

LAS OFICINAS DE MEDIDAS ALTERNATIVAS Y SUSTITUTIVAS

ESTADO DE SITUACIÓN EN ARGENTINA

Por Tamara Peñalver y Leonel González

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Las Oficinas de Medidas Alternativas y Sustitutivas (en adelante, OMAS) son servicios que cumplen dos funciones principales: por un lado, recopilan información de alta calidad que es proveída a las partes para que la usen en la litigación de las audiencias previas al juicio; y por el otro, tienen a su cargo ejercer un control del cumplimiento de las decisiones que se adopten a su término¹.

En nuestro país, si bien casi la totalidad de las provincias han realizado reformas estructurales al proceso penal, lo cierto es que solamente en Santa Fe y Santiago del Estero se han logrado instalar OMAS como una forma de emplazar nuevas metodologías de trabajo tanto en relación a la discusión como a la supervisión de las medidas cautelares o salidas alternativas².

1 En otros países han adquirido diversas denominaciones: “servicios previos al juicio” (en México), “servicios de antelación al juicio” (en Chile), “oficina de servicios con antelación a juicio” (en Puerto Rico); “bail program” o “bail supervisión” (en Toronto y Vancouver, respectivamente, Canadá) o “pretrial services” (en Washington, Nueva York y Pennsylvania, Estados Unidos).

2 Sin perjuicio de ello, caben mencionar algunas experiencias provinciales que han avanzado en esta materia: En Chubut, uno de los órganos complementarios del Ministerio de la Defensa Pública es la Oficina del Servicio Social, la cual se organiza en cada circunscripción judicial. Entre sus funciones específicas, se pueden mencionar: a) evalúan, informan y proponen en solicitudes de medidas alternativas a la privación de libertad, suspensiones del juicio a prueba, eximiciones de pena de menores de edad, eximiciones de prisión, excarcelaciones, prisión domiciliaria, libertad condicional, salidas transitorias, trabajos extramuros, rebajas de penas e indultos y cualquier otra actuación tramitada en beneficio de un asistido de la Defensa Pública; b) abordan la situación social del detenido, evaluando la necesidad de intervenciones con carácter

En Santiago del Estero, el nuevo Código Procesal Penal fue aprobado por la legislatura local el 11 de mayo del 2009 bajo la ley 6941, tras lo cual se dispuso que su entrada en vigencia se realice de modo progresivo por circunscripción judicial. Al respecto, se optó en primer lugar por la ciudad de Frías, toda vez que era aquella que brindaba las mejores condiciones para abordar el flujo de causas de manera óptima. Ciertamente, la reforma comenzó a operar allí el 12 de diciembre de 2011, mientras que en segundo lugar el nuevo sistema se implementó en la jurisdicción de Banda, dándose inicio el día 1º de marzo del 2013. Recientemente, el 7 de marzo del 2014, el Código ha entrado en vigor en el distrito judicial de Añatuya, de manera que solamente resta su puesta en vigencia en el departamento judicial de Santiago capital. En esta provincia, la OMAS fue implementada en primer lugar en la jurisdicción Banda a la par de la entrada en vigencia del nuevo sistema de justicia, mientras que lo propio ocurrió luego en Frías en el mes de junio del 2013 y en Añatuya a partir de marzo del 2014.

reservado en un ámbito adecuado, a cuyo fin tramitan los traslados pertinentes a la sede de su dependencia; Se encuentra expresamente establecido que como órgano complementario, la Oficina nunca es utilizada en el control de las condiciones impuestas por los jueces a las personas procesadas, a las probadas y a las que fueran penadas. En Tucumán, se acordó el diseño de una Oficina de Control sobre Acuerdos y Reglas de Conductas en el ámbito de los centros judiciales de Capital, Concepción y Monteros, bajo la dependencia directa de la Corte Suprema de Justicia provincial. La de Capital tendría su asiento en San Miguel de Tucumán, y la de Concepción y Monteros en la ciudad de Concepción. La ejecución de este plan se encuentra suspendida, sujeta a la puesta en vigencia del programa para la profundización del sistema acusatorio en la provincia. Por último, en Entre Ríos, el Superior Tribunal de Justicia provincial acordó la creación de una Oficina de Control de Medidas Alternativas y Sustitutivas a la Prisión, aunque aún no ha entrado en funcionamiento. Éste organismo tendrá su sede principal en la ciudad de Paraná y en la primera etapa tendrá a su cargo el control de las salidas alternativas a la prisión impuestas en todo el territorio provincial. Sin perjuicio de ello, se proyecta que se organicen oficinas descentralizadas en las restantes jurisdicciones, las cuales dependan de aquella.

En Santa Fe, en agosto del año 2007 se sancionó un Código Procesal Penal adversarial bajo la ley 12.734. La reforma implicó una transformación integral en el orden normativo, en tanto era la única provincia que aún conservaba un sistema sin juicio oral, tal como fue reclamado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Dieser”³. Además, consistió en un cambio sustancial en las estructuras organizativas pues es la segunda, luego de Chubut, en implementar un modelo de organización judicial horizontal a partir de los colegios de jueces. Con la aprobación de un conjunto de normas por parte de la Legislatura local, el nuevo sistema entró en vigencia en su totalidad el día 10 de febrero de 2014. Aquí la OMAS comenzó a funcionar en la ciudad de Rosario en el mes de septiembre del 2013, aun cuando allí regía el anterior sistema de enjuiciamiento.

En verdad, en éste trabajo nos enfocaremos solamente en las experiencias de implementación de OMAS en la jurisdicción de Banda (Santiago del Estero) y la ciudad de Rosario (Santa Fe) en tanto son las dos primeras que han comenzado a funcionar en nuestro país. A éstos efectos hemos realizado dos entrevistas: por un lado, a la Directora de la OMAS en Banda, Viviana Abraham y por el otro a la Coordinadora de la OMAS en Rosario, María Belén Giacosa. Ambas entrevistas han abordado de igual modo un conjunto de aspectos, tales como: el contexto de la reforma provincial, los primeros pasos de la instalación de la oficina, el funcionamiento en la actualidad, los vínculos institucionales, el equipo de trabajo, el balance y los desafíos.

