

El Sistema Acusatorio en los procesos penales de América del Sur*

The Adversarial System in criminal proceedings in South America

Por Sofía Díaz Pucheta**

Resumen: El presente trabajo realiza un análisis teórico-comparativo entre los dos sistemas procesales que existen en la actualidad: el inquisitivo y el acusatorio. Seguidamente la autora realiza un análisis descriptivo de los tipos de reforma procesal que hubo en América del Sur, clasificándolos conforme a la categorización formulada por el Maestro Alberto Binder en reformas de primera, segunda y tercera generación. Paralelamente, se analizan las reformas en particular realizadas en Chile -pionero en reformas de segunda generación en América del Sur- y en la provincia Argentina de Chubut, pionera en implementar el sistema acusatorio en nuestro país. Asimismo, la autora realiza un paneo general sobre qué sistema procesal rige en cada país de América del Sur y en cada provincia Argentina. Finalmente, y en función de las experiencias tomadas como ejemplo (Chile y Chubut), se describen los principales problemas surgidos en la implementación de sus reformas para luego, a modo de conclusión, proponer soluciones superadoras a tener en cuenta a la hora de modificar un sistema procesal.

Palabras Clave: Proceso penal, Sistema acusatorio, Reformas procesales, América del Sur, Análisis comparativo.

* Recibido el 16/02/2017 y aprobado definitivamente para su publicación el 02/07/2017.

Para la confección de este ensayo la autora se basó en los conocimientos adquiridos en el "*Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal*", año 2014, organizado por el CEJA (Centro de Estudios Jurídicos Americanos), el INECIP (Instituto de estudios comparados en derecho penal y social) y el Ministerio de Justicia de la República Argentina; así como también en los conocimientos adquiridos en su colaboración (en co-autoría con Fernanda Carricaburu) en la investigación "*Estudio comparativo de los sistemas de justicia penal en América Latina y el Caribe*", desarrollada por el CEJA y el INECIP entre 2014 y 2015.

** Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

Abstract: The present work makes a theoretical-comparative analysis between the two procedural systems that exist today: the inquisitive and the accusatory. The author then performs a descriptive analysis of the types of procedural reform that occurred in South America, classifying them according to the classification formulated by Master Alberto Binder: in first, second and third generation reforms. At the same time, the author analyzes the reforms carried out in Chile -a pioneer in second generation reforms in South America- and in the Argentine province of Chubut -a pioneer in implementing the accusatory system in our country-, while she makes a general overview on which procedural system rules in each South American country and in each Argentinean province. Finally, and based on the experiences that have been taken as an example (Chile and Chubut), the author describes the main problems that have arisen in the implementation of the procedural reforms, and consequently, she proposes overcoming solutions to be taken into account when modifying a procedural system.

Keywords: Penal process, Adversarial system, Procedural reforms, South America, Comparative analysis.

Introducción

Cuando hablamos de sistemas procesales penales nos referimos a la manera en que está estructurado y organizado el proceso penal. La forma en que se organice el proceso es de suma importancia porque *“de la correcta estructuración del proceso dependerá el hecho de que éste cumpla efectivamente -o no- con los principios que lo fundan”* (Binder, 2000: 29).

Todo proceso penal se organiza conforme a una lógica que no se debería reducir a tramitar la mayor cantidad de expedientes; sino en procurar solucionar el conflicto que dio origen al proceso.

Si bien los procesos varían según cada país, en general respetan la siguiente estructura de 05 etapas: *“1) de investigación; 2) de análisis de lo investigado; 3) el juicio propiamente dicho; 4) control del resultado del juicio (mediante recursos); 5) ejecución de sentencia firme”* (Binder, 2000: 30). Todos los códigos responden a uno o varios modelos de estructuración de procesos, los cuales son: inquisitivo o acusatorio (según el rol de las partes); oral o escrito (según sus formas); entre otros.

En mi opinión, al igual que para el INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales), el modelo procesal ideal es el sistema oral y acusatorio debido a que es el diseño que mejor garantiza los derechos y principios constitucionales.

Sistema Acusatorio y por Sistema Inquisitivo

El Sistema Inquisitivo se caracteriza principalmente porque el proceso es “en forma escrita; (...) la propia autoridad se coloca en el papel de investigador, acusador y juzgador; (...) el juez es quien tiene el impulso procesal; y normalmente el acusado no conoce al

juez” (Alvarado Velloso, 2002: 21). En este modelo, existe un Juez de Instrucción a cargo del impulso procesal que tiene la múltiple tarea de investigar, acusar y decidir; siendo además garante de la constitución.

Esas funciones, en una misma persona, siempre se desarrollarán de manera deficiente: no porque el juez no quiera ser eficiente, sino porque pierde objetividad al estar empapado de la teoría del caso que ya adoptó al investigar y acusar. En este modelo las partes no tienen un verdadero rol sino que la figura del proceso siempre es el juez. A su vez, el carácter eminentemente secreto, escrito y formal del sistema inquisitivo favorece la ritualización y burocratización de los procesos; ya que se debe seguir una determinada secuencia de actos procesales, no siempre necesarios, que si no constan en el expediente se tienen por no ocurridos. Todo ello genera una gran ineficiencia en la investigación de los casos, un enlentecimiento general del proceso y la violación de ciertas garantías constitucionales¹.

El Sistema Acusatorio se caracteriza porque la investigación está a cargo del Ministerio Público Fiscal; mientras que las decisiones y autorizaciones que se deban tomar durante el proceso están a cargo de un Juez (llamado de garantías o de control en la etapa de investigación). A su vez, podemos resumir las características que presenta este sistema en las siguientes, según el Dr. Gonzalo Rua:

El acusado es un sujeto de derechos que se encuentra en igualdad de condiciones con la parte acusadora (hay igualdad de armas); existe una separación entre la función acusatoria y la decisoria; el procedimiento consiste en un debate público, oral, continuo y contradictorio (el cual se desarrolla y concentra en una única audiencia oral); y las pruebas son valoradas de acuerdo a las reglas de la sana crítica (Rua, 2009, Infojus DACC090075, lo entre paréntesis me pertenece).

