



ORALIDAD Y GESTIÓN: EJES DE LA REFORMA
AL SISTEMA PENAL EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN

A) Introducción

Podemos decir que estamos en un momento inicial del proceso de reforma al sistema de aplicación de la ley penal en nuestra provincia; por ello, desde la Fundación Centro de Estudios en Democracia, Justicia y Seguridad, nos inclinamos por acercar a la Comisión algunas sugerencias generales sobre la forma de encarar una tarea que se presenta como compleja por las implicancias institucionales, sociales y políticas que trae aparejadas.

Reformar el sistema penal no es sustituir una ley por otra nueva, ni cambiar un código procesal por otro.

Las leyes, por sí solas, no operan modificaciones, no comprometen esfuerzos ni desempeños, no garantizan cualidades ni capacidades, no provocan cambios culturales ni movilizan el factor humano.

No obstante, son un punto de partida, una invitación a modificar algunas realidades, a cambiar hábitos y costumbres, formas de actuar y de trabajar, no sólo de personas, sino también de instituciones.

No enfocaremos este trabajo desde la técnica del derecho procesal porque hoy esta visión se muestra superada cuando se trata de reformas. En los propios congresos de la disciplina y ante el evidente fracaso de las normas en tanto paradigmas –por ser estáticas y carecer de fuerza intrínseca para modificar pautas culturales arraigadas en los sistemas judiciales- se fueron introduciendo paulatinamente temas relacionados con la gestión institucional y preocupaciones por la organización y la administración de las agencias que aplican la ley penal, desplazando del foco de atención a los debates estrictamente jurídicos.

No es el consenso jurídico sobre el articulado de un código el que garantizará la vigencia del sistema acusatorio adversarial, son las



herramientas organizacionales cuyo desarrollo se prevea, las que aseguren que el fiscal, la defensa y los jueces actuarán desempeñando plenamente sus roles y dentro de sus límites.

Esta propuesta resalta la necesidad de definiciones sobre las formas de reorganizar el sistema y es ahí donde los legisladores de la provincia deben asumir su responsabilidad social, institucional y política.

B) Los ejes de la reforma propuesta

B.1) La oralidad como forma de gestionar el sistema

Cuando hablamos de **gestión** no hacemos referencia a aquello en que tradicionalmente se piensa o se asocia a este concepto (edificios, instalaciones, materiales, insumos, servicios personales y otros). Superando esta concepción tradicional en materia de administración –presente incluso en algunas ideas que flotan en los planes de gestión de la Corte- y entendiendo que tampoco estamos hablando de gestión de calidad (expresión que se instaló durante la década de los noventa introducida junto con las normas ISO en materia de gestión judicial- nos vamos a centrar en aquello que demanda **el funcionamiento de un modelo procesal que pone el acento, principalmente, en evitar la sobrecarga de trabajo** y aprovechar las denominadas “economías de escala”.

El expediente escrito -como concepción cultural del trabajo judicial- está tan fuertemente arraigado, que cuesta desterrar las prácticas que se generan en torno de su construcción, y que lo han convertido en un objeto de culto exagerado: es una entidad con presencia propia a la que se dedican una gran cantidad de recursos (papel, tinta, computadoras, impresoras, taladros para agujerearlos y poder sujetarlos con hilos y aguja –ya que la costura a mano se hace imposible cuando son voluminosos- escritorios, estantes y anaqueles para ubicarlos, personas cuyo trabajo consiste en



agregarles las hojas de papel de los escritos nuevos, y otras que se encargan de coserlos), lugares y espacios para colocarlos según el estado en que esté el trámite (para hacer cédula, para resolver, para decretar, para agregar oficios, cédulas o escritos, para notificar a la oficina, etc.).

