



CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

JUSTICE STUDIES CENTER OF THE AMERICAS

CEJA - JSCA

Evaluación y Seguimiento de las Reformas a la Justicia Criminal en América Latina

Uno de los **objetivos centrales** de CEJA es estudiar, en profundidad y en forma comparativa, el funcionamiento de los sistemas de justicia en la región, en particular, los resultados de las reformas a la justicia criminal de los últimos años

Necesidad de seguimiento



- Llevamos más de 15 años ininterrumpidos de reforma en la región
- Casi todos los países de América Latina han emprendido transformaciones en sus sistemas de justicia criminal
- Las ideas han sido compartidas: sustituir procedimientos inquisitivos escritos por orales acusatorios
- No hay en la actualidad ni evaluaciones de lo realizado ni ningún tipo de retroalimentación

El proyecto



CEJA inició en 2001 un conjunto de estudios y actividades destinados a

- fortalecer la comprensión acerca del funcionamiento de los sistemas de justicia criminal en la región
- evidenciar sus fortalezas y debilidades
- conocer los resultados obtenidos con los procesos de reforma avanzados en los últimos años

Metas



- complementar la aproximación teórica y conceptual hacia los temas de justicia con una visión de tipo empírico
- incentivar a los grupos impulsores de las reformas a adoptar una actitud crítica de los procesos de implementación
- revitalizar los objetivos originales de la reforma

Características del estudio



1. Aproximación a los temas de justicia basado en los cambios concretos y en antecedentes empíricos
2. Diseño participativo de la metodología
3. Inclusión de componentes cuantitativos y cualitativos
 - Parte cuantitativa: observación de juicios
 - Parte cualitativa: observaciones y entrevistas sobre el funcionamiento general del sistema
4. El estudio analiza las prácticas (ejemplo, hasta qué punto los actores han cambiado su forma de trabajo)
5. No analiza los objetivos últimos (por ejemplo, elevar el estándar de garantías versus dotar de mayor eficiencia al sistema)

Principales avances



- Se diseñó un marco metodológico con expertos de diversos países
- Se aplicó el estudio con grupos locales en cuatro países: Costa Rica, Córdoba en Argentina (lugares con intentos anteriores de reforma) y en Chile y Paraguay (sin tradición)
- Se elaboraron los informes nacionales de cada uno de esos países
- Se elaboró, publicó y difundió un informe comparativo
- Se discutieron los resultados en seminarios locales y regionales

Conclusiones del estudio



I. Conclusiones relativas a la oralidad

II. Conclusiones relativas a la flexibilidad y racionalidad de la persecución



PROBLEMAS OBSERVADOS

- Marginalidad de la oralidad
- Deficiencias en la incorporación de un sistema profesional de gestión de tribunales
- Calidad de la oralidad

Marginalidad de la oralidad



- Pocos juicios orales
- Escrituración de las actuaciones previas al juicio



POCOS JUICIOS ORALES

- La forma característica de organización de los juicios orales se realiza en un tribunal constituido por tres jueces
- Ello implica un alto costo para cargas de trabajo considerablemente bajas

NÚMERO DE JUICIOS REALIZADOS

(en relación con el número de jueces)

	N° juicios	N° jueces
CHILE	28	27
CORDOBA	31	33
PARAGUAY	11	13
COSTA RICA	54	28



ESCRITURACIÓN DE LAS ACTUACIONES PREVIAS AL JUICIO

- Desarrollar la oralidad y transparencia en las etapas previas al juicio es una de las premisas del nuevo sistema
- Sin embargo, se observan mínimas actuaciones orales y públicas en esta etapa del procedimiento, en la mayoría de los países estudiados



PARAGUAY

Algunas decisiones relevantes de las etapas iniciales del procedimiento se adoptan en audiencias contradictorias, pero no públicas

Se observa, en consecuencia, un deterioro generalizado de la ritualidad de estas audiencias



COSTA RICA

Se está incorporando progresivamente la oralidad en algunas audiencias de la etapa preparatoria. Por ejemplo, en las que se decide la prisión preventiva.