Este sistema se caracteriza por desarrollarse de forma oral a través de audiencias que revalorizan el principio de contradicción e inmediatez judicial: ya que en ellas las partes pueden presentar sus posturas contrapuestas de forma oral ante un juez, a la vez que este funcionario toma conocimiento del caso en la audiencia y decide basándose en las pruebas producidas y opuestas en ella.

Las Generaciones de Reforma en América Latina

En los últimos 30 años se ha desarrollado una gran actividad en todos los países de la región para reformar sus sistemas de justicia penal, tendiendo al sistema acusatorio.

El inicio de este proceso de cambio se vio motivado (en parte) porque en los sistemas judiciales imperaba el sistema inquisitivo, el cual provocaba terribles efectos en el servicio de justicia. Como bien dice Alberto Binder en una entrevista para la revista La Semana Jurídica en Chubut (Montes, 2015:1):

¹ Porque por ejemplo: se mantiene a los imputados en prisión preventiva por años, es normal que las causas prescriban por el transcurso del tiempo, no todos los casos son investigados y la decisión sobre qué se va a investigar es tomada arbitrariamente por el funcionario de turno, etc.

En primer lugar una justicia con muy poca capacidad de investigación real, a lo que se añade muchos niveles de mora y un nivel de formalismos muy alto (...). Lograba su eficacia (...) con graves violaciones a los derechos fundamentales: (...) prisión preventiva por años y muy arbitrarias.

Los problemas acarreados por este tipo de procesos lograron colapsar los sistemas judiciales; los cuales no podían brindar una respuesta adecuada a los conflictos y, por ende, no cumplían con sus fines.

A esta situación de colapso de la administración de justicia, se sumó el movimiento reformista que generó la publicación del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica². Como bien dice el Dr. Guillén:

Este código modelo divide el proceso en dos instancias (una de instrucción y otra de juicio) más un recurso de casación; dispone cuestiones especiales en los procesos contra menores, en los iniciados por delitos de acción privada y en los causados por faltas o contravenciones; se incorpora el instituto del Jurado Popular; la instrucción está a cargo del Ministerio Público y la Policía; rige el principio de legalidad como regla, y el de oportunidad como excepción; entre otras cuestiones (GUILLÉN, 2015: 100).

En consecuencia, ante este panorama y la vuelta de la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos; se volvió imperioso realizar un cambio estructural del sistema judicial que se adapte a la nueva realidad.

Reformas de 1° Generación

La situación expuesta impulsó las primeras reformas latinoamericanas y la formulación de los llamados códigos acusatorios de primera generación, sistemas acusatorios mixtos o inquisitivos atenuados. Estos códigos tuvieron en común: la separación de las funciones de investigación y decisión en dos personas distintas, el fiscal y el juez; y la incorporación de la oralidad mediante audiencias -aunque en general se adoptó sólo en la etapa de juicio, manteniendo la forma escrita en la etapa de investigación, desnaturalizando así los beneficios de la oralidad-; también se incorporó el juicio por jurados y el juicio abreviado para cierto tipo de causas, democratizando así la justicia mediante la participación de la ciudadanía en la decisión judicial y acelerando los procesos judiciales cuando el imputado se allana a la acusación fiscal.

BRASIL: en relación al sistema procesal penal de nuestro país vecino, es necesario aclarar que Brasil es una República Federativa, por lo cual tiene Justicias Estaduales (una por cada uno de los 26 Estados Federados) y una Justicia Federal presente en todo el país. Sin embargo, al contrario de Argentina, la diferencia entre la justicia estadual y la federal está dada por el ámbito de competencia territorial y material pero no por el proceso; ya

² Este Código fue presentado en 1988 por los profesores Jaime Bernal Cuéllar, Fernando de la Rúa, Ada Pellegrini Grinover y Julio B. Maier en el contexto de las Jornadas Iberoamericanas de derecho Procesal, desarrolladas durante la década del '80.

que el código procesal penal es el mismo para todos los ámbitos judiciales. Al respecto ilustra el Dr. Gusman diciendo que:

El proceso penal brasileño tiene medidas alternativas a la prisión desde 1984 e implementó el principio de oralidad desde 1995. Por último, con la Reforma de 2008, Brasil incorporó la oralidad en el juicio mediante una audiencia única y pública; pero la investigación preliminar, llamada de inquérito policial, continúa siendo realizada por la policía en forma escrita.

También se incorporaron otros tipos de procesos: *a) ordinario* (delitos con pena máxima de cuatro años); *b) sumario* (delitos con pena de dos a cuatro años); *c) sumarísimo* (delitos de penas de hasta 2 años, son orales en principio); *d) especial* (juicio por jurados para, por ejemplo, delitos dolosos contra la vida). (GUSMAN, 2009: 1).

Por otro lado, pese a dichos cambios, el sistema procesal penal de Brasil tiene el problema de que “*la investigación penal es iniciada por la policía, y sólo interviene el Ministerio Público a partir del inquérito policial*” (MENDONÇA, 2012:1). En virtud de lo expuesto, el sistema procesal penal de Brasil es considerado un **sistema acusatorio de primera generación o mixto**.

URUGUAY: en el año 2014 Uruguay modificó su Código Procesal Penal e implementó un **sistema acusatorio de primera generación o mixto**. Posteriormente a la reforma de mención separó la función de investigar y decidir en dos funcionarios diferentes.

En virtud del nuevo código uruguayo, la etapa investigativa es escrita y es el Ministerio Público quien ejerce la acción penal, investiga y acusa, y quien tiene el deber de atender y proteger a las víctimas y testigos. El juez de garantías, por otro lado: controla el proceso y toma decisiones sobre las medidas que solicita la fiscalía y que afectan al imputado. La oralidad se reserva para la etapa de juicio, el cual se desarrolla en una audiencia pública y única. Se prevé un principio de oportunidad reglado y se otorga al Fiscal la facultad de utilizarlo para disponer el archivo de las actuaciones o una salida alternativa al proceso.

ARGENTINA: a diferencia de Brasil y Uruguay, Argentina tiene dos sistemas procesales: uno federal, que es igual en todas las provincias; y otro provincial, que es particular de cada una. Es decir que los procesos son diferentes según la provincia en donde ocurra el hecho y según el delito sea de competencia provincial o federal.

Es necesario realizar esta diferenciación porque, por este motivo, en Argentina se pueden encontrar códigos de primera y segunda generación.