Es tan necesaria la presencia de esta entidad, que no se pueden llevar a cabo las audiencias si no se lo tiene a mano para consultar la “historia” del juicio, los pedidos y alegaciones de las partes y las resoluciones de los tribunales. Toda la comunicación entre estos sujetos del proceso se efectúa en forma mediada por papeles que contienen sus expresiones o peticiones, lo que hace que el ciclo de comunicación (petición – oposición o resistencia – réplica – decisión) insuma demasiado tiempo y la actividad específica de los jueces (tomar decisiones) se prolongue y mediatice de manera exagerada.

En el sistema escrito también la fuente principal de información para que el juez tome sus decisiones es el expediente; esto posibilita que las resoluciones judiciales sean adoptadas después de trámites más o menos prolongados y sin ningún contacto con las partes.

Referirse a los inconvenientes de mantener al expediente escrito como metodología de trabajo de fiscales, defensores y jueces resultaría estéril en este momento, cuando en ninguna de las experiencias comparadas de reforma se ha planteado seriamente su subsistencia; si se habla de cambiar el proceso penal el acuerdo básico, expreso o tácito, entre los actores del debate es partir de la oralización de todas las etapas del proceso penal: investigación preliminar, medidas cautelares, etapa intermedia, juicio propiamente dicho, recursos y ejecución.

La audiencia se presenta como una forma eficiente –por su rapidez, inmediación y posibilidad de contradicción entre las partes- para adoptar cualquier tipo de decisión durante el proceso.

Si se entiende que para una verdadera realización de los principios que informan al sistema acusatorio deben crearse las condiciones



para que se desarrolle un entorno de “juego justo”, en el cual las partes argumenten y contra-argumenten y aporten información de calidad para que el juez pueda tomar las decisiones adecuadas; entonces un sistema procesal penal que responda al modelo constitucional, debe organizar durante las etapas previas al juicio un sistema de audiencias que permita agilizar la toma de decisiones.

La desaparición del expediente es el punto de partida; no es posible avanzar en el desarrollo de un proceso serio de cambios si no se toma la decisión de adoptar la oralidad como única forma de desempeño de los actores.

Los problemas de la gente, los conflictos urgentes, los pedidos de protección ante casos de violencia que amenazan con agravarse con el paso de las horas, en el sistema actual se convierten en un montón de papeles que sólo alejan y mediatizan las posibles soluciones y replican la burocratización del sistema hasta el infinito, generando factores de ineficacia y nichos de corrupción.

La audiencia como metodología de trabajo se presenta hoy como una manera de relegitimar al Poder Judicial limitando las arbitrariedades que se cometen en forma diaria, ya que garantiza transparencia en la toma de sus decisiones que se deben adoptar en forma pública, ante los ciudadanos, y no firmando papeles en despachos impenetrables y ocultos.

También permite la participación ciudadana –si bien pasiva, porque sólo se permite asistir como espectadores a las audiencias- pero significará un enorme avance respecto a la actual forma de trabajo de los jueces, acostumbrados a tomar decisiones sin haberle visto la cara a las partes del conflicto y de espaldas a la comunidad.

Publicidad, transparencia, control de los actos del gobierno judicial y contacto de los ciudadanos con el sistema son un buen comienzo para el desarrollo del objetivo final de democratizar la Justicia.



B.2) La organización y la gestión institucional

Estando de acuerdo sobre lo principal, articulación del nuevo sistema alrededor de un eje vertebrador (oralidad) que establece las prácticas y los modos de desempeño de los actores del proceso penal, el siguiente consenso que se debe obtener es la forma de organizar y gestionar las instituciones que integran el sistema penal para poder responder a la dinámica que exige una gestión basada en la realización de audiencias: ministerio público –acusación y defensa-, los tribunales de jueces, las oficinas de control del cumplimiento de reglas de conducta, de soporte de información, las agencias de investigación policial, de resguardo de detenidos, de control de la ejecución penitenciaria, de seguimiento pospenitenciario y otras, orientadas hacia metas de actuación eficiente, coordinada y encaminada hacia el logro de los objetivos del sistema: mayor eficacia en la persecución de la delincuencia observando y respetando los derechos humanos.