Al final, daremos cuenta de los retos que aún se encuentran pendientes en nuestro país en ésta materia, reconociendo de ante mano que las experiencias aquí abordadas constituyen avances notorios que denotan la necesidad de rediscutir los modelos tradicionales de control de las medidas diferentes al encierro que continúan enquistados en los sistemas judiciales.

3 D.81.XLI, “Dieser, María y Fraticelli, Carlos s/homicidio calificado por el vínculo”, 08/08/2006.

II. ENTREVISTAS

A) MARÍA BELÉN GIACOSA COORDINADORA OMAS ROSARIO (SANTA FE)⁴

A. Sobre el contexto de la reforma en Santa Fe y la implementación de la OMAS

1. ¿Cuál es el significado que le otorga a la creación de la Oficina en el marco general de la reforma procesal penal provincial? ¿Con qué objetivos específicos del programa de reforma cree que se relaciona o contribuye?

En el marco específico de la reforma, acá lo que es sumamente evidente, tanto en el viejo como en el nuevo sistema, es la falta de información objetiva, necesaria y que acredite lo que luego las partes litigan en relación a una medida cautelar.

2. Desde su visión, ¿cuál es el impacto que tiene la introducción de la Oficina en las prácticas tradicionales de los operadores judiciales en su jurisdicción?

El impacto es más que positivo y creo que se da principalmente en que la gente se siente identificada con la oficina. Ante cualquier inconveniente llama a la OMAS y avisan.

Dentro de las prácticas hay que mencionar que actualmente en el sistema de transición trabajamos con Juzgado en lo Penal de Sentencia 1 y 8. Allí las detenciones domiciliarias las controla la policía y a la OMAS les deben enviar los controles diarios, semanales, quincenales conforme lo estipula el

⁴ La información aportada en esta entrevista data del mes de marzo del 2014.

juez. Muchas veces los envíos son a fuerza de oficios y de reiterados llamados telefónicos.

Nosotros vamos esporádicamente a hacer constataciones de las detenciones domiciliarias. Pero generalmente el control semanal, quincenal o diario que establece el juez lo hace la policía. Por lo que yo oficio a la policía para que me informe a mí sobre el cumplimiento de la prisión domiciliaria. Sin embargo nosotros vamos, pero no tan seguido. Principalmente porque no tenemos personal.

Desde el 10 de febrero con la implementación del nuevo sistema las detenciones domiciliarias (que surgen del sistema reformado) las controlamos nosotros. La periodicidad con la cual podemos concurrir es de una vez por semana porque tenemos poco personal y solo se puede utilizar un auto que no es exclusivo de la OMAS. Generalmente se sale a constatar alrededor de las 10 de la mañana por lo que yo cubro las supervisiones de la gente que viene a firmar mientras la trabajadora social controla las detenciones domiciliarias.

Tenemos la colaboración de los choferes de la Cámara de Apelación y por orden de la Cámara de Apelación de los antiguos choferes de los jueces de turno de instrucción y de sentencia. Ellos nos ayudan con el traslado.

3. ¿De qué manera se desarrollaron los primeros pasos de la puesta en marcha? ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que se presentaron? ¿Cómo los superaron?

A fines de 2012 se logró firmar el acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe. A partir de mitad del 2013 ya las cosas tomaron otro curso. Ya se habían designado los directores. A mitad de 2013 arrancamos. El Poder Judicial nos dio el espacio físico y a través de los directores de la Cámara de Apelaciones nos dieron las computadoras para comenzar a trabajar.

Si bien la reforma procesal penal entró en vigencia el 10 de febrero del 2014, la oficina comenzó a trabajar en septiembre de 2013. Por una cuestión política se decidió comenzar con la segunda etapa de la oficina, es decir la supervisión de las medidas ya impuestas. Por lo cual, hicimos un relevamiento de los ochos juzgados de sentencia, por una cuestión práctica: porque se está más cercano a una sentencia, a los efectos de supervisar esas medidas. El promedio de duración de una morigeración es de dos años.

Haciendo el relevamiento de esos juzgados nos encontramos con que la información era pésima. Cada juzgado relevaba la información de distinta manera. Cuando le pedíamos a cada juzgado el detalle de las causas, te decían sólo un número. Cuando profundizamos, no había una diferenciación entre cada medida. Nos encontramos con dos juzgados, el número 1 y el número 8, en donde en uno de ellos era la persona que trabajaba en mesa de entrada quien hacía las distinciones. Nos fuimos dando cuenta de que tenían mucha dificultad con la carga de datos. Nos decían solo la cantidad de prisiones domiciliarias. Con todas estas cuestiones igualmente arrancamos.

Trabajamos inicialmente con una secretaria de un juzgado número 8 que dejaba constancia en el expediente y en el sistema informático que derivaba el caso a la oficina y citaba a la persona para informarle ésta situación. Luego nos lo derivaba a nosotros para la entrevista inicial. Si bien nosotros supervisamos la medida impuesta, le hacemos una entrevista, la cual vamos a utilizar cuando trabajemos con la doble función de la oficina, añadiendo la producción de información. Incluso ya hemos ido depurando esa primera entrevista, para ver qué datos incluir y sacar. Para tener una gimnasia más interesante.

B. Sobre la Oficina

B.1. Funcionamiento

4. ¿En qué etapas procesales interviene? ¿Cómo se activa su intervención? ¿En cuántos casos intervienen por mes aproximadamente?

Antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, hubo mucha resistencia a que nosotros nos entrevistáramos con los imputados antes que los defensores. Ello por desconocimiento.

En relación a las entrevistas con ellos, firmo un convenio de confidencialidad, y no les pregunto nada de la causa. Les pregunto datos personales, socios ambientales, educativos y laborales. Tampoco tengo problema en entrevistarme con el defensor al lado, por si tienen algún resquemor. No lo considero necesario, porque todo lo que tenga que ver con la causa y la teoría del caso del defensor, yo no me voy a entrometer. Es más, si me quieren empezar a contar sobre el tema, se los corta y se les dice que esa inquietud la charle con el defensor. Si no sabe quién es el defensor se lo puedo averiguar, pero hasta ahí.