Las reformas comenzaron a nivel provincial y luego se extendieron al ámbito federal mediante la sanción de la reforma del Código Procesal Penal de la Nación en diciembre de 2014; el cual aún no fue implementado debido a que no se ha sancionado la Ley de Implementación hasta el día de la fecha (febrero de 2017).

Las **reformas de primera generación** en Argentina se dieron en la década del ‘90 en las provincias de Córdoba, Tucumán, Buenos Aires, Mendoza y Chaco. Si bien la instrucción se otorgó al fiscal y el juez pasó a controlar el cumplimiento de las garantías

procesales, y se implementaron audiencias orales en la etapa de juicio; estos procesos tienen varios defectos. Por un lado, no se implementó un cambio en la organización judicial la cual siguió siendo rígida y burocrática, funcional al sistema inquisitivo en el que se creó; a su vez, al continuar siendo escrita la etapa investigativa se generó la práctica de oralizar el sumario/expediente (producto de la investigación penal preparatoria), lo que desvirtuó el fin contradictorio de las audiencias orales. Por todo ello, los procesos mixtos continúan siendo lentos y no logran paliar los defectos del sistema inquisitivo, a cuyas prácticas se tiende a volver. Dice el Dr. Binder en su artículo *Elogio de la Audiencia Oral* que:

La dejadez y desidia en la organización de las audiencias se refleja en los porcentajes altísimos de suspensión de audiencias; la imposibilidad de reunir puntualmente a las personas, incluso a los funcionarios; la falta de discusión real entre las partes; la falta de atención por parte de los jueces; y la lectura de actas en lugar de producción oral de prueba. (BINDER, 2014:1)

Reformas de 2° Generación

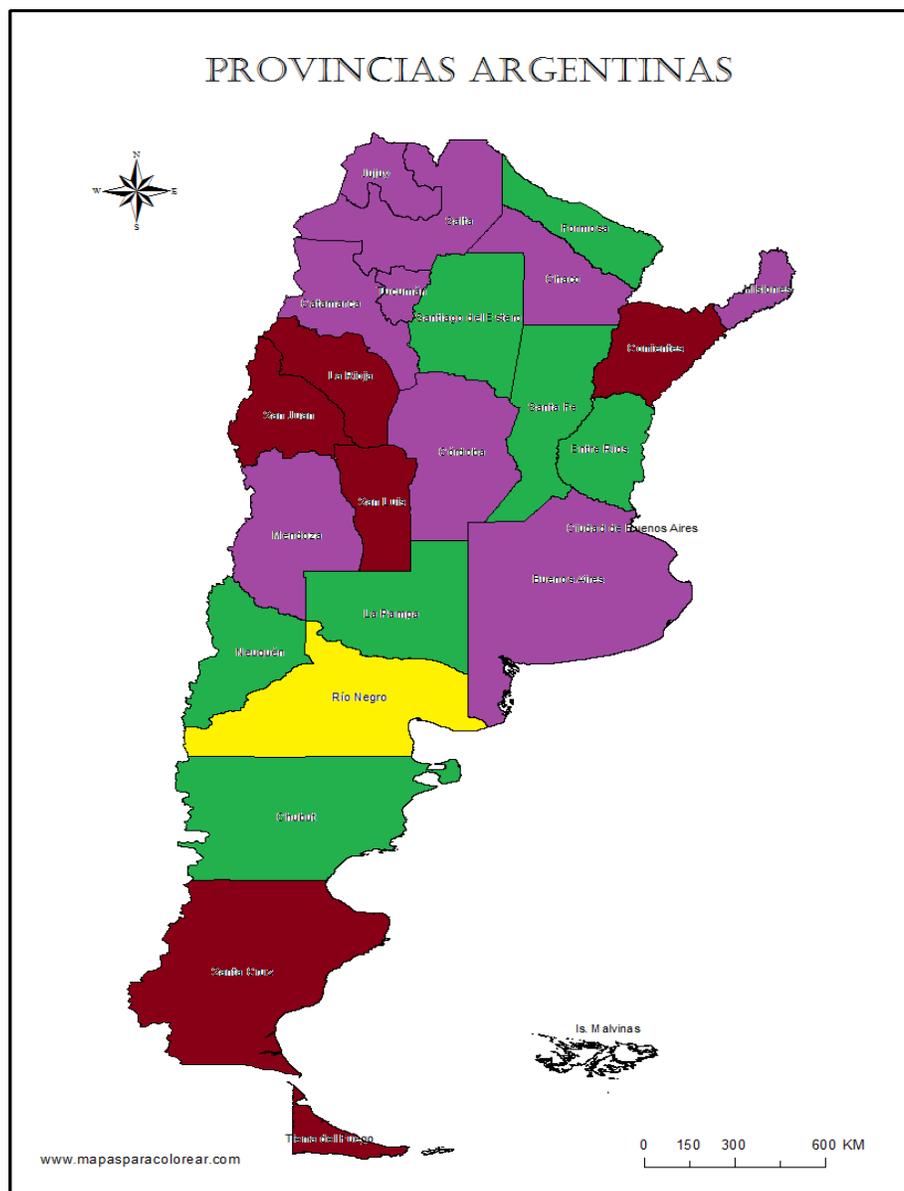
La segunda oleada de reformas se conoció como **de segunda generación**, y se han aplicado en los últimos 15 años en países como Chile y provincias argentinas como Chubut. Principalmente, estas reformas implementaron la oralidad en todas las etapas del proceso penal, procurando producir las pruebas en la audiencia de juicio y reemplazar el expediente por un legajo de prueba autónomo. Estas reformas introducen también cambios en los modelos de organización judicial, lo cual ayuda realmente a salir de la lógica del sistema inquisitivo.