Insistimos, no sólo hay que organizar un Código Procesal que claramente establezca los principios y reglas de actuación para todos los actores del sistema de manera de garantizar igualdad.

También se debe prever la organización y las formas de administración de las agencias del sistema; éste es un cometido indelegable que deben encarar quienes tienen la responsabilidad de sancionar las leyes.

Organización del Ministerio Público de la Acusación

El Ministerio Público hoy es regulado –de manera general y con escasas pautas de funcionamiento- por la Ley Orgánica de Tribunales. Esta norma lo estructura a imagen del poder judicial, siguiendo el mismo esquema de organización piramidal (fiscales de instrucción, correccionales, de cámara de apelaciones y penal, ministro fiscal ante la Corte), lo que ha provocado que muchos funcionarios piensen y diagramen sus proyectos de vida en una suerte de “carrera” con ascensos por escalones.



Esta idea debe ser desechada de plano. La organización puede atender a distintas jerarquías por las funciones que ejercen (fiscal coordinador o general) o por la distribución territorial (fiscales regionales), pero la idea que ha ganado terreno en las experiencias comparadas es que todos los fiscales tienen la responsabilidad de llevar adelante la investigación penal trabajando en red compartiendo información, recursos y objetivos, y no en paralelo como en la estructura actual, porque se duplican y malgastan esfuerzos sin resultados apreciables en términos de eficiencia y satisfacción social.

La conducción de la organización debe ser asignada a un funcionario idóneo, con capacidad de liderazgo, aptitudes para la gestión y para el diseño de una política criminal que, anunciada públicamente en forma previa, pueda ser después medida en términos de satisfacción de objetivos o metas institucionales, y sus resultados sometidos –como mínimo en forma anual- al control popular y político.

Hacia abajo, todos los fiscales deben tener el mismo rango, aunque pueden cumplir diferentes funciones en la estructura, con miras a un mejor desempeño: fiscales que integren equipos que decidan –de acuerdo a la política institucional- si una causa debe ser investigada por su gravedad, suspendida por falta de pruebas o convertida en acción privada; fiscales de unidades que investiguen desde las primeras medidas y tomen a su cargo toda la tramitación de los procesos hasta la sentencia definitiva; fiscales de “ejecución” que representen el interés público durante el cumplimiento de la pena, o fiscales que cumplan otras funciones en la organización, pero siempre haciéndose cargo de los éxitos y de los fracasos ante sus pares y ante la sociedad.

Organización del Ministerio Público de la Defensa

El modelo constitucional de enjuiciamiento penal acusatorio exige que se diferencien claramente las funciones de acusación y defensa. Una organización adecuada en términos de respeto por las garantías y



orientada a la eficiencia en el desempeño de los roles, debe equiparar en jerarquía a la defensa y a la acusación, dotándolas de organizaciones y estructuras separadas, bajo direcciones autónomas.

La mirada sistémica exige estructurar –al lado del Ministerio Público de la Acusación- el Ministerio Público de la Defensa, independiente de aquél, pero con las mismas capacidades, infraestructura, recursos y posibilidad de atender en forma eficiente la demanda de defensores que garanticen la vigencia de este derecho constitucional.

También la Defensa debe tener prevista una organización similar con un funcionario que dirija la institución hacia el logro de metas y objetivos claros. En la actualidad los defensores oficiales encuentran severas limitaciones para desempeñar su rol, principalmente porque no comparten recursos y trabajan en solitario, lo que impacta en la calidad de su papel.

En el actual sistema escrito cada fiscal y cada defensor organiza el trabajo de su oficina de acuerdo a sus propios parámetros de gestión y a la idea que cada uno tiene sobre los propósitos y objetivos que deben guiar su tarea.

Además de no contar con criterios racionales de gestión unificados, se dispendian recursos humanos y materiales.

Organización de los tribunales

Del mismo modo, organizar los tribunales exige una norma que modifique la previsión actual de la Ley Orgánica de Tribunales.