CORDOBA, ARGENTINA

No existen audiencias propiamente dichas en las etapas iniciales del procedimiento

Las decisiones se adoptan mediante la escrituración



CHILE

Se logró instalar una metodología de audiencias públicas como fórmula general para las resoluciones judiciales



2. DEFICIENCIAS EN LA INCORPORACIÓN DE UN SISTEMA PROFESIONAL DE GESTIÓN DE TRIBUNALES

Se observa un déficit generalizado en esta área. Ninguno de los países estudiados ha logrado contar con un sistema de gestión que logre satisfacer las necesidades del nuevo modelo procesal



2. DEFICIENCIAS EN LA INCORPORACIÓN DE UN SISTEMA PROFESIONAL DE GESTIÓN DE TRIBUNALES

En todos los casos, con diversa intensidad, el sistema tradicional parece imperar. Las principales principales tareas administrativas, son concebidas como procesos jurisdiccionales y controladas por el juez

Persiste la delegación de funciones del juez en los funcionarios subalternos, basada en las confianzas personales, y por tanto, en métodos difícilmente estandarizables

PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS

(juicios agendados vs. juicios realizados)

	Juicios agendados	Jucios realizados	%
• CHILE	35	28	80%
• CORDOBA	117	97	83%
• PARAGUAY	17	13	76%
• COSTA RICA	179	54	30%



CORDOBA, ARGENTINA

La reforma no implicó cambio en cuanto a la administración de tribunales, área en que los problemas aparecen como radicales

La inadecuación del sistema administrativo pone en riesgo elementos fundamentales del sistema como son la publicidad y oralidad de los juicios



PARAGUAY

Existe preocupación por la adecuación administrativa.

No obstante, es posible detectar dificultades en este proceso debido a diversos problemas institucionales que han afectado la reforma



COSTA RICA

Creación de *megadespachos* como un sistema administrativo común para un número elevado de jueces que ejercen funciones análogas

El cambio, sin embargo, apunta más a la agrupación de jueces y no a un rediseño de la tarea administrativa

Al interior de los megadespachos la tramitación de causas sigue siendo la misma



CHILE

Se han unificado despachos e introducido administradores profesionales

La organización de las audiencias es realizada por profesionales de la administración

Sin embargo, los jueces se resisten a aceptar la presencia de administradores, generando dificultades para implementar metodologías que apunten a modernizar el sistema



3. CALIDAD DE LA ORALIDAD

a. Rol y participación de los jueces

b. Rol de la defensa

INTERVENCIÓN DE LOS JUECES DURANTE EL JUICIO

Promedio de preguntas a testigos y peritos por juicio

- **CHILE** 13.5
- **CORDOBA** incontables
- **PARAGUAY** 29.8
- **COSTA RICA**

Promedio de preguntas a imputados por juicio

- **CHILE** 0.8
- **CORDOBA** incontables
- **PARAGUAY** 3.3
- **COSTA RICA**



ROL DE LA DEFENSA

- La generalidad de los informes muestran la existencia de sistemas de defensa que al menos proveen de un abogado para todas las actuaciones procesales exigidas por ley, para cada imputado que lo necesite
- Costa Rica y Córdoba ya contaban con sistemas de defensa con anterioridad a la reforma
- En los casos de Paraguay y Chile, los sistemas de defensa fueron introducidos por la reforma

NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS (donde se circunscribió el estudio)

- **CHILE** sólo ámbito penal 28
- **CORDOBA** ámbitos penal y civil 17
- **PARAGUAY** sólo ámbito penal 29
- **COSTA RICA** ámbitos penal y civil 78

ACTIVIDAD PROBATORIA

(número total de pruebas presentadas por juicio)

	Fiscal	Defensor
• CHILE	279	44
• CORDOBA	170	89
• PARAGUAY	152	107
• COSTA RICA	54	19



PROBLEMAS OBSERVADOS

- Pasividad de la defensa
- Ausencia de defensores en los cuarteles policiales



PASIVIDAD DE LA DEFENSA

A pesar de la presencia de un defensor en las actuaciones principales del procedimiento, en todos los casos se advierte que la *garantía procesal* se satisface mediante ese solo hecho.

Los sistemas de defensa pública no cuentan con la posibilidad de realizar investigaciones paralelas.

En algunos casos, las actuaciones concretas de la defensa se muestran débiles frente a los órganos de persecución



AUSENCIA DE LOS DEFENSORES EN LOS CUARTELES POLICIALES

Se observa una ausencia de sistemas que permitan la efectiva presencia de los defensores públicos en los cuarteles policiales.

Los defensores sólo intervienen ante los órganos jurisdiccionales o ante el Ministerio Público

Se constata la necesidad de una reflexión sobre el rol de preciso de la defensa (ej. su capacidad de realizar investigación paralela o generar información independiente)



I. Conclusiones relativas a la oralidad

II. Conclusiones relativas a la flexibilidad y racionalidad de la persecución



EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO

En general se dotó al sistema de persecución penal, en especial al Ministerio Público, de importantes grados de flexibilidad y de facultades para mejorar la eficacia de la persecución, en el contexto de un sistema acusatorio

Sin embargo, el desarrollo de los métodos de trabajo en el interior del Ministerio Público ha evolucionado menos de lo esperado (en los diseños de las reformas)