Como mencionamos, esta generación de reformas conlleva cambios en la estructura de la gestión judicial, como por ejemplo: terminar con la jerarquización de jueces; organizar las oficinas en equipos de trabajo divididos por tareas; separar las tareas administrativas de las judiciales e incorporar personal capacitado en ello (secretarios, contadores, administradores, etc.); asignar las causas por cantidad y dificultad, procurando así una equitativa distribución de la carga de trabajo (evitando las sobre-cargas que genera la asignación por turnos); crear oficinas de gestión de audiencias dirigidas por profesionales administrativos; entre otras. En esta generación de reformas la organización del sistema judicial se vuelve funcional al sistema acusatorio y adquiere un nuevo valor político en el servicio de justicia; por ello, como bien dice el Dr. Binder en su conocido artículo *Elogio de la Audiencia Oral*:

No podemos dejar libradas grandes instituciones, con un enorme valor social y político -como es la audiencia oral y pública - a la desorganización, la desidia burocrática o el abandono en manos de los operadores. Ello significa ver la dimensión política de la gestión judicial como una herramienta indispensable en la administración de justicia. (BINDER, 2014: 1)

Asimismo, en esta generación de reformas cobraron preeminencia los criterios de oportunidad como herramienta de política criminal del Ministerio Público Fiscal, lo que llevó a la incorporación (por parte de algunas legislaciones) de alternativas al proceso como la suspensión del juicio a prueba y la mediación o conciliación penal (en general

implementada sólo en cierto tipo de causas, con características específicamente determinadas).



3

Referencias:

- Sistemas Inquisitivos Morigerados
- Sistemas de 1º Generación
- Sistemas de 2º Generación
- Sistemas en Implementación

³ Mapa confeccionado por la autora en virtud de un análisis realizado de los códigos procesales penales de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La experiencia de Chubut en Argentina

La provincia de Chubut fue la precursora en Argentina en adoptar un código procesal penal de segunda generación, el cual entró en vigencia el 31 de octubre del año 2006.

En consecuencia, hoy el proceso penal en Chubut se caracteriza⁴ por la utilización de audiencias orales en el juicio, en su etapa previa (la investigación) y posterior (los recursos y la ejecución); para tomar todas las decisiones relevantes (salvo las que son inaudita parte como un allanamiento) que tienen relación con el imputado. El Código prescribe cuatro tipos de audiencias regulares en la etapa previa al juicio: control de detención, cesación y revisión de la prisión preventiva, la audiencia de apertura de la investigación preparatoria y la audiencia preliminar. Por otro lado, también se modificó el diseño orgánico judicial⁵: se reemplazó el modelo de Juez Jefe de Despacho por el de Colegio de Jueces. Actualmente existen dos órganos jurisdiccionales (Colegio de jueces penales y Colegio de Jueces de Cámara Penal) y uno administrativo (Oficinas judicial), dependiendo todos ellos de la Sala Penal del Superior Tribunal de Justicia⁶. Los demás actores institucionales que integran el sistema penal son los Ministerios Públicos (fiscal y de la defensa).

La creación de colegios de jueces con jurisdicción en toda la provincia, implica una novedad por la organización horizontal de los magistrados y el consiguiente resquebrajamiento del esquema jerárquico propio de los sistemas inquisitivos. Así, como bien dicen Barroso Griffiths y Nieto Di Biase en la revista *Reformas de la Justicia en América Latina*:

Asimismo, en esta provincia (mediante la reglamentación del principio de oportunidad) se han implementado métodos alternativos al proceso penal: de conciliación y reparación. Por otro lado, se creó un Consejo de la Magistratura para la elección de funcionarios judiciales; se separaron las funciones jurisdiccionales de las administrativas; y se creó un órgano administrativo llamado Oficina Judicial. Esta oficina está a cargo de un Director Regional, el cual está conformado por profesionales en gestión y administración (no abogados) que realizan tareas administrativas propias del proceso penal. Pronto se sumará a este modelo procesal el Instituto de Jurados Populares, ya que actualmente está en tratamiento el proyecto de ley (Barroso Griffiths y Nieto Di Biase, 2010: 93).

La creación de un órgano gestor, encargado sólo de tareas administrativas implicó un avance en la especialización de los funcionarios, en la optimización de los recursos y en el alcance de los objetivos ante la mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de justicia: no todas las tareas pueden ser desarrolladas por abogados, es importante diferenciar qué perfil y conocimiento se requiere para cada tarea a los fines de buscar personal idóneo para ello.

⁴ Características extraídas por la autora del análisis del Nuevo Código Procesal Penal de Chubut. Ley 5478.

⁵ Mediante la Ley V-127 de Chubut.

⁶ Conforme al Acuerdo 0008/06 y 0009/06 - Sala Penal, Chubut, Argentina

El nuevo proceso ha logrado mejorar notablemente el tiempo que insume:

Tablas 1 y 2 *Comparativo duración del proceso penal y actual*

Etapa del proceso penal	Días (mediana)
Elevación de la causa a juicio en el sistema procesal derogado (dato provincial)	328
Realización de la audiencia preliminar en el sistema actual (dato circunscripción de Esquel)	166
Sentencia luego del juicio en el sistema actual (dato de la circunscripción de Esquel)	316

(Barroso Griffiths y Nieto Di Biase, 2010: 216)

Tipo de acto conclusivo	En días	En meses (mediana)
Conciliación	141	4,7
Reparación	290	9,7
Principio de oportunidad	179	6,0
Sobreseimiento	374	12,5
Suspensión del juicio a prueba	284	9,5
Juicio abreviado	174	5,8
Sentencia luego del juicio de debate	316	10,5

(Barroso Griffiths y Nieto Di Biase, 2010: 218)

La experiencia de la República de Chile

Chile, junto con Colombia, fue de los primeros países en implementar un sistema procesal de segunda generación en América del Sur. El 14 de marzo de 2008, la república de Chile modificó tanto el Código Penal como el Código Procesal Penal Nacional. La puesta en marcha de la reforma procesal penal fue gradual en el país, culminando en la Región Metropolitana.

Este nuevo código estableció criterios más específicos para endurecer las penas en casos de reincidencia y para ordenar la prisión preventiva; así como para resguardar la identidad de una persona sobre la cual se sospecha que ha cometido un delito. A su vez, regula el principio de oportunidad y permite salidas alternativas al proceso penal y el archivo de las actuaciones que (conforme a los criterios establecidos) no son investigables.