En relación a los jueces, en un sistema gestionado por audiencias sólo se les exige estar presentes en las mismas y desempeñar la función de juzgar, adoptando decisiones en todos los asuntos de su jurisdicción.

Hoy, para justificar la falta de resultados en su desempeño, los jueces recurren frecuentemente a la muletilla del “cúmulo de tareas”, expresión que denota que –además de dictar sentencias- desempeñan supuestas labores



no estrictamente jurisdiccionales vinculadas al funcionamiento de la oficina y a la administración de los recursos humanos y materiales.

En el actual sistema de gestión escrita es particularmente difícil establecer un índice de “carga de trabajo” de jueces y demás funcionarios. Esto por diferentes motivos: no existen datos concretos de acceso público acerca de la cantidad de procesos en los que intervienen, no se puede medir resultados en relación a actividades propias desempeñadas por otros funcionarios, no hay relación entre los horarios de trabajo (sumamente flexibles) y lo que se produce, etc.

La forma más común es dividir el número de causas ingresadas por la cantidad de funcionarios, pero un juez (fiscal o defensor) no realiza todos los días actividades en todos los expedientes, sino en forma alternada entre ellos y espaciadas en el tiempo. Además habría que restar las horas dedicadas a otras actividades ajenas a la función (entrevistas con sus colegas, atención de partes o abogados, etc.).

La consecuencia más visible de un sistema gestionado por audiencias es que los jueces –y los otros actores- desempeñan sus roles en la sala de audiencias y no pueden mentir que trabajaron si no estuvieron presentes en ella.

Aquí la carga de trabajo se puede medir por cantidad de horas, de sentencias dictadas, por tipos de asuntos y su complejidad, por roles dentro del tribunal (dirección del debate, elaboración del fallo, etc.), sin posibilidad de recurrir al consabido latiguillo de la sobrecarga de tareas.

En los procesos de reforma se ha propuesto organizar a los jueces dentro de una misma estructura en la que estén disponibles los recursos para todos (juzgados corporativos, pluripersonales, megadespachos, colegios de jueces), con el consiguiente ahorro de energías y recursos.

Esta forma diferente de organización del trabajo responde a la necesidad de aprovechar recursos, especializar el trabajo, administrar mejor los tiempos programando las actividades según su tipo y sacar el máximo



provecho a las capacidades de los jueces, quienes ya no deberán dilapidar el tiempo “firmando el despacho diario”.

B.3) Coordinación interinstitucional

Los desafíos de este sistema de gestión son mayores que el tradicional basado en la escritura –en el que las responsabilidades se encuentran licuadas- y se requiere de mayores esfuerzos de implementación. Compartir la infraestructura del sistema entre varias instituciones (jueces, fiscales y defensores oficiales) requiere de una adecuada coordinación interinstitucional y de procedimientos estandarizados para favorecer las acciones conjuntas, evitar conflictos y solucionar en forma rápida los que se planteen diariamente.

Por supuesto que esta organización del trabajo tiene que ser monitoreada permanentemente, pues su actividad adecuada permite un mejor funcionamiento global del sistema y debe ser efectuada en varios niveles de responsabilidad, mediante el uso de indicadores de gestión de diferente grado de complejidad (porcentaje de casos ingresados, desestimados, litigados y sentenciados, cantidad de audiencias realizadas, tiempo insumido en la realización de las tareas, rendimiento de los operadores, etc.).

Debe ser vista como un problema dentro de la gestión del Ministerio Público la falta de coordinación del trabajo de investigación con la policía, porque es un factor que genera ineficiencia dentro del sistema.

A la independencia y autonomía policial se debe agregar la escasa cultura de trabajo en equipo entre fiscales y policía, y que sus propias metodologías y organización institucional se transmiten y potencian recíprocamente mutuas ineficiencias.

