

Universidad Nacional del Litoral

Programa Delito y Sociedad

Sobre la propuesta de reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe.

En 2007 se sancionó el nuevo Código Procesal Penal Santafecino. Fue acompañado de una serie de textos legales complementarios y de la configuración de nuevas estructuras institucionales que lograron ponerse en marcha sólo en febrero de 2014. En general, estos procesos de reforma de la justicia penal producidos en América Latina en los últimos veinticinco años, se han constituido bajo la promesa fundacional de cambiar sustancialmente la dinámica de su funcionamiento. Esto se lograría mediante el paso de un modelo inquisitivo a uno acusatorio, generando de ese modo una mayor capacidad de respeto y protección de garantías y derechos de los ciudadanos en el proceso penal, así como una mayor eficacia y eficiencia en el marco de una estructura institucional más transparente. Se trata de dos promesas que se han revelado muy frecuentemente en los procesos de implementación de estas reformas de la justicia penal como generadoras de tensión y contradicción.

A partir de la reforma de la legislación procesal penal santafecina se han generado diversos conflictos en el proceso de implementación de la nueva justicia penal y conjuntamente una serie de debates y propuestas de modificación de la normativa vigente, algunas de las cuales entran en colisión directa con los principios propios de los procesos de reforma. En los últimos meses, particularmente, un proyecto de modificaciones del CPPSF impulsado por el senador Lisandro Enrico ha tomado un relevante estado público luego de haberse logrado la media sanción en la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe y debido a las duras críticas manifestadas por legisladores, académicos y actores de la justicia penal.

Este tipo de iniciativa se inscribe en una estrategia que viene desenvolviéndose desde hace dos décadas en nuestro país en el proceso de elaboración de la política penal que se ha estructurado en torno a una orientación demagógica y punitiva. Se proclama que el aumento de la severidad penal es el remedio que va a reducir los niveles de inseguridad frente al delito, sin aclarar demasiado si esto se va a lograr vía la disuasión o la neutralización, y justificando este tipo de iniciativas en que “es lo que la gente piensa y quiere”, independientemente de las opiniones de los expertos. Se trata de un verdadero ejercicio de contrarreforma pues enfrenta elementos

fundamentales de las promesas de la reforma de la justicia penal tal como se ha desarrollado en la Provincia de Santa Fe –y en forma más amplia en América Latina.

Entre los 52 artículos que la reforma se propone modificar consideramos importante analizar con mayor profundidad aquellos que significan una clara contradicción con los principios, derechos y garantías constitucionales del proceso penal así como también en relación a la jurisprudencia que se fue sentando en los últimos años en nuestra jurisdicción.

En primer lugar, la reforma propone ampliar los plazos de detención del imputado. Actualmente, según el artículo 274 del CPPSF en los casos en que el imputado se encuentre detenido deberá realizarse la audiencia imputativa dentro de las 24 horas, siendo posible prorrogarla *con fundamento y ante el juez competente* por otras 24 horas más. Esta instancia, cabe aclarar, es la que se utiliza para controlar la legalidad de la detención.

El proyecto de ley propone la extensión de estos plazos y permite que la audiencia imputativa y el control de legalidad se lleven a cabo dentro de las 72 horas, prorrogable por otras 24 horas, a pedido del fiscal y *sin recurso alguno*. Este punto no solo es contrario a la normativa internacional de derechos humanos existente que nuestro país ha ratificado y que asegura el derecho de toda persona privada de libertad a tener la posibilidad de recurrir *sin demora* ante un juez o autoridad competente (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos), sino que también va en contra del artículo 9 de nuestra Constitución Provincial que prohíbe que cualquier detención se prolongue por más de 24 horas sin darle aviso a la autoridad competente.

Desde el Observatorio de la Reforma de la Justicia Penal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL se ha podido detectar entre las voces de los defensores públicos una percepción generalizada acerca de la alta difusión de episodios de violencia policial contra detenidos y aprehendidos, situación que también se ha denunciado en un informe producido por el Servicio Público de la Defensa ("*Registro Provincial de Casos de Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y/o Degradantes, Abuso Policial, Malas Prácticas y demás afectaciones a los Derechos Humanos*") que alerta sobre el peligro de los tiempos de detención sin control de legalidad debido a que la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos ocurren en este marco.