7

A lo largo del país el Ministerio Público -conforme al Art. 83 de la Constitución Política de la República de Chile- constituye un órgano autónomo y jerarquizado que dirige la investigación de los hechos delictivos, ejerce la acción penal pública; brinda protección a las víctimas y testigos; y se estructura en fiscalías regionales y locales. Cada fiscalía regional cuenta con las siguientes unidades administrativas⁸: de evaluación, control y desarrollo de la gestión; de recursos humanos; de administración y finanzas; de informática; y de atención a las víctimas y testigos. Todas estas unidades son organizadas y

⁷Imagen extraída de la página del Ministerio Público Fiscal de Chile el 12/10/2015.

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/victimas/itemprocesal.jsp>

⁸ Conforme surge de la página del Ministerio Público Fiscal de Chile.

supervisadas por un director regional bajo las instrucciones generales que dicte el fiscal regional. Conforme surge del Informe de Justicia realizado por el CEJA (Centro de Estudios Jurídicos Americanos, dependiente de la OEA):

En el año 2008 los casos ingresados al sistema penal chileno fueron 1.213.797; y en las fiscalías locales se terminaron 1.309.332 casos. Es decir que se finalizan un 107% de las causas; cifra superior a la del año 2006 en que se finalizó el 99,7% de los casos (CEJA, 2008-2009:1).

Por otro lado, conforme surge del informe mencionado, la Defensoría Penal Pública en Chile es un “*servicio dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y sometida a la súper vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia*” (CEJA, 2008-2009:1). La Defensoría se organizó en una Defensoría Nacional y en Defensorías Regionales, que a su vez se agrupan en defensorías locales. La estructura institucional es de carácter mixto, debido a que la asistencia legal es proporcionada por defensores que son funcionarios públicos; y también por abogados particulares que realizan este trabajo luego de ganar una licitación pública realizada para ello. Así, los defensores públicos son funcionarios y su actuación se rige por el Estatuto Administrativo, mientras que los defensores licitados son privados que prestan servicio al Estado y su actividad está regulada por normas laborales y civiles.

Mejoras Procesales

Conforme surge del informe mencionado del CEJA:

En el año 2008 el promedio general nacional de duración del proceso en Chile fue de 93 días. Pero se deben realizar distinciones por materia: los procesos por Faltas tienen un promedio de 45 días; seguidos de los generados por Hurto que -en promedio- tardan 73 días; los originados en delitos de funcionarios demoran en general 275 días; y los de homicidios en promedio 338 días. A su vez, de los juicios realizados el 88,7% son Sentencias Condenatorias y el 11,3% Absolutorias. (CEJA, 2008-2009:3)

Tipos de Procesos en países de América del Sur

Perú⁹: Reforma progresiva en el año 2004, hacia un Proceso de 2ª Generación. Al 2012, después de 7 años desde que comenzó la puesta en marcha de la reforma en el primer Distrito Judicial (Huaura); se ha implementado este nuevo régimen en 23 de los 31 Distritos Judiciales del país, y se planificó su entrada en vigencia para los restantes durante el año 2014 (no habiéndose publicado informes al respecto). Actualmente (Octubre de 2015) sólo falta implementarlo en Lima.

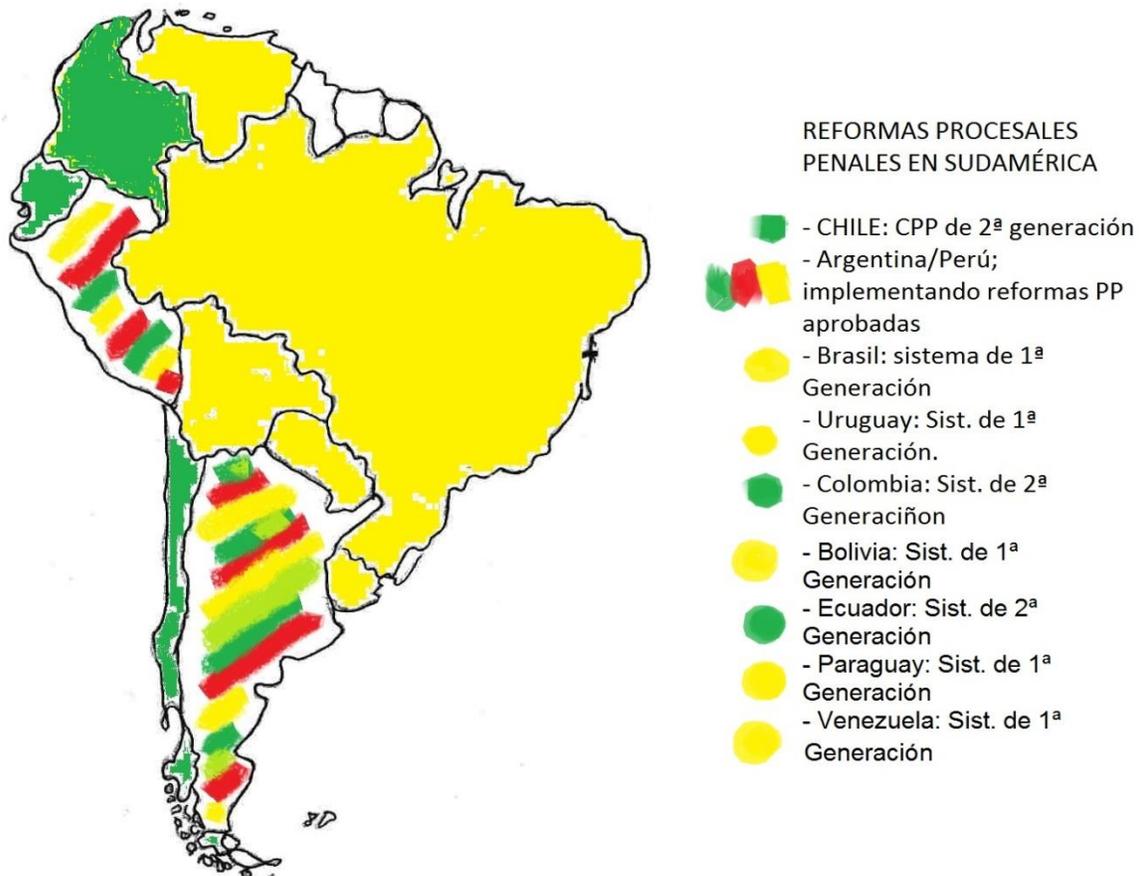
⁹ Informe sobre el Estado de la implementación procesal penal en la República del Perú, realizado por la autora para la investigación del CEJA del año 2014/2015 “*Estudio comparativo de los sistemas de justicia penal en América Latina y el Caribe*”, en co-autoría con Fernanda Carricaburu (no publicado).