A veces la policía es eficiente en la tarea de recolectar pruebas y la tramitación burocrática y lenta del expediente en los tribunales hace que se pierdan testimonios de personas que se fueron de la provincia o se murieron. Así también, a veces la policía presenta por los medios masivos de



comunicación un caso como si estuviera resuelto por el hecho de haber capturado a uno de los supuestos autores y luego decae en la tarea de recolectar prueba, provocando que sea imposible sostener una acusación fundada en un juicio y no se logre una condena por ese motivo.

La falta de un trabajo cooperativo entre fiscales y policías es una de las causas de ineficiencia del sistema que impacta en la impunidad de muchos autores de delitos y genera una imagen negativa en el desempeño del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Ello se suma a la creciente demanda social por el aumento de la inseguridad ciudadana y el temor a ser víctima de un delito (inseguridad objetiva, y subjetiva o sensación de inseguridad).

El Ministerio Público en cuanto órgano estatal responsable de la persecución penal tiene también la obligación de dar respuestas eficaces desde el sistema al problema que genera el fenómeno del delito en la sociedad, abandonando la concepción tradicional según la cual es una institución que tiene objetivos puramente generales o abstractos como “hacer cumplir la ley” o “impartir justicia”.

Las demandas actuales desde la sociedad tienen que ver con una preocupación que va en aumento por la inseguridad que genera el delito y en los procesos de reforma en la región se ha detectado la ausencia de respuestas del Ministerio Público a los problemas de la seguridad ciudadana.

Una propuesta de reforma para el sistema procesal penal de la provincia de Tucumán debe contemplar de qué manera puede contribuir el Ministerio Público a prevenir el delito mediante la concepción y desarrollo de una política de persecución penal integrada a otros actores.

Con miras a dar más y mejores respuestas al problema, el Ministerio Público deberá asumir que este es uno de sus propios objetivos institucionales y que tiene una responsabilidad directa en materia de seguridad ciudadana, dejando atrás la concepción acerca de que su rol se asimila al de los jueces y que se limita a dar trámite a los procesos en un marco de independencia e imparcialidad.



Esta visión tradicional no puede sostenerse por mucho tiempo más y en algún momento tendrá que hacerse cargo de las demandas sociales de seguridad. Lo más interesante de esta cuestión es que el propio rol del Ministerio Público dentro de un sistema acusatorio parece justificarla, ya que el rol del poder judicial se identifica con la imparcialidad y el de los defensores con el respeto por los derechos del imputado, quedando para aquél la tarea de perseguir penalmente al delito en forma eficaz e inteligente.

C) Conclusiones

Volviendo al punto de partida, sancionar un código procesal basado en la gestión por audiencias sin acordar el rol principal de la oralidad y sin prever la organización de las instituciones involucradas será una pérdida de tiempo.

A partir de la sanción de las leyes marco, la adecuación de las estructuras es tarea de los otros poderes del Estado, principalmente del Poder Judicial, aunque también el Ejecutivo puede crear organismos de seguimiento de las reformas y puede colaborar en la implementación del nuevo sistema de diferentes maneras.

Estos son los acuerdos básicos que hay que lograr. Si no hay consenso respecto de la estructuración del sistema en torno a la oralidad y bajo parámetros de gestión institucional gobernados por criterios de desempeño, las modificaciones legislativas estarán destinadas al fracaso.

Desde este momento hay que ser conscientes de que poner en marcha una reforma procesal penal es hablar de cambiar las formas de ejercicio del poder, de distribuirlo entre los actores del sistema, de acotar las posibilidades de injerencias extrañas al interior del poder judicial y de dar a los ciudadanos mayores capacidades de intervención, sin perder de vista la protección de los sectores más vulnerables.



Nos enfrentamos a poderes corporativos que intentarán mantener mal entendidos privilegios, o tratarán de frenar y acomodar los tiempos en defensa de sus propios intereses personales o sectoriales.

La reforma del proceso penal no pertenece al poder judicial, ni al poder legislativo, ni al poder ejecutivo.

Es una deuda de los gobernantes con el pueblo de Tucumán.