Como hubo mucha resistencia y desconocimiento, lo que hicimos fue continuar solo con la supervisión. Solo supervisamos medidas cautelares. Con respecto a la *probation y condenas condicionales*, hay un decreto provincial que establece que quien debe controlar las reglas de conductas impuestas por la *probation* es la Dirección de Control y Asistencia Post Penitenciaria, lo que era el Patronato de Liberados. Desde el vamos nunca fue función de las OMAS. Esa sí es una diferencia con Banda, en Santiago del Estero.

En relación a la cantidad de casos, desde el 10 de febrero al 21 de marzo tenemos 67 derivaciones del nuevo sistema. Respecto del antiguo, de estos dos juzgados, tenemos 63.

5. ¿Qué opina sobre los modelos de experiencias comparadas en los que la Oficina realiza una evaluación de los riesgos procesales del

imputado? ¿Cree que es una función viable o en realidad consiste en un componente a discutir en audiencia?

Lo que nosotros podemos hacer a lo sumo es un análisis de peligrosidad procesal. Si bien es materia de litigio entre las partes, con el informe que vamos a generar, la información va a ser bastante objetiva. Lo que sí sería interesante es que la oficina pueda eventualmente recomendar algún tipo de medida. Eso permite a la oficina hacer acuerdos interinstitucionales. El informe que haría la oficina no es vinculante.

6. ¿Cuáles son las resoluciones que se supervisan? ¿En qué consisten las tareas de supervisión? ¿Existen diversos niveles? ¿Cuáles son los criterios para diferenciarlos?

Las estrategias de supervisión tienen que ver con firmas (comparecencias personales). Algunas van acompañadas con la firma del tutor (cuando son chicos jóvenes), constancia laboral (formal o informal). Pueden ser firmas semanales (es la que más se impone). En el viejo sistema hay firma mensual, y en menor medida quincenal.

En principio no los dividimos por niveles de supervisión. Todas forman parte de lo mismo. Trabajamos con verificaciones por medios indirectos (llamados telefónicos a distintos lugares: familiares, instituciones, etcétera), constataciones de las prisiones domiciliarias, visitas a centros de internación.

El control diario o semanal de las prisiones domiciliarias, del viejo sistema, lo hace la policía porque no damos a basto. Ya he hablado con bastantes comisarios, porque lo cierto es que algunas comisarías son remisas a enviarme los informes como mencione anteriormente.

7. ¿En qué orden cree que la labor de la Oficina contribuye a lograr un cumplimiento efectivo de las medidas o acuerdos? Al respecto,

¿en qué medida considera que favorece a transmitir una imagen positiva del conjunto del sistema de justicia penal?

El hecho de que uno esté encima y controle, colabora, porque de cierto modo si bien tramita en libertad el proceso, la persona debe cumplimentar determinadas cuestiones. A su vez, en el contacto directo de la persona surgen otras cuestiones, temas personales, familiares, dudas con las causas, etc. Me parece que es más que positivo. De hecho no he denunciado incumplimientos. Para mí tiene un impacto positivo, tanto para la persona que debe cumplir como para el ciudadano común.

B.2. Vínculos institucionales

8. ¿Cuál es la ubicación institucional de la Oficina?

En realidad ya no deberíamos depender más de la Cámara de Apelaciones porque ésta Cámara ya no existe más como tal. Son jueces de segunda instancia. Deberíamos depender funcionalmente de la Oficina de Gestión Judicial.

9. ¿De qué modo se relaciona con las partes en el proceso?

En cuanto al trabajo con la oficina judicial y con juzgados de sentencia, puedo decir que la oficina nos envía un mail de derivación de los casos y a partir de ahí me dicen el nombre del defensor y del fiscal. Si yo veo que la persona no ha venido a los dos o tres días y no viene, entonces hablo con el defensor.

Lo que estamos tratando es que ahora le digan que al día siguiente hábil de la audiencia tienen que venir. Lo que hago yo es preguntar en el día si hay audiencias imputativas. Lo que queremos es cubrir el rango de la tarde, porque ahora en el nuevo sistema terminan a las seis de la tarde.

10. ¿Cuál es la relación con la Oficina Judicial?

Con ellos tenemos un trato permanente. Como en todo sistema nuevo, nos estamos acomodando. Primero me mandaban el oficio escrito de derivación y yo les decía que me bastaba con que me informen. Ahora nos lo mandan vía mail. Por ejemplo, una medida muy común que suelen poner es la prohibición de acercamiento a la víctima. Para controlar esa medida necesito el dato de la víctima y un teléfono de la víctima. Porque esa es una información que no le puedo preguntar al imputado. Entonces la oficina judicial me dice que hable con los defensores y fiscales.

B.3. Visión interna

11. ¿Cómo se encuentra conformado el equipo de trabajo de la Oficina?

El organigrama de la oficina está compuesto por un director, un co - director, la coordinadora, y dos personas que conforman el personal técnico. Una de ellas es trabajadora social (que cumple una jornada completa de trabajo), y otra que es terapeuta ocupacional (que trabaja media jornada laboral).

12. ¿Cuáles son las funciones específicas del Director?

El rol de los directores es más institucional que funcional. Por supuesto que colaboran conmigo en todo lo que les pido. Yo les envío informes quincenales de lo que va pasando en la oficina. Casos puntuales los charlo con ellos.

13. ¿Existen informes sobre el nivel de cumplimiento de las medidas o acuerdos en comparación con el sistema que regía con anterioridad? ¿Cuál es su opinión?

En los casi 70 casos que tenemos, una sola medida vino vencida (impusieron una medida de prohibición de acercamiento por 48 horas, el

viernes a última hora y el lunes era feriado. A mí me anotician el martes y llegó vencida). Hoy en día hay un 100 por ciento de cumplimiento.

C. Sobre los balances y desafíos

14. ¿Cree que la implantación de la Oficina ha contribuido a que se tomen decisiones de mejor calidad en base a la información que ustedes producen?

