

**LA REFORMA EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.
ACERCA DEL ANTEPROYECTO DE REFORMA DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL**

Por Lucía Gallagher

Como resultado de varios intentos de reforma de la justicia penal, el 27 de junio de 2011 el gobernador Miguel Saiz remitió a la Legislatura de la provincia de Rio Negro el proyecto de reforma del Código Procesal Penal de esa provincia.

El nuevo Código Procesal Penal, inspirado en un sistema adversarial, supone sustituir el actual modelo mixto¹, predominantemente escrito y reservado, por uno más bien acusatorio², oral y público. Introduce una serie de cambios profundos, no sólo en la organización y en las funciones de las instituciones directamente vinculadas con el proceso penal, sino también un cambio a nivel cultural, que se constituye -tal vez- en el desafío más difícil de abordar, debido a que los operadores del sistema se encuentran formados y trabajan bajo un pensamiento inquisitivo. Circunstancia que demandará el cambio de paradigma y la orientación hacia la lógica del sistema acusatorio.

El proyecto se inserta dentro de un proceso de reforma procesal penal que se viene dando a nivel provincial en Argentina. Así, la provincia de Rio Negro, apoyándose en la necesidad de adecuar la legislación local a los estándares mínimos que establecen los tratados internacionales incorporados a partir de la reforma constitucional 1994, artículo 75 inciso 22., Convención Americana: Pacto de San José de Costa Rica, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³ y continuando con la tendencia de las demás provincias del país, ha iniciado también su proceso de reforma⁴. En la búsqueda por establecer un balance razonable entre esos estándares y las atribuciones de persecución, coerción y sanción penal del Estado, a través de sus órganos competentes; en el Título I del Primer libro del proyecto se enumeran los principios constitucionales que tendrán prevalencia sobre el resto de las disposiciones del Código y que se erigen como una fuente y fundamento para su interpretación⁵. Veamos.

De la garantía que dispone que nadie puede ser penado sin **juicio previo**, se desprende el derecho a no estar sometido indefinidamente a un proceso penal, la prohibición de persecución penal múltiple (*ne bis in ídem*) y el derecho al recurso. En relación al **plazo razonable**, los instrumentos internacionales ya mencionados señalan que: "*Toda persona tiene derecho a ser oída y juzgada en un plazo razonable, sin dilaciones indebidas*". En esa inteligencia, el proyecto reconoce expresamente ese derecho, estableciendo un tiempo de duración máximo del procedimiento (art. 77). En lo que concierne a la **persecución penal única** y al **derecho al recurso**, se establece un sistema novedoso de control de las decisiones judiciales (arts. 222/257). Novedoso, principalmente,

¹ El carácter esencial de este sistema tiene que ver con la ruptura de los sistemas inquisitivo y acusatorio. A grandes rasgos: la persecución judicial de los delitos no es un derecho de los particulares y el juez no puede ser al mismo tiempo acusador.

² Este sistema predominó en todo el mundo antiguo, se desarrolló en Grecia y la república romana, y en la Edad Media hasta el siglo XIII. El principio sobre el cual se sustentaba era el de la preeminencia del individuo y la pasividad del Estado.

³ Fallos: "Tarifeño", "Mostaccio", "Llerena", "Quiroga", "Dieser", "Casal" y, recientemente: "Sandoval".

⁴ El eje estratégico es la aplicación progresiva de los nuevos códigos procesales penales -ya presente en otras experiencias en América Latina- y que, también aparece como fundamental para nuestro país. Se abre una nueva oportunidad para el cambio a nivel nacional.

⁵ Arts. 1º al 15. Las interpretaciones de los operadores del sistema deberán ser compatibles con el conjunto de valores, principios y normas de rango constitucional.

en cuanto a las posibilidades de recurrir en caso de sentencia absolutoria y la viabilidad del reenvío para un nuevo juicio. En lo relativo a la acusación se establecen la posibilidad de constituirse en parte querellante (arts. 54/55). Sin embargo se exige la unidad de representación cuando los acusadores fueran varios e invocaren identidad de intereses (art. 56).

El proceso se desarrollará conforme a los mecanismos que tienen que llevarse a cabo para dar cumplimiento a las garantías a las que me vengo refiriendo. Ellos son: **Oralidad, publicidad, contradicción e igualdad, concentración, inmediación, simplificación y celeridad** (art.7). En efecto, todas las peticiones o planteos efectuados por las partes deberán ser debatidos en audiencias orales y públicas (art. 65), salvo aquellas que sean de mero trámite, las que serán resueltas por la *oficina judicial*. Además, la oficina judicial⁶ estará encargada de asistir al Colegio de Jueces, organizará las audiencias, ordenará las comunicaciones y emplazamientos, se ocupará de custodiar los efectos secuestrados y lo más importante: “*Está prohibida la delegación de tareas jurisdiccionales en los integrantes de la oficina judicial.*” (art. 30). Resulta primordial generar políticas de gestión para que lo administrativo y lo jurisdiccional no se crucen.