PROBLEMAS OBSERVADOS

Carencia de liderazgo interior

Mantenimiento de las rutinas del viejo sistema

Falencias en la utilización de sistemas de abreviación

Falta de discrecionalidad en la elección de casos llevados a juicio



CARENCIA DE LIDERAZGO AL INTERIOR DEL MINISTERIO PÚBLICO

- Parece persistir cierta noción tradicional. Cada fiscal depende de su criterio personal
- Se observa un muy escaso desarrollo de sistemas de estandarización y supervisión de los criterios de actuación
- Las cúpulas del Ministerio Público muestran muy poca capacidad de mirar el sistema como un conjunto, identificar problemas y abordarlos a partir de prácticas de los fiscales o por la generación de programas innovadores



MANTENCIÓN DE LAS RUTINAS DEL VIEJO SISTEMA

- En general, no se muestra una mayor evolución en torno a este tema, especialmente en la distribución interna del trabajo entre los fiscales
- La distribución suele hacerse mediante estructuras muy rígidas y tradicionales. Cada fiscal debe tramitar un juicio desde el inicio hasta el término
- No existen indicios significativos de trabajo en equipo. Se observa poca supervisión y apoyo de los fiscales más experimentados



FALENCIAS EN EL USO DE SISTEMAS DE ABREVIACIÓN

Se observa una marcada tendencia a no emplear mecanismos distintos a los convencionales en la resolución de conflictos (ADR)

La norma general es la utilización de procedimientos que destinan largo tiempo a investigaciones no del todo necesarias

Existe una tendencia a recurrir a procedimientos abreviados en casos de flagrancia o en aquellos donde las pruebas aparecen muy al inicio del proceso penal

DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

(desde la comisión del delito hasta la realización del juicio oral)

	Promedio de días
• CHILE	196
• CORDOBA (sólo fuero penal)	500
• PARAGUAY	368
• COSTA RICA	820

SITUACIONES DE *FLAGRANCIA*

(respecto del total de imputados sometidos a juicio oral)

- **CORDOBA** 53.2%
- **PARAGUAY** 40%
- **CHILE** 72.4%
- **COSTA RICA** no existen datos específicos

Porcentaje de condena por país en relación al número de imputados de los juicios observados

- **CHILE** 82.1%
- **CORDOBA** 80%
- **PARAGUAY** 100%
- **COSTA RICA** 56%

IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA

- **CHILE** 24%
- **CORDOBA** 66%
- **PARAGUAY** 80%
- **COSTA RICA** 33%

DURACIÓN DE LOS JUICIOS

(promedio de días y horas de audiencia)

	Días	Horas
• CHILE		
– Juicios orales	1.25	4hrs 30 m
– Juicios simplificados	1	54.5 m
• CORDOBA		
• Fuero correccional	3	6
• Fuero criminal	2	6
• PARAGUAY	2	9
• COSTA RICA	no existen datos específicos	

Impacto logrado

Impacto logrado



- Gran debate en los países en torno a los informes
- Asistencia significativa y de alto nivel al seminario internacional (ministros de Cortes Supremas, delegaciones de ministerios públicos, expertos)
- Se amplió el estudio a cuatro nuevos países: Guatemala, El Salvador, Ecuador y Venezuela
- Se inició un estudio de orden semejante en México, país que no cuenta con una reforma similar a los otros países
- Se está iniciando un segundo estudio en Chile
- En Ecuador, Chile, Venezuela y México, los costos de los estudios son asumidos por grupos locales

Impacto logrado



- Se logró el impulso a acciones concretas en los países para corregir problemas:
- En CHILE: Se encargó a CEJA la elaboración de propuestas normativas y operativas para mejorar el sistema. Se inició un segundo estudio que avanza en la utilización de información empírica
- En CÓRDOBA: intenso debate en la contraparte local (INECIP). Se pidió a CEJA apoyo y capacitación para continuar las investigaciones sobre el funcionamiento de la justicia criminal.
- En MÉXICO, CEJA ha sido invitada a apoyar el proceso de reformas a la justicia criminal en ese país
- Realizamos un seminario internacional sobre gestión judicial: una de las principales áreas-problema detectada en el estudio. Se logró la concurrencia de 27 países y más de 170 expertos y autoridades

Metas 2003 - 2004



- Proyectamos realizar estudios de seguimiento en **ocho nuevos países**
- Se apoyará el desarrollo de programas de seguimiento en **cuatro países** donde el estudio haya tenido mayor impacto
- Se realizarán actividades para sofisticar los instrumentos de análisis, que permitan allegar mayor información estadística y mejorar los datos ya relevados

Toda la información de este proyecto
disponible *online* en

www.cejamericas.org



CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS
JUSTICE STUDIES CENTER OF THE AMERICAS
CEJA - JSCA