Sí, totalmente. Por ejemplo, el otro día fui a una audiencia imputativa, eran dos imputados. Uno imputado de violación de domicilio y hurto de una pava eléctrica. El otro estaba imputado por encubrimiento. Eran hermanos. La cuestión es que por tener antecedentes penales (estos chicos tenían cada uno dos antecedentes de condenas cumplidas, a 1 año de prisión, del 2009, y otra de 7 meses de prisión). Por esos antecedentes, les dieron prisión preventiva. Con esa información las partes litigaron con la expectativa de que en caso de que lleguen a una condena iba a ser de cumplimiento efectivo.

En un caso de este tipo, la intervención que podría hacer la oficina es que si tuvieran temor por la reincidencia, impongan un control más exhaustivo. Que se produzca información sobre la situación particular de los imputados. Por ejemplo, en esa audiencia estaba la madre de los imputados. Quizás ella se hubiese podido comprometer a ir a firmar junto con ellos, etcétera. Muchos fiscales vienen a preguntarnos cosas a nosotros, incluso con la escasa información que podemos producir en la actualidad.

La idea es en lo inmediato añadir en forma amplia la primera función de la oficina, de recopilación de información y entrega de informes al fiscal y defensor antes de la audiencia, pudiendo en lo posible sugerir algún tipo de medida. Lo que estoy pensando es un catálogo de medidas alternativas y los requisitos que desde la OMAS vemos que serían necesarios. Por ejemplo firma semanal, que son las que más se están imponiendo, por 30

días. Si la persona no tiene educación primaria, que se anote en una escuela, etc.

15. ¿Piensa que este tipo de Oficina debe ser implementada en la totalidad de las jurisdicciones de su provincia? ¿Por qué motivo en especial?

Sí, totalmente. Los problemas son los mismos: en el viejo sistema, la información se carga conforme la buena predisposición de la persona que está en mesa de entrada. La inmensa mayoría carga la menor cantidad de datos posibles. Sinceramente es muy difícil trabajar con tan poca información.

16. ¿Cuáles son las próximas metas que se han fijado para la Oficina que usted dirige? ¿Qué desafíos en concreto se ha planteado a futuro?

La más inmediata es comenzar con el relevamiento de la información. Por ello empezamos a organizarnos con los defensores ya que ahora la oficina cuenta con poco personal para dicha tarea.

En este sentido, los defensores sí concurren a los lugares de detención y tienen una planilla en la cual vuelcan los datos de la entrevista que realizan a los imputados. La idea es anexarle a esa planilla una serie de datos para que nosotros, al día siguiente de que las personas quedaron detenidas, podamos verificar la información y elaborar el informe de manera previa a la audiencia.

En segundo lugar, pensamos en la realización de talleres de sensibilización sobre las funciones de la oficina. Estarían dirigidos a fiscales, defensores, jueces, y al público en general también. Pero primero ellos tres, más los miembros del Poder Judicial del viejo y nuevo sistema.

En tercer lugar, tenemos como objetivo la creación del Comité Interinstitucional que sería un espacio de diálogo entre el Ministerio Público de la Acusación (MPA); el Servicio Público Provincial de Defensa Penal (SPPDP); la Oficina de Gestión Judicial; los directores y la coordinación de OMAS. En principio en dicho espacio se debatirían las dificultades, a los efectos de coordinar mejores estrategias. También se brindaría información que soliciten (estadísticas sobre cumplimiento/incumplimiento). Todavía no le hemos formalizado como tal pero si hemos tenido reuniones para tratar diversos temas, por ejemplo control de detenciones domiciliarias frente a la dificultad de conseguir movilidad, falta de respuesta de los fiscales a oficios enviados desde la oficina, etc.

Por último debo mencionar que se debe redefinir la ubicación institucional de la OMAS. En realidad normativamente la OMAS no está regulada. La idea es que ésta oficina sea tomada por el Poder Judicial.

**B) VIVIANA ABRAHAM
DIRECTORA OMAS BANDA (SANTIAGO DEL ESTERO)⁵**

A. Sobre el contexto de la reforma en Santiago del Estero**1. ¿Cuál es el significado que le otorga a la creación de la Oficina en el marco general de la reforma procesal penal provincial? ¿Con qué objetivos específicos del programa de reforma cree que se relaciona o contribuye?**

La Oficina de Medidas Alternativas y Sustitutivas a la Prisión Preventiva (OMAS), se creó por Acordada del Superior Tribunal de la Provincia en el marco de implementación del nuevo sistema procesal penal en la provincia de Santiago del Estero, normativamente plasmado en la Ley 6941, cuando entró en vigencia en la circunscripción Banda (Marzo 2013). El objetivo central de la oficina es realizar el control y seguimiento de las medidas alternativas o reglas de conductas que se fijan en las audiencias penales.

La aplicación del nuevo Sistema Procesal Penal implica un cambio de paradigma en lo que refiere a las investigaciones de las causas penales, ya que propone un cambio de funciones en los sujetos procesales que intervienen en la investigación de hecho delictivos, el Ministerio Fiscal es el que ejerce la investigación Penal Preparatoria, se lo hace a través de las audiencias públicas, con activa participación de las partes en un contradictorio y el juez de control expectante a lo planteado por las partes.

La creación de la oficina es de gestión administrativa y surge a partir de la importancia que tiene la autocomposición de los conflictos penales y que se resuelven los casos aplicando siempre reglas de conducta, medidas cautelares y/o cualquier otra actividad acorde a la naturaleza del conflicto y que las partes consideren necesarias aplicar para resolver el conflicto, lo ventilan en la audiencia y el Juez resuelve ordenando la aplicación de reglas. Los conflictos se resuelven en audiencias y no con el expediente. A

⁵ La información aportada en esta entrevista se encuentra actualizada al mes de agosto de 2014.

través de la reforma, con este nuevo sistema, se creó ésta oficina que se encarga de controlar las medidas. Con la investigación penal preparatoria, que antes era una instrucción inquisitiva, ahora se agilizan los procesos. Los fiscales, al poder ejercer políticas criminales, pueden componer los conflictos, fijando reglas o medidas que permiten resolver las causas en tiempos más cortos. Y nosotros como oficina administrativa hacemos el control y seguimiento exhaustivo de esas reglas, que permite dar una información a las partes, tanto al MPF como a la defensa técnica. El proceso penal adversarial ha generado un cambio en la investigación.

