han existido contactos esporádicos con diferentes instituciones sociales pero han sido muy incipientes. En casos aislados se logró trabajar con organismos estatales y alguna ONG's en materia de tránsito vial y de género, quedando la tarea de fortalecerse estos vínculos para la obtención de resoluciones a los conflictos más apropiadas. Si bien los acercamientos, como se ha manifestado, no han sido muy abundantes y/o fructíferos, debemos destacar que la nueva institucionalidad del Ministerio Público lleva poco caminando y tales actitudes denotan la intención de profundizar estos cambios.

La necesidad de seguir profundizando en la unificación de criterios de interpretación de las normas del código: ya sea mediante acuerdos del Superior Tribunal o del Tribunal de Impugnación o directamente por decisiones

III Circ. Jud.: El hecho ocurrió el 21 de mayo de 2011, la acusación se presentó el 11 de octubre de 2011 y el auto de apertura se dictó el 30 de julio de 2012. Legajo 1173 de la III Circ. Jud.: La fecha del hecho fue el 7 de diciembre de 2011, la acusación se presentó el 13 de enero de 2012 y el auto de apertura se dictó el 8 de marzo de 2012. Legajo 584 de la III Circ. Jud. El hecho ocurrió el 22 de julio 2011, la acusación se presentó el 15 de diciembre de 2011 y el auto de apertura se dictó el 12 de junio de 2012.

jurisdiccionales, por ejemplo: ¿qué es prueba jurisdiccional anticipada?, ¿cuándo existe actividad procesal defectuosa?, ¿cuáles son los alcances de la producción probatoria en el procedimiento intermedio?; en virtud que los resultados de estas unificaciones, más allá de ordenar la labor diaria, permitirían superar falencias de prácticas que acarrear serios perjuicios tanto en las investigaciones como en el derecho de defensa.

Falta de publicidad y necesidad de transparentar: algunas decisiones parecen responder a la necesidad de publicitar -como sería la implementación de un sistema informático al que pueden acceder la mayoría de los operadores y de esa forma interiorizarse del estado de actuaciones publicadas, entendiéndose por tales las que cada usuario del sistema virtual les da estado público, y de esta forma se permite informar más acertadamente a los justiciables- sin embargo creemos que esa mayor accesibilidad debe ir más allá. ¿Por qué? porque mediante aquellas herramientas no se logra aún conocer cuáles delitos preferentemente se investigan, la cantidad de casos que se resuelven mediante formas alternativas de resolución de conflictos, juicios que efectivamente se realizan, el contenido de los fallos –que sin perjuicio de que se encuentran protocolizadas, el común de la gente desconoce que puede solicitarlas o presenciar las audiencias de lectura de sentencia, incluso los debates-. En definitiva el tipo de medida descripta seguramente aparejará mayores beneficios pero no se traduce necesariamente en mayor comunicación de cara la sociedad.

La necesidad de transparentar el sistema penal también involucra la internalización acabada de los roles con que cuenta cada operador. Ese deber de informar muchas veces se confunde con presiones de los medios para

obtener noticias o con ansias personales de protagonismos. El sistema inquisitivo necesitaba del silencio de las partes y la seriedad y prudencia se encontraba relacionada a ello. Por el contrario, en el sistema acusatorio la publicidad es esencial para no caer en los ritualismos carentes de fundamentos y, por el contrario, dar las explicaciones y responder por los actos que se llevan adelante. Las fórmulas vacías resultan aún más vacías cuando son dichas en la cara al imputado y/o a la víctima y cualquier ciudadano puede presenciarlo y esto sin ninguna duda lo está permitiendo la oralización de sistema.

El procedimiento penal de niños y adolescentes, y el de faltas: Estas áreas se encuentran pendientes de adecuación legislativa. En efecto, el procedimiento penal de niñas, niños y adolescentes responde a un modelo inquisitivo y dentro de la lógica de patronato, “tironeado” entre la Convención de los Derechos del Niño, Ley de Protección Integral, el Código Procesal mixto y el acusatorio, siendo los distintos operadores los que le dan una impronta acorde a su formación en las distintas circunscripciones. Por su parte, el procedimiento de faltas no sólo se encuentra carente de legislación adecuada al nuevo sistema sino que al mismo tiempo sólo su normativa lo prevé para la Primera Circunscripción Judicial.

A modo de conclusión, sin ninguna duda el balance es altamente positivo en este primer año y medio de vigencia del nuevo código procesal penal.

Las observaciones que hemos apuntado, las que seguramente no son las únicas y responderán a una visión parcial, no pueden menos que representar un desafío en el arduo camino que aún nos queda por andar. Camino en el que se conjugue la superación de las falencias, y no su

ocultamiento, a través del trabajo en las soluciones, todo ello para alcanzar un sistema de justicia que respete el delicado equilibrio en la persecución penal del Estado y las garantías de los ciudadanos.