Quizás la decisión más importante que se tome en las etapas preliminares sea la que se dicta respecto de la libertad del imputado. Ahora bien, establecida la libertad como regla (art. 9), la discusión acerca de la procedencia de la prisión preventiva debe ser realizada en el marco de una audiencia cuya dinámica respetará los mecanismos de celeridad, inmediación, informalidad, necesidad de producir información precisa y específica, contradictoriedad y publicidad (artículos 110 y 112). En la inteligencia de que la prisión preventiva debe siempre sujetarse a plazos máximos, el proyecto advierte la necesidad de que el exceso de esos plazos deba conducir a la inmediata puesta en libertad del imputado (arts. 115/116). En este sentido, la medida preventiva de la libertad no puede durar más del tiempo necesario para el logro de los objetivos de la investigación, debiendo ser aplicada restrictivamente (art. 15). La limitación de la prisión preventiva tiene como principales fundamentos el derecho a ser tratado como inocente (art. 8) y el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Con el objeto de dar pleno cumplimiento al principio acusatorio y a la garantía de **imparcialidad** del juzgador (art. 5), el anteproyecto separa claramente las funciones de persecución (ejercidas por el Ministerio Público Fiscal⁷, con el apoyo técnico especializado de la Agencia de Investigaciones Penales⁸ y de la Policía Provincial según lo dispuesto en los arts. 61 y 62) y de decisión (a cargo de los jueces)⁹. En lo que respecta al rol de los jueces, se consagra una jurisdiccionalidad estricta que asegura la imparcialidad de los magistrados en todas las etapas (preparatoria o de investigación, etapa intermedia, juicio oral y público, recursos y ejecución). Una de las formas de evitar cualquier tipo de prejuicio posible y asegurar la posición de neutralidad de los jueces, es impedir que los órganos

⁶ Su composición y funcionamiento será establecido por ley.

⁷ Capítulo VIII, artículos 59 a 63.

⁸ Su organización y funcionamiento será establecido por ley especial.

⁹ Artículos 16 al 22, véase también arts. 31/33.

jurisdiccionales que deben juzgar intervengan en momentos previos¹⁰. Además, se propone la organización de los magistrados a través de un Colegio de Jueces (artículo 29), cuyo modo de integración será establecido por ley.

Los actos de investigación que realicen los fiscales tendrán una finalidad preparatoria del juicio y sólo alcanzará el carácter de prueba aquella evidencia que, luego de ser admitida en la fase intermedia por el juez que intervenga en la audiencia de control de la acusación, será producida en la etapa de juicio. Algunas de las regulaciones previstas en el proyecto están directamente relacionadas con la eliminación del expediente. Así, el artículo 121 dispone que en la etapa preparatoria el fiscal formara un legajo sin formalidad alguna, en donde constarán todos los elementos recogidos en esa etapa y al que tendrán acceso todas las partes.

La estructura del nuevo modelo apunta a constituir un tipo de proceso único para todos los delitos perseguibles por ejercicio público de la acción penal (art. 89). Sin embargo, esta idea del proceso único no excluye otros instrumentos para la depuración de los casos no viables, permitiendo a los fiscales utilizar en forma más eficiente sus facultades de selección de casos. Es sabido que uno de los grandes desafíos de la reforma es optimizar las facultades discrecionales del Ministerio Público, para que este pueda controlar adecuadamente el “flujo de casos” que ingresan al sistema¹¹. En esa inteligencia, con fundamento en el *principio de oportunidad*¹², entre los artículos 96 y 97 se encuentran regulados los criterios para disponer de la acción. Según lo previsto por el artículo 96, se podrá prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal o limitarla a alguna de las personas que intervinieron en el hecho en los casos de *insignificancia* o aquellos en los que el hecho *no afecte gravemente el interés público*, cuando la *intervención de imputado* se estime *de menor relevancia*, excepto que la acción atribuida tenga prevista una sanción que exceda los seis años de pena privativa de libertad; en los casos de *delitos culposos cuando el imputado haya sufrido a consecuencia del hecho un daño grave que torne innecesaria y desproporcionada la aplicación de una pena*; cuando la *pena que pueda imponerse por el hecho de cuya persecución se prescinde, carezca de importancia en consideración a la pena ya impuesta o a la que puede esperarse por los restantes hechos*; cuando exista *conciliación entre las partes*; o cuando se haya realizado una *mediación penal exitosa* que haya logrado poner fin al conflicto primario, siempre que no exista un interés público prevalente, o se repare el daño en la medida de lo posible.