El procedimiento de supervisión se inicia cuando nos notifican lo resuelto a través de la Oficina de Gestión de Audiencias y nosotros hacemos el seguimiento luego de la audiencia. Tanto en excarcelaciones, suspensiones del proceso a prueba, juicio abreviado, es decir en todos los casos que permiten salidas alternativas al proceso penal. Somos una oficina prestadora de un servicio, que es el control. Tenemos criterios de seguimiento totalmente pautados de forma previa, a modo de protocolo, para manejanos con la máxima imparcialidad posible.

2. ¿De qué manera se desarrollaron los primeros pasos de la puesta en marcha? ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que se presentaron? ¿Cómo los superaron?

La reforma procesal penal empezó en Frías. Allí la OMAS funcionaba dentro de la unidad fiscal. En Banda empezó en marzo del 2013 con otra forma de trabajo, a raíz de lo trabajado en Frías. Había una necesidad institucional de que la OMAS dependa del Poder Judicial. Antes, con el Ministerio Público Fiscal (en adelante MPF), OMAS tenía un margen reducido de competencias, solo se hacía un control dentro del equipo fiscal de los acuerdos pactados por las partes en delitos menores, como violación de domicilio, hurtos simples, usurpaciones, etc. Posteriormente, en Banda, surgió la idea de que la OMAS dependa del Poder Judicial de manera que brindemos información a las partes en forma imparcial, objetiva y que no sea solo la información que provenga de una parte procesal como el MPF,

ya que el resultado de lo recabado por el seguimiento es de interés no solo para la investigación formal sino para el Poder Judicial ya se puede analizar, a raíz de los monitoreos, en forma detallada el registro del cumplimiento de las reglas de conducta por los imputados, nivel de conflictividad, riesgos, etc.

Los fundamentos de la creación fueron los antecedentes de Frías. Los primeros obstáculos que hemos tenido fue cómo protocolizar los casos. Es decir, cómo darle una estructura determinada. Nosotros hacemos una calificación previa cuando llegan las causas a supervisar. El problema era cómo hacer el registro de los casos, cómo capacitar al equipo sobre los principios que rigen a la oficina. El mayor obstáculo era explicarle al resto de las instituciones, a los operadores jurídicos y a las partes las funciones específicas de la oficina.

B. Sobre la Oficina

B.1. Funcionamiento

3. ¿En qué etapas procesales interviene? ¿Cómo se activa su intervención? ¿En cuántos casos intervienen por mes aproximadamente?

Nosotros ejercemos el control de causas no en forma automática, sino en los casos que ordena el Juez del Control, por pedido de las partes procesales en la audiencia; en estos casos la OGA (Oficina de Gestión de Audiencia) se encarga de notificar las resoluciones, que pueden ser excarcelaciones, resoluciones de imposición de medidas cautelares morigeradas como son los casos de violencia de género, audiencia de prisión preventiva, suspensión de la acción penal sujeto al cumplimiento de reglas de conductas o juicio abreviado (que si bien el control lo hace el juez de ejecución, éste se nutre de nuestras prácticas para hacer el control). También tomamos intervención de control en acuerdos que auto componen el conflicto sin audiencia, mas especialmente los que se celebran en Unidad

de Atención Rápida, en éstos nos piden que controlemos a través de un pedido formal con la remisión del Acta Acuerdo remitido por el MPF.

4. ¿Cuáles son las principales funciones que tiene a cargo en la actualidad?

Recopilación de información, esta función se materializa luego de un relevamiento que realiza el equipo de la oficina en la comunidad de La Banda, para la determinación previa de las reglas de conducta, pautas, actividades y/o condiciones, que se pueden imponer para la solución del conflicto que podrá ser a través de un listado individualizado, actualizado y con mención de instituciones, organizaciones que pueden intervenir, dicha información se lo solicita en forma previa a la audiencia por la partes procesales, es decir es una oficina judicial en la cual las partes procesales pueden apoyarse para solicitar información, cuando en el caso exista una persona imputada de un delito y que se pueda aplicar una regla de conducta.

La otra función es de supervisión y control de las medidas cautelares morigeradas, reglas y/o pautas de conducta que se fijan para los imputados cuya pena permita una salida alternativa al proceso que pueda poner fin al proceso.

5. ¿Cuál es la metodología de recolección y producción de información? ¿Cuáles son los mecanismos que utilizan? ¿Se entrevistan personalmente con el imputado?

Éste también ha sido uno de los grandes obstáculos. La metodología primero es el relevamiento de todas las instituciones públicas y privadas, de acuerdo a las necesidades y el nivel de conflictividad de Banda. A raíz de ello se elaboran un listado de actividades por áreas, de acuerdo a las reglas aplicables. La tarea de relevamiento es a los fines de elaborar un listado de instituciones o tareas, que las partes pueden proponer en la audiencia. Ese listado está totalmente actualizado. Las áreas son: salud (verificar

hospitales, centros municipales, etc); educación (modalidades educativas que existen para terminar la primaria, secundaria); seguridad (cómo la policía puede intervenir en colaboración con la oficina); de trabajo comunitario (relevamiento de qué instituciones públicas o privadas permitirían el trabajo comunitario de las personas con causas penales abiertas). Toda actividad y/o regla a proponer es a los fines de resocializar y reencauzar a las personas. La oficina se debe ajustar a los nuevos desafíos de la reforma. Debe existir un efectivo control de las medidas. En caso que no ocurra se produciría un desaliento para las víctimas y para la sociedad en general, por eso la importancia de que exista una oficina que dependa del poder judicial, con personal capacitado que se encargue del efectivo control de las reglas ordenadas, ya que muchos fracasos de sistema de reformas procesales penales se produjeron por la falta de controles.

6. ¿Elaboran informes para que sean utilizados en audiencia? ¿Cuál es el contenido de ese informe o relevamiento? ¿Efectúan recomendaciones al tribunal sobre las medidas que se deberían adoptar en el caso en concreto?