Esta ampliación de plazos de detención se vincula directamente con la utilización de la prisión preventiva como medida cautelar. El proyecto de ley importa una flexibilización del uso de esta

medida que involucra también una duplicación de plazos: permitiendo ahora tanto al fiscal como al querellante solicitar la aplicación de esta medida cautelar, manteniendo la detención del imputado por 72 horas prorrogables por otras 24 horas, y nuevamente, sin recurso alguno. Pero además permite la ampliación de los criterios en los que el fiscal puede basarse para solicitar la medida cautelar más gravosa. El proyecto (Art. 220 inc. 2 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta) permite reemplazar el requisito del art. 219 inc. 2 actualmente vigente que impone como necesaria para la solicitud de prisión preventiva *“que la pena privativa de libertad que razonablemente pudiera corresponder al imputado en caso de condena, sea de efectiva ejecución”* bastando que se trate de un delito *“imputado con pena de prisión”*, lo que permitiría la derivación en prisión preventiva de los delitos menos graves. Además, amplía las consideraciones que permiten presumir *“peligro procesal”* (Art. 221 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta) incluyendo los casos de *“sometimiento del imputado a un nuevo proceso”* y *“la existencia razonable de peligros para la seguridad de la víctima, testigos o familiares (...)”* agregando que se tendrá particularmente en cuenta el uso de armas, los delitos en grupo o los que implicaran violencia de género, permitiendo de esta manera transformar en automática la regla de la prisión preventiva en todas estas situaciones.

Finalmente, en relación a la prisión preventiva, el proyecto de ley da una nueva redacción al Art. 227 del CPPSF que elimina la posibilidad de cesación de oficio de la prisión preventiva cuando se cumplieren los plazos establecidos legalmente, siendo necesario que las partes soliciten la cesación en audiencia instituida al efecto, volviendo por tanto más engorrosa la toma de esta decisión.

Cabe aclarar en éste punto que la prisión preventiva es la medida cautelar más gravosa que puede aplicarse en el proceso penal y que está destinada a asegurar el desarrollo del mismo y no puede ser considerada un anticipo de pena. El problema del uso extendido del encarcelamiento preventivo en los sistemas penales latinoamericanos ha sido un esencial punto de debate y atención por parte de académicos, organismos defensores de derechos humanos y tribunales internos e internacionales, dadas las afectaciones que la misma produce a algunos fundamentales principios constitucionales como el principio de inocencia y legalidad pero también teniendo en cuenta los efectos que esto genera en las condiciones carcelarias dadas las altas tasas de presos sin condena, a pesar de las extendidas recomendaciones -tanto en la normativa legal como por parte de Organismos Internacionales de Derechos Humanos- de que se trata de la *ultima ratio* en

materia de intervenciones penales durante el proceso penal y que no debe ser utilizada como regla.

Se ha registrado también desde el Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal de la FCJS de la UNL que, en la mirada particularmente de los defensores públicos, se está dando una utilización extendida de esta medida por parte de los fiscales y jueces, a pesar del establecimiento en el nuevo CPPSF de una serie de medidas cautelares alternativas que pueden ser utilizadas para garantizar los fines del proceso penal. En las voces de estos actores, pero también de una gran mayoría de jueces entrevistados, pudo detectarse también la falta de uniformidad en los criterios de los fiscales para solicitar la prisión preventiva, señalando la utilización de criterios extralegales – como la referencia a los antecedentes del imputado-, sin justificar acabadamente la peligrosidad procesal –que es la base legal para su imposición. Sin embargo, también hemos registrado en las voces de los fiscales, defensores y jueces entrevistados, que los defensores públicos producen estrategias de defensa elaboradas en torno a este problema y que, en muchos casos, logran efectivamente evitar su imposición o logran que la misma se imponga con un plazo para evitar que se extienda desmesuradamente. Lamentablemente no se produce información oficial desde ninguno de los actores estatales de la justicia penal reformada acerca de en qué medida se impone efectivamente este tipo de medida cautelar en el nuevo proceso penal, para qué tipo de hechos delictivos, para que tipo de presuntos autores, etc. Resulta imprescindible avanzar en este sentido para objetivar las percepciones que los actores de la justicia penal tienen sobre el tema. Pero llama la atención que los promotores de estas modificaciones legales del CPPSF no apelan a ningún dato estadístico al respecto, revelando que consideran innecesario para tomar estas decisiones legales conocer lo que está sucediendo realmente. De la totalidad de la población privada de su libertad –incluyendo espacios penitenciarios y policiales- en la Provincia de Santa Fe al 31 de diciembre de 2015, el 41% eran presos sin condena, mientras en 2008 esa proporción era del 56%. Desde el punto de vista de las promesas de la reforma de la justicia penal esta disminución podría señalarse como un dato positivo, pues parecería traducir un uso más moderado de esta medida cautelar, aun cuando se necesitarían datos estadísticos específicos sobre la cantidad de medidas judiciales de esta índole para poder determinar si es posible compartir este juicio positivo. Seguramente en la mirada de los impulsores y sostenedores de esta verdadera contrarreforma se trata en todo caso de un desarrollo negativo.