Colombia¹⁰: reforma del 2004, proceso de 2ª Generación.

Venezuela¹¹: sistema procesal mixto, inquisitivo atenuado o de 1ª generación.

Ecuador¹²: sistema de 2ª generación.

Paraguay¹³: sistema procesal penal de 1ª generación.



14

Reformas de tercera generación¹⁵

No está establecido qué implicaría una reforma de tercera generación en forma delimitada, pero claramente conlleva mejorar el sistema acusatorio ya instalado por las reformas de segunda generación. Los códigos que las adopten deberán incorporar una amplia cantidad de medidas alternativas de solución de conflictos penales: por un lado, para disminuir la

¹⁰ Conclusión de la autora del análisis del Código Procesal Penal de Colombia.

¹¹ Conclusión de la autora del análisis del Código Orgánico Procesal Penal de la República Bolivariana de Venezuela.

¹² Conclusión de la autora del análisis del Código Procesal Penal de Ecuador.

¹³ Conclusión de la autora del análisis del Código Procesal Penal de Paraguay.

¹⁴ Mapa confeccionado por la autora en virtud de un análisis realizado de los códigos procesales penales de los países de América del Sur.

¹⁵ Este punto fue redactado en base a los conocimientos adquiridos por la autora en la fase virtual del "Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal", año 2014, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

sobrecarga de trabajo que tiende a colapsar los sistemas procesales en general; y por el otro para brindar soluciones al caso que realmente resuelvan el conflicto penal que dio lugar al proceso y que sea acorde a cada caso concreto, permitiendo a la víctima y al imputado acordar una reparación que satisfaga el interés de ambos. Es importante aclarar que las salidas alternativas no implican ausencia de castigo al culpable; la diferencia está en que el castigo acordado entre las partes es aceptado por ellas voluntariamente, porque satisface sus intereses; y ello tiene una enorme repercusión en la manera en que la víctima percibe el proceso penal (el cual responde a sus intereses particulares) y en la resocialización del imputado, ya que éste acepta y propone voluntariamente su castigo, asume voluntariamente las consecuencias de su accionar y se hace responsable de sus actos.

En esta generación de reformas la víctima tiene un nuevo rol en el proceso, más activo, ya que se le reconocen nuevos derechos: a ser oída, a que sus requerimientos sean tenidos en cuenta y a participar activamente.

Este nivel de reformas también implicaría adoptar un trabajo coordinado entre las fiscalías de las diferentes provincias, las cuales deberán colaborar entre sí para solucionar problemas (de carácter penal) que impactan en la vida de la gente a nivel inter-provincial.

Por otro lado, es importantísimo también reformar la Policía de Investigación del Ministerio Público Fiscal, la cual debe ser separada de la Policía de Seguridad. Se pueden tomar algunos ejemplos de ello en la reforma de Chile, que ha separado la policía por funciones: obviamente ha habido roces por ello pero son menores en comparación a los problemas que genera la mezcla entre las tareas de investigación, seguridad y prevención de la policía. La confusión de esas funciones en los mismos funcionarios policiales sólo genera que las tres se desarrollen de manera deficiente; porque no son tareas relacionadas entre sí, sino que incluso muchas veces se contraponen.

Un claro ejemplo de mala separación policial es el de Córdoba (provincia Argentina): donde se afectó a la policía de investigación al Ministerio Público Fiscal pero sin desvincularla del mandato del Jefe policial. El grave problema surge de dos factores principales: por un lado, que ante la falta de personal para cubrir ciertos planes de seguridad (como comisarías móviles o patrullaje) se recurre al personal de investigaciones, desafectándolo temporalmente de su tarea investigativa; por el otro, es gravísimo que el Ministerio Público Fiscal no tenga ningún tipo de incidencia sobre el personal afectado a las investigaciones, ya que las sanciones e incentivos sólo pueden ser impartidos por la fuerza policial. Como el fiscal o ayudante fiscal que dirige la investigación no tiene incidencia laboral directa sobre los efectivos policiales, es común que los policías de investigación no cumplan los requerimientos fiscales; logrando así que se investigue lo que la policía quiere investigar. En consecuencia, estos dos factores provocan que la policía de investigaciones de Córdoba no pueda desarrollarse de manera profesional, que no sea eficiente ni independiente en sus investigaciones.¹⁶

¹⁶ Conclusiones personales de la autora tomadas de su experiencia personal y laboral en Unidades Judiciales de Córdoba Capital.

Los principales problemas en la implementación de reformas¹⁷

El sistema inquisitivo estuvo muchos siglos vigente en nuestros sistemas procesales y está muy arraigado en ellos. Por ende, para implementar una política pública que procure reformar los procesos, es necesario tomar conciencia de que no se trata de cambiar solamente una ley por otra. Hay que tener en cuenta que en estos sistemas se generaron prácticas que se mantuvieron vigentes muchos años, no solamente entre jueces y fiscales sino también en el conjunto de los profesionales del derecho y en las universidades; por lo tanto, hay que trabajar en todos los niveles (profesional, judicial, universitario, etc.) al momento de querer implementar una reforma procesal de este tipo.

La Audiencia Oral

Es usual observar en los procesos que, en lugar de generar un debate, las audiencias sirven para oralizar el expediente -sobre todo en los sistemas mixtos, con parte escrita y parte oral-: por ejemplo cuando se leen las actas en lugar de producir la prueba en la audiencia. Ello genera falta de discusión real entre las partes y falta de atención por parte de los jueces (porque ya conocen el escrito). Si bien hay ciertos procesos en que es necesaria la incorporación de prueba por lectura (como en el juicio abreviado); la posibilidad de hacerlo debe estar bien delimitada para no desvirtuar la audiencia.

Es otro problema también que el juez conozca de antemano la investigación realizada por el fiscal en la etapa instructora: lo que ocurre en la mayoría de los sistemas de primera generación cuando, al formalizarse la acusación, el sumario de la investigación es llevado a la Cámara o tribunal juzgador en lugar de a la Fiscalía de Cámara. Ello altera la equidad entre las partes ya que el juez llega a la audiencia conociendo el caso sólo desde la versión de la parte acusadora. Esta falta de limitación (en la incorporación de prueba por lectura) e incongruencias (al elevar la investigación fiscal a la cámara o tribunal juzgador) son lo que podríamos llamar problemas procesales en la oralización del juicio; y requieren de reformas legislativas para solucionarse.