Sí, siempre, de forma previa a la audiencia, los fiscales o defensores nos solicitan información a raíz del relevamiento que hacemos para proponer una medida o pauta de conducta en la audiencia, después de celebrada la audiencia nos dedicamos al control. Permanentemente tenemos ese relevamiento actualizado. El relevamiento involucra mucho trabajo social.

Si, nosotros hacemos recomendaciones. De acuerdo a los estudios y estadísticas de nuestros trabajos, hemos visto que las personas padecen un alto grado de vulnerabilidad. De acuerdo a cada caso. Nosotros tenemos relaciones desformalizadas con los fiscales. En los casos de audiencias de prisión preventiva, no nos ha tocado tener que hacer recomendaciones. No hemos otorgado información de calidad para discutir la viabilidad o no de la prisión preventiva, verificando el arraigo del imputado y los peligros procesales antes de la realización de la audiencia de prisión preventiva.

Pero sí sucederá en la medida que los fiscales le agarren la mano. El uso mayoritario en la actualidad es el pedido de información sobre condiciones relacionadas a reglas de conductas y trabajos comunitarios.

Cuando existe incumplimiento de medidas efectuamos inmediatamente el *reporte*, explicándole a las partes cual es el desenvolvimiento que tuvo el imputado en el periodo de supervisión, en forma objetiva, imparcial y descriptiva, no nos involucramos en la investigación. Son periódicos los informes que nos solicita la Fiscalía y/o Defensa sobre cómo fue la conducta del imputado en relación a las reglas de conducta que se ordenaron, para determinar en algunos casos cual será la política criminal a determinar sobre el caso.

7. ¿Qué opina sobre los modelos de experiencias comparadas en los que la Oficina realiza una evaluación de los riesgos procesales del imputado? ¿Cree que es una función viable o en realidad consiste en un componente a discutir en audiencia?

Es una función de la oficina. No lo hemos tenido hasta ahora, porque estamos en proceso de implementación. La oficina cuenta con todas las herramientas para proporcionar una evaluación de los riesgos procesales de un imputado, es una función perfectamente viable, ya que al efectuar los monitoreos de toda persona imputada a la cual se le aplico una salida alternativa al proceso, podemos conocer su nivel sociocultural, entorno familiar, domicilios, si tiene o no consumo problemático de sustancias, etc. Es un aspecto clave en el desarrollo de la oficina el poder hacer un análisis exhaustivo del estilo de vida del imputado y valorar el riesgo para que se plantee en la audiencia. Pero insisto, nosotros tenemos el obstáculo de que lo pidan los fiscales y la defensa.

8. ¿Cuáles son las resoluciones que se supervisan? ¿En qué consisten las tareas de supervisión? ¿Existen diversos niveles? ¿Cuáles son los criterios para diferenciarlos?

Supervisamos resoluciones de imposición de medidas cautelares, excarcelaciones, suspensión de juicio a prueba y condenados en juicio abreviado. En este último caso, es el Juez de Ejecución el que hace el control pero se nutre de nuestros informes para supervisar.

Por supuesto. Nosotros tenemos un ingreso de causas de manera estandarizada. Tenemos casos en ROJO, que es un nivel de riesgo alto, y por ende la supervisión de estas causas es permanente y exhaustiva. Suelen ser los casos de medidas cautelares morigeradas, en violencia de género por ejemplo. No nos despegamos de las partes del caso, las entrevistas son semanales. La supervisión se efectúa a través de la víctima, aplicando los principios de no revictimización apelando siempre a la voluntad de la misma; y será función también de la oficina mantener un abordaje interdisciplinario con la víctima a través de las restantes oficinas del MPF o de otra entidad estatal, se le otorga un cooperativo (en la oficina tenemos 3) que funciona las 24 horas, para que se comunique en caso de peligro o incumplimiento de las medidas por parte de los imputados. De color VERDE son casos de riesgo moderado. Son casos en los que se fijan tratamientos, tareas comunitarias, actividades específicas, o pago de resarcimiento. Son controles quincenales. Hacemos controles a través de que los imputados nos traigan las planillas, certificados, concurrencia a centros de rehabilitación, etcétera. De color AMARILLO son reglas típicas de conductas. Hacemos monitoreo con los imputados. Son generalmente casos menores. Hacemos trabajos de entrevistas concientizadoras. Vemos su situación socio cultural y familiar. Cuando verificamos una inasistencia o un incumplimiento, hacemos una política de re encauzamiento. Por ejemplo, que vengan más seguido. En caso que persista hacemos un informe al juez y al fiscal sobre esto.

9. ¿En qué orden cree que la labor de la Oficina contribuye a lograr un cumplimiento efectivo de las medidas o acuerdos? Al respecto, ¿en qué medida considera que favorece a transmitir una imagen positiva del conjunto del sistema de justicia penal?

La experiencia que hemos tenido nosotros es excelente. Porque trabajamos con la gente, ya sean imputados, víctimas o grupos familiares. Hacemos un trabajo social. Trabajamos con un equipo de trabajadores sociales, que tienen una visión del sujeto social. Les explicamos por qué se dictó la medida. Se les explican los riesgos del incumplimiento, a los fines de resocializar - no de manera represiva - sino para que modifiquen su estilo de vida. En casos de gente desprotegida, fuera del sistema, sirve, porque se genera un espacio, porque se les explica y se le otorga información en lenguaje sencillo el contenido de cada regla y/o medida y el procedimiento a seguir para favorecer el cumplimiento. Hay casos de imputados que vienen con los certificados (tratamiento psicológico, psiquiátricos, asistencia a trabajo comunitaria, pago de resarcimientos, etc.) de cumplimiento de las reglas y/o medidas. Antes era impensado que exista una oficina especializada encargada solamente de monitorear el cumplimiento de lo que ordena el juez al aplicar una salida alternativa al proceso.

B.2. Vínculos institucionales

10. ¿Cuál es la ubicación institucional de la Oficina? Específicamente, ¿de qué manera se vincula con el Superior Tribunal de Justicia local? ¿Debe informarle regularmente? ¿Sobre qué aspectos en particular?