Por otra parte, el proyecto de ley amplía las facultades del Fiscal ya que no sólo continúa permitiendo que éstos otorguen la libertad del imputado “hasta el momento en que fuera ordenada su presentación ante el Ministerio Público de la Acusación o al Juez” (Art. 218 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta) sino que agrega la existencia de un “Registro Público de Libertades”: *“Las libertades fiscales deberán ser asentadas en un sistema de contralor, tanto interno como externo, entendiéndose lo último como la publicidad y acceso a los registros de particulares y organismos públicos sin excepción”*. Este dispositivo violenta el principio de inocencia de raíz constitucional pero también el Art. 51 del Código Penal Argentino que prescribe que “en ningún caso se informará la existencia de detenciones que no provengan de la formación de causa, salvo que los informes se requieran para resolver un hábeas corpus o en causas por delitos de que haya sido víctima el detenido”. En todo caso, se trata de una propuesta completamente inadmisibile.

Por otra parte, “si resultara útil al éxito de la investigación, el Fiscal, por resolución fundada podrá disponer la reserva total o parcial del legajo de investigación por un plazo no superior a diez (10) días consecutivos. El plazo se podrá prorrogar por otro igual (...)”. (Artículo 259 CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta) Esta no sólo es una clara regresión al secretismo propio de los procesos inquisitivos sino que intensificará la problemática -ya señalada por los defensores públicos en diversas ocasiones- de la imposibilidad de acceso apropiado por parte del defensor público al legajo fiscal para producir adecuadamente la evidencia de descargo en la audiencia imputativa. En todo caso, parece alejarse radicalmente de la promesa de promover la transparencia de la justicia penal constitutiva del proceso de su reforma.

Además, el Ministerio Público de la Acusación podría hacer uso de la figura del “delator”, prescindiendo total o parcialmente del ejercicio de la acción penal en los supuestos en que un imputado aporte información que permita llevar a juicio a otra persona con mayor responsabilidad penal (Art. 19 inc. 8 CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta). Se trata de una disposición que le brinda extraordinaria discrecionalidad al fiscal para llevar adelante una negociación –que a su vez permanece secreta- con una persona que ha cometido un acto delictivo para generar un potencial aporte en la tarea investigativa que no resulta asegurado prima facie.

Además el proyecto de reforma pone el énfasis en la necesidad de ampliar las facultades policiales mediante la muy cuestionada posibilidad de actuación como “agentes encubiertos”. Sostendría el art. 368 inc. 15 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción que el personal policial

podrá: *“realizar diligencias investigativas dentro de una organización criminal modificando la identidad del personal asignado a la investigación a fin de tomar conocimiento de la comisión de delitos y/o su preparación e informar sobre dichas circunstancias para así proceder a su descubrimiento y comprobación, previa autorización del Fiscal. La identidad del personal policial y la utilizada para la figura del encubierto deberá quedar consignada por ante el órgano fiscal asumiéndose todos los resguardos posibles tendientes a evitar riesgos para la integridad física del agente policial y de la propia investigación. Para el caso que sea necesario participar de la actividad delictiva la misma deberá ser especificada de manera detallada y pormenorizada con conocimiento del órgano fiscal y contar con la aprobación de éste bajo orden expresa, no pudiendo realizarse ni ser aprobado ninguna actividad que lesione la integridad física de una persona”*. Se trata de una disposición claramente inconstitucional pues se incentivaría contradictoriamente la comisión de hechos ilegales por parte de agentes estatales a los fines de llevar adelante la investigación de actividades delictivas. Además, en un contexto marcado por la sospecha fundada acerca de la participación de sectores de la institución policial en redes de ilegalidad, parece ser esta una iniciativa que contribuiría aun más al borramiento de la frontera entre la legalidad y la ilegalidad en relación a la actividad policial, justo lo opuesto de lo que aparece como urgente e indispensable en nuestro presente.