Sin embargo también existen problemas que podríamos llamar administrativos; que se refieren a la superposición y suspensión de audiencias, a la falta de equipo adecuado (cámaras fílmicas para el registro de la audiencia) y de infraestructura (salas de audiencia), entre otros. La falta de organización y gestión de los sistemas judiciales es una de las principales razones de fracaso en la implementación de un sistema de audiencias.

La Estructura Jerárquica y los Despachos Judiciales

Es el símbolo del sistema inquisitivo la organización de los juzgados y de los despachos de fiscales y jueces con una estructura de mando jerárquico: muy proclive a la delegación de funciones y al desaprovechamiento de recursos, ya que se generan cadenas de mando donde el último en recibir la orden es quien la efectiviza.

Por otro lado, el sistema de organización de empleados como despacho distribuye las tareas por turnos o por letra (casos de la A a la C son de Mariana, de la D a la F de Joaquín,

¹⁷ Este punto fue redactado en base a los conocimientos adquiridos por la autora en la fase virtual del "Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal", año 2014, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

y así), a modo de una cartera de clientes; lo que genera una gran inequidad en la distribución de las cargas de trabajo, y ello provoca que algunas causas se instruyan más que otras sólo por una cuestión de organización.

La resistencia a la reforma

Es necesario tener en cuenta que las instituciones judiciales provienen de una sociedad; y que ésta tiende a la inercia, a mantener el estado en que se encuentra. Cuando un sistema o institución se encuentra en equilibrio (es decir sin sufrir modificaciones) y va a ser reformado; los agentes que se verán afectados por ello perciben ese cambio como una amenaza de inestabilidad e incertidumbre. Esta es una reacción esperable en un sistema integrado por seres sociales, que genera una resistencia a la reforma, es decir, fuerzas que obstaculizan el cambio.

Soluciones para una buena implementación de reforma procesal¹⁸

Los problemas administrativos subsistirán si no se modifica la forma en que está organizado el proceso también; ya que los sistemas inquisitivos tienen una estructura organizacional que responde a sus fines y no a los del sistema acusatorio. Por ello, Alberto Binder sostiene que es de vital importancia incorporar a los procesos penales -y a cualquier proceso judicial en general- un Sistema de Gestión Judicial; para que la desorganización y la burocracia no hagan perecer la Institución de la Audiencia oral y pública. Este sistema implica crear un órgano independiente, que se haga cargo de las funciones administrativas y de gestión del sistema judicial.

Para ello, como primera medida se deben separar las tareas judiciales de las administrativas; y a éstas últimas gestionarlas y organizarlas de manera profesional y eficiente. Es decir que se debe contratar a especialistas en gestión y administración para que desarrollen tareas administrativas, no abogados ya que ello implica desaprovechar recursos. Las tareas de administración (como la organización de audiencias) deberán integrar la agenda de todas las partes del proceso (juez, fiscal y defensor); por lo que este órgano debería ser autónomo de las cámaras y juzgados, ya que cumplirá funciones para la defensa, la fiscalía y la magistratura. Como bien dice el Dr. Binder, ése será el modo de *“salvar el verdadero valor político de las formas judiciales, hoy enterradas en el papeleo y la rutina que ha envejecido irremediablemente a nuestra práctica judicial”*. La creación de un órgano administrativo es elemental para iniciar una contra-cultura que permita superar la lógica del trámite y los efectos que acarrea.

También, paralelamente, se deben organizar colegios de jueces y oficinas de fiscales en lugar de despachos. La creación de colegios de jueces eliminaría la organización jerárquica de estos funcionarios; ya que no tendrán un conjunto de empleados a los que delegar funciones, se avocarán sólo a tareas judiciales interviniendo en los diferentes tipos de audiencias y no podrán ser reemplazados por ningún empleado en la toma de decisiones (ya que el caso se conoce y decide en la audiencia). A su vez, las fiscalías deberán organizarse en equipos de trabajo divididos por funciones o tareas, para lograr una mayor

¹⁸ Este punto fue redactado en base a los conocimientos adquiridos por la autora en la fase virtual del *“Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal”*, año 2014, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

eficacia y eficiencia en la instrucción de las causas (método fordiano). Estos fiscales deberán ser asignados por turnos para intervenir en los distintos tipos de audiencias; pero la distribución de las causas a instruir debe realizarse conforme a criterios pre-establecidos de distribución de la carga de trabajo.

A su vez, es recomendable tomar el ejemplo de Chile o Chubut y crear una Oficina de Análisis Inicial o de Evaluación: donde se analice cuál es la mejor alternativa para responder al conflicto penal presente en el delito denunciado (reparación, mediación o proceso penal) y, de no haber una respuesta posible, archivarlo y confeccionar un mapa del delito a los fines de prevenir futuros hechos similares (este mapa se debería crear con todas las denuncias que se realicen). Se puede mencionar el caso de Chubut, donde al archivar una causa se le escribe un e-mail o carta a la víctima informándole que su caso no puede ser investigado por falta de pruebas pero que igualmente será útil a los fines de prevenir otros hechos de similares características en el futuro ya que se utilizará para confeccionar un mapa del delito.

A su vez, es necesario prever las resistencias que generará la implementación de la reforma, las cuales serán inevitables; se debe planificar el modo de hacerles frente e incorporarlas al proceso de implementación. Para ello es fundamental realizar un Control Periódico de la Implementación; el cual permitirá evaluar que la reforma se ajuste a los objetivos establecidos, visualizar los problemas que se han generado y obstaculizado su implementación para así poder planificar el modo de superarlos.

Por último, el eje transversal de toda reforma consiste en la Capacitación del personal y de los funcionarios que serán artífices de la misma. Este punto es fundamental para lograr que la implementación sea la adecuada y para contrarrestar también las resistencias que generará. Es muy importante que los agentes judiciales y administrativos sepan qué se espera de ellos y la manera en que deben realizarlo.