Aquí uno de los problemas que deberá afrontar el Ministerio Público a partir de la adopción de los criterios de oportunidad, será la posibilidad de que se genere cierta sensación de impunidad, o que la víctima del delito se sienta desatendida por el sistema. Entonces el Ministerio Público debe hacerse cargo de los costos de legitimidad que la utilización -incluso apropiada- de esta facultad genera, especialmente cuando es ejercida existiendo una víctima concreta. Para ello, deberá estar en condiciones de defender

¹⁰ A modo de ejemplo: Se asigna a un órgano distinto del que juzga todo lo que tiene que ver con la admisión de pruebas para el debate (ver art. 162).

¹¹ La falta de mecanismos de selección es una de las principales causas de sobrecarga y dilación procesal en los modelos de corte inquisitivo.

¹² Representa un mecanismo de simplificación del procedimiento, es decir una opción para la obtención de una solución para el caso a través de procedimientos menos complejos que el común.

públicamente los beneficios y las razones de la institución, así como su aplicación a los casos concretos. Asimismo, los fiscales tendrán que desarrollar procesos de trabajo que recojan la necesidad de explicarles a las víctimas las razones de la decisión.

Como la mayoría de las legislaciones que reformaron sus sistemas, el proyecto también establece la posibilidad de suspender el juicio a prueba (Libro II, Título I, Capítulo III, Sección Segunda, artículo 98). Ahora bien, para que el sistema tenga la capacidad de dar pronta solución a los conflictos que surgen del delito así como racionalizar la carga de trabajo, de modo que llegue a la etapa de juicio sólo aquello que sea estrictamente necesario en función de su gravedad, importancia y relevancia social, será necesario establecer un verdadero sistema de filtros y/o salidas alternativas al juicio con la finalidad de evitar el ingreso indiscriminado de casos y así hacer más eficiente el servicio de las fiscalías y de los órganos jurisdiccionales.

Continuando con las reglas de disponibilidad, de conformidad con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT¹³ y lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas, el proyecto de reforma obliga a los fiscales a no continuar con la persecución penal “...cuando el conflicto este siendo juzgado o haya sido resuelto por las autoridades indígenas, y siempre que el delito afecte bienes jurídicos propios de un pueblo indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima o sus familiares sean integrantes de esa comunidad.(...)” (Sección Tercera, art. 99).

Por otra parte, en tren de brindar tutela judicial efectiva y protección integral frente a las consecuencias del delito, se contempla una mayor participación de las víctimas en el proceso y en la solución del conflicto (ver artículos 51/58).

En lo que respecta a investigación y juzgamiento de los denominados *delitos complejos*, el proyecto sistematiza un procedimiento especial para ese tipo de asuntos. Mediante el procedimiento previsto en los artículos 218 y siguientes, en los casos que la investigación sea compleja ya sea por *pluralidad de hechos, elevado número de imputados o víctimas, o delincuencia organizada* el juez a pedido del fiscal podrá autorizar el procedimiento especial. Principalmente, se extienden los plazos tanto de prisión preventiva como así también el previsto para realizar la investigación (arts. 218/220).

Vale recordar que en el sistema adversarial el juicio es, en esencia, un debate entre la teoría del caso del fiscal y la planteada por la defensa. Es una “lucha entre dos adversarios”. Esto supone un cambio radical frente al actual sistema en el que el juicio oral es una mera repetición de lo actuado en la instrucción y donde el expediente es la principal fuente para la decisión del caso. En la actualidad la oralidad es muy débil. En el proyecto, la oralidad es la esencia de todo el proceso y el principal instrumento para conocer los hechos constitutivos del delito y la responsabilidad de sus autores.

A esta altura, ya no caben dudas que el ser juzgado por los propios conciudadanos es antes que nada un derecho fundamental de los habitantes de nuestro país y que

¹³ Ratificado por nuestro país en 1994 por la ley 24.071, establece el compromiso de los Estados a reconocer la existencia del Derecho consuetudinario, propio del derecho indígena.

cualquiera de los modelos de jurados se ajusta a las previsiones constitucionales. En esa dirección, el proyecto incluye la participación ciudadana a través del **Juicio por Jurados**, saldando así una de las grandes deudas del sistema republicano de gobierno para con la sociedad. Regulado entre los artículos 34 y 38 el proyecto establece los requisitos para integrar la lista de ciudadanos que conformaran los jurados populares en los juicios conforme se dispone en el Libro IV, arts. 192 a 207.

Finalmente, no puede soslayarse que el proceso de implementación constituye la etapa fundamental, por lo que será indispensable el esfuerzo de las instituciones del sistema penal y también del compromiso de los demás poderes del Estado provincial. La reforma y, por consiguiente, la implementación del nuevo modelo debe transformarse en una política pública, y como tal debe contar con los necesarios recursos humanos, técnicos y financieros, así como con un decidido liderazgo para que sea exitosa y cumpla con el propósito de convertir a la justicia penal en una justicia pronta, oportuna, de calidad y al servicio de la ciudadanía.