La dirección de OMAS se encuentra bajo la órbita de la Presidencia del Superior Tribunal de Justicia y a su vez de la Autoridad de Aplicación, integrada con el Presidente, Vocales del Superior Tribunal de Justicia y el Fiscal General, la cual preside la implementación del nuevo sistema procesal penal. Los controles del desenvolvimiento de la Oficina son a través del control de las estadísticas, para la cual se cuenta con un sistema informático de carga de las causas, a los fines de tener las estadísticas siempre actualizadas. De esa manera interactuamos con la autoridad de aplicación, a través de reuniones con el equipo sobre toda cuestión relativa

al funcionamiento de la Oficina, en cuanto a necesidades como también obstáculos que se presentan en la tarea.

11. ¿Cree importante que la Oficina interactúe con otros organismos públicos o privados a los efectos de trabajar aquellas cuestiones de vulnerabilidad que advierta en la persona bajo supervisión? ¿Tienen algún tipo de vínculo en la actualidad? ¿Con quienes específicamente?

Con las otras instituciones tenemos relaciones desformalizadas. Nuestro gran desafío es armar convenios para tener un respaldo que guíe el procedimiento de aplicación de una medida pertinente referida a otra institución a la cual por competencia le correspondería actuar. Igualmente hemos ido a buscar a varias instituciones y tuvimos buena recepción. En las reuniones realizadas con los distintos directivos de los organismos estatales se explico brevemente lo que ésta oficina significa y fue de gran importancia transmitir la intención de sumar esfuerzos en el trabajo con otras dependencias del ejecutivo, como por ejemplo la Dirección de Género, Hospitales, Centros de Rehabilitación en Adicciones, Dirección de Niñez, para el abordaje integral necesario en una causa que se encuentra judicializada en el marco de una proceso penal adversarial.

12. ¿De qué modo se relaciona con las partes en el proceso?

Nos relacionamos con la fiscalía y la defensa de la misma forma, es decir, desformalizada, expedita y rápida.

13. ¿Cuál es la relación con la Oficina Judicial?

Con la Oficina de Gestión de Audiencias tenemos una relación totalmente ágil, desformalizada, permanente. Porque nosotros controlamos. Nos retroalimentamos de los casos con medidas.

B.3. Visión interna

14. ¿Cómo se encuentra conformado el equipo de trabajo de la Oficina? ¿Cuáles son las dependencias o sub oficinas que la integran?

La Dirección Ejecutiva se encuentra a cargo de un director, una de las facultades es administrar y supervisar el funcionamiento de la Oficina, como también en su caso si es necesario modificar la organización del servicio y la distribución del personal de acuerdo a los requerimientos operativos.

La Oficina cuenta con cuatro trabajadoras sociales, cada una tiene sus casos. Ellas manejan la supervisión. Plantean la función social. Elevan los informes sociales que muchas veces nos piden. Y tres administrativos que hacen la carga, mandan informes u oficios, control de mail, recepción de fax. Las trabajadoras son las que toman las entrevistas con las víctimas e imputados, reciben llamados telefónicos. Y reciben todas instrucciones necesarias para una correcta supervisión. No dejamos pasar nada de tiempo apenas nos avisan al término de la audiencia.

15. ¿Cuáles son las funciones específicas del Director?

Dar las directivas de supervisión al equipo. Explicarles cómo armar los casos y hacer el seguimiento. Modificar muchas veces la práctica cuando vemos que no hay resultados. Dar ideas. Llevar las estadísticas. Llevar el control de los relevamientos. Hacer la revisión de las causas de las trabajadoras. Ver qué se puede modificar.

16. ¿Elaboran estadísticas, informes o balances de gestión? En tal caso, ¿qué temas se abarcan? ¿Con que frecuencia lo realizan? ¿Qué utilidad o destino se les otorga?

Semestralmente. Nosotros hacemos un registro de las causas, con un sistema informático creado para el seguimiento, en el se carga:

Notificaciones, es decir datos procesales (Legajo, Unidad Fiscal interviniente, medida jurídica o tipo de proceso, Defensa que intervino, reglas de conducta y Medida Cautelar a aplicar); Datos Imputados; Datos Victima; Seguimiento Imputado; Seguimiento Victima; Entrevista Victima; Evaluación Imputado y Evaluación Final..

17. ¿Existen informes sobre el nivel de cumplimiento de las medidas o acuerdos en comparación con el sistema que regía con anterioridad? ¿Cuál es su opinión?

Siempre. Existe un espacio para hacer la evaluación del seguimiento. Hay un 70% de cumplimiento. Es muy alentador. Aproximadamente intervenimos en 60 a 70 causas por mes.

C. Sobre los balances y desafíos

18. ¿Cree que la implantación de la Oficina ha contribuido a que se tomen decisiones de mejor calidad en base a la información que ustedes producen?

Yo creo que sí. Damos información de calidad. Se han dictado resoluciones en base a nuestros reportes. En base a nuestra información, los fiscales actúan diferente. El actuar del juez de control y del de ejecución ha cambiado. Porque surge una nueva audiencia, a partir de nuestro reporte. Es de mayor calidad, porque son resoluciones acordes a la realidad de la gente.

19. ¿Piensa que este tipo de Oficina debe ser implementada en la totalidad de las jurisdicciones de su provincia? ¿Por qué motivo en especial?

Sí. Cuando se implemente en Capital va a haber una OMAS central que va a controlar la oficina de cada jurisdicción. De manera que a cargo de un Director General se puedan controlar todas las jurisdicciones.

20. ¿Cuáles son las próximas metas que se han fijado para la Oficina que Usted dirige? ¿Qué desafíos en concreto se ha planteado a futuro?

En concreto tenemos dos metas: por un lado, firmar convenios; por el otro, poder llegar a que nuestros informes sean más utilizados de lo que son. Inclusive poder tener la capacidad de valorar los riesgos para que sean planteados en las audiencias de prisión preventiva. Esta es la meta más grande. Poder crecer en este aspecto. Nosotros en la actualidad solo actuamos a pedido de parte. No lo hacemos automáticamente.

III. REFLEXIONES FINALES

La implementación de las OMAS en las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe es el primer paso que ha dado nuestro país para reorientar la discusión acerca del dictado de la prisión preventiva en el proceso penal. En este sentido, a partir de la creación de las OMAS se busca instaurar un nuevo modelo en materia cautelar para reducir el número de presos preventivos y hacer posible la aplicación de medidas alternativas que logren satisfacer la necesidad de cautela.