En suma, por todo lo antes expuesto, el sistema acusatorio es la mejor alternativa para mejorar el servicio de justicia. Los países que han implementado reformas procesales hacia sistemas de segunda generación han mostrado una enorme mejoría en sus plazos procesales y en la respuesta (en cantidad y calidad) a las denuncias que ingresan al sistema; lo que no sólo implica un mayor respeto de garantías sino que también disminuye el nivel de impunidad y mejora la percepción de la gente del Poder Judicial. Es imprescindible abogar por la implementación del sistema adversarial en todos los procesos penales de América latina a los fines de tender a un mejor servicio de justicia.

Referencias bibliográficas

Acuerdo 0008/06 y 0009/06 - Sala Penal, Chubut, Argentina [en línea]. Consulta 12/10/2015. Disponible en:
<http://www.juschubut.gov.ar/images/OFIJUD/normativa/Acuerdo-0008-06-SP.pdf>

Alvarado Velloso, A. (2002) *El debido proceso de la garantía constitucional*, capítulo III titulado “Los sistemas procesales”, Ed. Zeus, Rosario, Argentina.

Barroso Griffiths, R. y Nieto Di Biase, M. F. (2010), La Reforma procesal penal en Chubut. Implementación de una nueva gestión judicial, *Revista Reformas de la Justicia en América Latina*. Experiencias de innovación, Ed. CEJA, Santiago de Chile.

Barroso Griffiths, R. D. (2014) *Chubut, organización y gestión del trabajo de los jueces por la oficina judicial. Colegios de jueces y sistema de audiencias*. Material de la fase virtual del “Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal”, año 2014, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

Binder, A. M. (2000) *Iniciación al proceso penal acusatorio (para auxiliares de la justicia)*, Editorial Campomanes Libros, Argentina.

Binder, A. M. (2014) *Elogio de la Audiencia Oral*, material de la fase virtual del “Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal”, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

CEJA (Centro de Estudios Jurídicos Americanos). “*Reporte de la Justicia. Cuarta edición (2008-2009). Chile*” [en línea]. Consulta 15/10/2015. Disponible en:
http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_pais3e080.html?idioma=espanol&pais=CHILE

Código Procesal Penal de Chubut, Argentina [en línea]. Consulta 10/10/2015. Disponible en: <http://www.inecip.org/images/archivos/Jurados/Chubut.pdf>

Código Procesal Penal de Colombia [en línea]. Consulta 13/10/2015. Disponible en: <https://www.iberred.org/sites/default/files/codigo-de-procedimiento-penal-colombia.pdf>

Código Procesal Penal de Ecuador [en línea]. Consulta 13/10/2015. Disponible en: <https://www.iberred.org/sites/default/files/codigo-de-procedimiento-penal-ecuador.pdf>

Código Orgánico Procesal Penal de la República Bolivariana de Venezuela [en línea]. Consulta 13/10/2015. Disponible en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/cyb_ven_Cod_Org_Pro_Penal.pdf

Código Procesal Penal de la República de Chile [en línea]. Consulta 12/10/2015. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=176595>

Código Procesal Penal de la República Oriental del Uruguay [en línea]. Consulta 12/10/2015. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19293-2014>

Código Procesal Penal de Paraguay [en línea]. Consulta 13/10/2015. Disponible en: https://www.iberred.org/sites/default/files/codigo_procesal_penal_de_paraguay.pdf

Defensoría Penal Pública de Chile. *¿Cuál es la diferencia entre un defensor público y uno licitado?* Sección Preguntas Frecuentes [en línea]. Consulta 10/10/2015. Disponible en: http://www.dpp.cl/pag/89/246/preguntas_frecuentes

Guillén, V. F. (2015) *Notas sobre el proyectado código de proceso penal modelo para Iberoamérica*, Biblioteca Jurídica Virtual UNAM [en línea], México. [Consulta 12/10/2015]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/70/art/art4.pdf>

Gusmán, F. (2009) *El impacto de las nuevas reglas de la audiencia en el proceso penal brasileño y las posibilidades del camino hacia un sistema acusatorio adversarial en Brasil*, VI Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, Biblioteca Virtual del CEJA [en línea], 2009. [Consulta 12/10/2015]. Disponible en: <http://www.reformayjusticia.com/ls/Documentosdeinteres/El%20impacto%20de%20las%20nuevas%20reglas%20de%20la%20audiencia%20en%20el%20proceso%20penal%20brasilen-FabioGuzman.pdf>

Ley V-127 de Chubut, Argentina [en línea]. Consulta 10/10/2015. Disponible en: <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/V-127.html>

Mendonça Lopes Ribeiro, L. (2012) *Problemas de la investigación penal de delitos de cierta complejidad en Brasil*, Biblioteca Virtual del CEJA [en línea], 2012. Consulta 10/10/2015. Disponible en: http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/7191-problemas-de-la-investigaci%C3%B3n-penal-de-delitos-de-cierta-complejidad-en-brasil.html

Ministerio Público Fiscal de Chile. Sección “*Víctimas. Proceso Penal*” [en línea]. Consulta 12/10/2015. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/victimas/itemprocesal.jsp>

Ministerio Público Fiscal de Chile. Sección “*Quiénes somos. Unidades Administrativas Fiscales Regionales*” [en línea]. Consulta 12/10/2015. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/unidades_administrativas_f_r.jsp

Montes, P. (2015) Dr. Alberto Binder: Hay que evitar una sociedad violenta y autoritaria, *Revista La Semana Jurídica*, Ministerio de la defensa pública de la provincia de Chubut,

Argentina, publicación on-line consultada el 13/10/2015.
<http://www.defensachubut.gov.ar/?q=node/2038>

Programa Argentino de Capacitación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal, año 2014, fase virtual, organizado por el CEJA, el INECIP y el Ministerio de Justicia de la República Argentina.

Rua, R. J. (2009) *El principio acusatorio y la necesidad de una reforma legislativa*, Ed. Infojus [en línea], Id Infojus DACC090075, Octubre de 2009. [Consulta 13/10/15]. Disponible en: http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dacc090075-rua-principio_acusatorio_necesidad_una.htm



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).
Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material
Para cualquier propósito, incluso comercialmente

<http://dx.doi.org/10.26612/2525-0469/2017-4.01>