También, en ese mismo sentido, se flexibilizan los controles en relación a los allanamientos: *“Cuando el registro deba efectuarse en un lugar habitado o en sus dependencias cerradas, la diligencia se llevará a cabo a cualquier hora cuando el interesado o su representante lo consienta; y cuando así lo solicite el fiscal en los casos graves, que no admitan demora por el peligro de frustrarse la investigación o cuando peligre el orden público (...)”* permitiéndose la autorización judicial por cualquier medio *“incluso electrónico o informático”* no debiendo por lo tanto existir, necesariamente, un registro escrito y firmado (Art. 169 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta). Como también se ha planteado desde el Observatorio de la Reforma de la Justicia Penal de la FCJS de la UNL, existía ya una marcada preocupación tanto en las voces de los defensores públicos como de la mayor parte de los jueces, acerca de la problemática que genera el poco control ejercido por los fiscales durante la investigación penal preparatoria en relación a la actuación policial. En ambos casos se afirmó que la investigación es realizada de manera prácticamente *autónoma* por la policía lo cual no cumpliría con una de las promesas fundamentales de la reforma procesal penal en relación a la tarea central de los fiscales de dirigir la investigación penal preparatoria. El proyecto de ley en este punto intensificará esta

problemática al ampliar las facultades policiales sin poner énfasis en la actividad de control que debe llevarse a cabo desde el Ministerio Público de la Acusación.

En relación a los procedimientos de flagrancia, a partir de este proyecto de ley el mismo deja de ser opcional y pasa a ser obligatorio para los fiscales cuando se verifiquen ciertas circunstancias (Art. 379 bis del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción propuesta). Esto implica maximizar un tipo de procedimiento especial que, en otras jurisdicciones como la Provincia de Buenos Aires, ha sido ampliamente impugnado por las diversas formas de violación de los derechos y garantías de los imputados que supone y por magnificar los efectos de la actividad de investigación policial en las decisiones judiciales, sin producir un debate detallado sobre las pruebas del hecho y de la autoría del mismo por parte del imputado. Se trata claramente de una involución con respecto a las promesas fundacionales de la reforma de la justicia penal en nuestra jurisdicción.

Por último, sobre el denominado Juicio Abreviado, puede observarse que se enfatiza la idea de que el juez sólo cumple una función de homologación de los acuerdos entre fiscales y defensores (Art. 340 y 342 del CPPSF de acuerdo a la nueva redacción). Esto va en contra de la jurisprudencia y doctrina al respecto que enfatiza la necesidad de custodia del cumplimiento de las garantías y derechos del imputado por parte del Juez interviniente. Ya en los testimonios recabados tanto de los Defensores Públicos como de los Jueces por el Observatorio de la Reforma de la Justicia Penal de la FCJS de la UNL, pudo observarse en varios casos la valoración negativa de este instituto, advirtiéndose –sobre todo por parte de los jueces- los recaudos que deben tenerse en cuenta a la hora de utilizar este tipo de procedimiento, por las implicancias que posee para los derechos y garantías del imputado. El proyecto de ley va claramente en un sentido contrario.

Resulta indispensable que los actores de diverso tipo que han luchado por la construcción de una justicia penal transparente y respetuosa de los derechos y garantías en la Provincia de Santa Fe reaccionen y se opongan activamente frente a este verdadero tentativo de contrarreforma. Es preciso reclamar que se genere un debate más profundo sobre cada uno de estos puntos, utilizando información válida y confiable acerca de lo que está ocurriendo efectivamente en la justicia penal reformada, auspiciando siempre la producción de una legalidad que sea respetuosa de los principios constitucionales del proceso penal. Es necesario no dejarse seducir por el canto de sirenas de que este tipo de modificaciones legales son las que demanda la “gente” y que además van a ser efectivas en reducir los niveles de inseguridad frente al delito. El ejemplo de las reiteradas contrarreformas en materia procesal penal en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2000 en adelante demuestra el nulo impacto en este sentido de este tipo de cambios legales. Por

otro lado, en la ciudad de Santa Fe, la Encuesta sobre Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal que el Programa Delito y Sociedad de la Universidad Nacional del Litoral viene llevando adelante desde 2008 periódicamente muestra que ante la pregunta a los ciudadanos acerca de cuáles son las mejores maneras de enfrentar el problema de la inseguridad frente al delito, la opción de que se reformen las leyes penales para hacerlas más severas fue la cuarta opción más elegida en 2008, la quinta en 2012 y la cuarta en 2014. En la edición de la encuesta en que más adhesiones se registró llegó al 23% de los residentes. En cambio, ampliar y mejorar la educación pública fue siempre la opción más escogida. En 2014 fue elegida por el 35% de los entrevistados. Mientras bajar la desocupación y reducir la pobreza fue siempre la segunda o tercera opción más escogida, llegando en 2014 al 29% de los residentes. Evidentemente la opinión pública –al menos el 64% de los residentes en este escenario urbano de la Provincia de Santa Fe- parece inclinarse mayoritariamente en otra dirección. En todo caso, sería entonces adecuado que los actores políticos e institucionales desenvuelvan iniciativas y debates que rescaten democráticamente estas otras visiones y perspectivas.