En esta órbita, en ambas provincias se produjo un cambio de paradigma que reafirma la libertad como principio y las medidas cautelares como excepción. Pues, la contingencia concreta de otorgar medidas cautelares morigeradas o salidas alternativas al proceso penal deviene de las reales posibilidades de control para hacerlas efectivas y sobre todo, de contar con información de calidad al momento de llevar a cabo una audiencia que permita a las partes debatir acerca de la existencia o no de riesgo procesal, y en tal caso determinar qué medida se ajusta al riesgo existente.

Con la incorporación de estas oficinas dentro de la estructura del sistema de administración de justicia se ha logrado supervisar el cumplimiento de

medidas alternativas y como bien se observa, las personas entrevistadas han manifestado que la implementación de las OMAS ha repercutido de manera positiva en el desarrollo de las prácticas judiciales permitiendo el efectivo cumplimiento de las medidas de conducta impuestas en casi la totalidad de los casos.

En consecuencia, es necesario resaltar algunas conclusiones a partir de la información aportada por las entrevistas teniendo en cuenta que la implementación de las dos oficinas estudiadas se ha realizado en contextos diferentes⁶:

- La ratificación de la importancia de la labor de estas oficinas en el contexto de cualquier tipo de proceso penal. Las oficinas estudiadas están conformadas de diversa manera, e incluso realizan actividades diferentes pero ambas tienen los mismos objetivos: coadyuvar a la producción de información confiable y de calidad para la toma de decisiones y supervisar de manera eficiente las medidas de conducta impuestas. Si bien en Santa Fe aún no han comenzado con la tarea de producción de información por falta de recursos, se ha establecido como uno de los objetivos a corto plazo;
- Las OMAS permiten dar seguimiento al cumplimiento efectivo de las medidas cautelares morigeradas o salidas alternativas al proceso priorizando la libertad durante el proceso penal;
- Las OMAS permiten el acercamiento a las partes del proceso (no sólo en lo que respecta al imputado sino a la víctima) y a la sociedad en general, garantizarlo el cumplimiento de medidas alternativas y por ende generando confianza en el sistema de administración de justicia, disminuyendo la sensación de impunidad;

⁶ Es decir, en el caso de Santiago del Estero se ha implementado al momento de entrar en vigencia la reforma procesal penal. Por el contrario, en el caso de Santa Fe la OMAS se implementó antes de que la reforma entre en vigencia.

- Las OMAS permiten tomar decisiones de calidad en base a información confiable obtenida en forma rápida y no en base a criterios sustancialistas;
- El funcionamiento de las oficinas debe ser perfilado de acuerdo a la realidad concreta del lugar de implementación y el diseño institucional también deberá depender de los recursos disponibles y de las necesidades del lugar en el cual vayan a llevar a cabo el trabajo. No existe un único modelo de OMAS;
- La implementación de estas oficinas debe ser acompañada de un seguimiento que permita evaluar su labor y rediscutir sus funciones y modos de trabajo. Es importante que este tipo de oficinas logren instalarse de manera que las instituciones las reconozcan como los organismos encargados de controlar las medidas impuestas y de recolección de información acerca del imputado; y,
- Es importante para el desarrollo de sus funciones que las OMAS generen lazos institucionales con organismos públicos y privados que les permitan obtener información mediante una relación desformalizada, pero seria y ágil.

Por otro lado, y luego de analizar las conclusiones, es trascendente señalar que hay que seguir avanzando en el fortalecimiento de estas oficinas y en el impulso del desarrollo de sus funciones. Si bien se ha evolucionado en su conformación práctica, y no han quedado meramente en discursos garantistas, lo cierto es que se debe advertir que no es suficiente con su mera instalación sino que, por el contrario, se deben robustecer sus estructuras organizativas para permitir que puedan llevar a cabo sus funciones de forma efectiva y puedan desarrollarlas en todos los casos penales que se presenten ante ellas y requieran su intervención.

En la actualidad las oficinas estudiadas cumplen sus funciones de manera parcial, debido a la falta de recursos y por decisiones políticas que condicionan su accionar. Tanto en el caso de la provincia de Santa Fe, que

sólo realiza funciones de control, como en el caso de Santiago del Estero que sólo realiza su labor a pedido de las partes. Es importante consolidar este camino de fortalecimiento para garantizar que el encarcelamiento procesal sea excepcional y las medidas alternativas o sustitutivas sean legitimadas socialmente.

El valor político de las OMAS radica en la posibilidad real y concreta de garantizar el cumplimiento de las medidas alternativas para reducir los costos sociales, personales y económicos de la prisión preventiva en Argentina. De acuerdo a estadísticas oficiales, la mitad de la población carcelaria de nuestro país tiene carácter de procesada por lo que se puede afirmar que las medidas cautelares, y principalmente, la prisión preventiva son la regla a nivel general y no la excepción como debería serlo⁷.

Entre los desafíos pendientes cabe indicar que se requiere de una evaluación constante del trabajo realizado y del reajuste de los recursos disponibles para expandir la labor de estas oficinas. Se debe acompañar su perfeccionamiento e impulsar la creación de estas oficinas a nivel nacional para concentrar esfuerzos en la consolidación de un esquema cautelar en base a criterios procesalistas y, al mismo tiempo, establecer una clara política de racionalización de la persecución penal pública a partir de la aplicación de salidas alternativas al procedimiento penal.

En conclusión, se debe avanzar en este sentido para lograr reducir al máximo el uso abusivo de la prisión preventiva por parte de los operadores judiciales y por sobre todo garantizar la realización del juicio utilizando las medidas cautelares como un medio para asegurar su realización y no como un fin en sí mismo.

Tomemos el ejemplo de Santa Fe y Santiago del Estero, para impulsar la implementación de estas oficinas a lo largo del país y comencemos a

⁷ Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP). Informe Anual. República Argentina. Año 2012. Pág. 10. Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

trabajar para revertir el criterio de utilización de la prisión preventiva como regla, convirtiéndola en la excepción, mediante la toma de decisiones de calidad.