



La Reforma Procesal Penal en Latinoamérica: Una Experiencia de Innovación en Marcha

Juan Enrique Vargas
Director Ejecutivo CEJA
Representante EUROsociAL

La lógica de la innovación

- Innovación apela más al proceso que al producto
- Requiere de una cierta actitud, una apertura para encontrar nuevas vías para alcanzar los objetivos trazados
- Esto implica dinamismo: tener claro cuál es el fin último, pero flexibilidad para escoger los caminos para llegar a él



Requisitos de la innovación

- El sistema tiene que estar enfocado a detectar y resolver problemas
- Tiene que existir un fuerte liderazgo en la conducción del proceso
- Constantemente debe generarse información que permita evaluar la marcha del proceso
- Debe existir la capacidad y la voluntad para hacer ajustes permanentes
- La evolución debe ser incremental: plantearse metas crecientemente más complejas y sofisticadas



La innovación en la reforma judicial

- La dictación de una ley, los cambios en los sistemas de nombramientos o la incorporación de tecnología, comúnmente llamados “reforma judicial”, no implican necesariamente innovación
- Existe una tendencia a sobre o subestimar variables claves para el cambio:
 - El efecto transformador de la ley
 - La variable tiempo
 - La posibilidad de contar con recursos
- Comúnmente existe mucho voluntarismo: se cree que las cosas son como tienen que ser y no como realmente son o pueden llegar a ser
- Hay una tentación por saltarse etapas: tratar de afrontar los más complejo antes de haber demostrado la capacidad de solucionar lo más simple

La innovación en la RPP

- Es posible analizar la RPP en AL como un proceso de innovación, aunque ciertamente con muchas diferencias entre los países
- Lo fundamental es que se trata de una reforma que ha demostrado perseverancia en el tiempo y capacidad para transformarse e ir abordando metas más exigentes
- El dinamismo a nivel regional se comprueba en la incorporación constante de nuevos países o Estados
- Pero también por la capacidad de algunos países por afrontar procesos que podrían llamarse de re-reforma, es decir por replantearse profundamente la forma como la habían implementado originalmente
- Como consecuencia: idea hoy generalizada de que la RPP antes que nada consiste en un cambio cultural

AÑO	PAÍS
1994	Guatemala
1998	Costa Rica
	Provincia de Buenos Aires, Argentina
1999	El Salvador
	Paraguay
	Venezuela
2000	Chile (gradual)
2001	Bolivia
	Ecuador

AÑO	PAÍS
2002	Honduras
	Nicaragua
2005	Colombia (gradual)
	República Dominicana
2006	Perú (gradual)
	Provincia de Chubut, Argentina
2007	Estado de Chihuahua, México
En discusión	Argentina Federal
	México Federal
	Panamá

Razones para el cambio de perspectiva

- Conexión con una de las áreas de interés prioritario para la ciudadanía
- Existencia en la Comunidad Legal de grupos comprometidos con los cambios, más allá de las instituciones públicas involucradas
- Existencia de un verdadero movimiento regional (importante en los diseños) y ahora en la implementación (efecto demostración)
- Mayores niveles de información, existencia de evaluación (el Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales de CEJA)



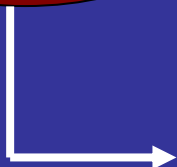
Evolución de la RPP

- Es posible identificar diferentes etapas o niveles de profundidad de las reformas
- Responden distintos niveles de complejidad, tanto respecto a los objetivos como a los instrumentos y actores involucrados
- No hay necesariamente un tránsito lineal entre cada una de ellas. Los niveles no son excluyentes, pero sí hay diferencias en los énfasis



RIMER NIVEL

INSTAURACIÓN
DEL JUICIO



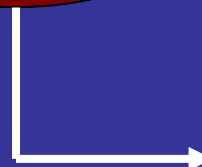
SEGUNDO NIVEL

MANEJO DE
LOS FLUJOS



TERCER NIVEL

DELITOS
COMPLEJOS



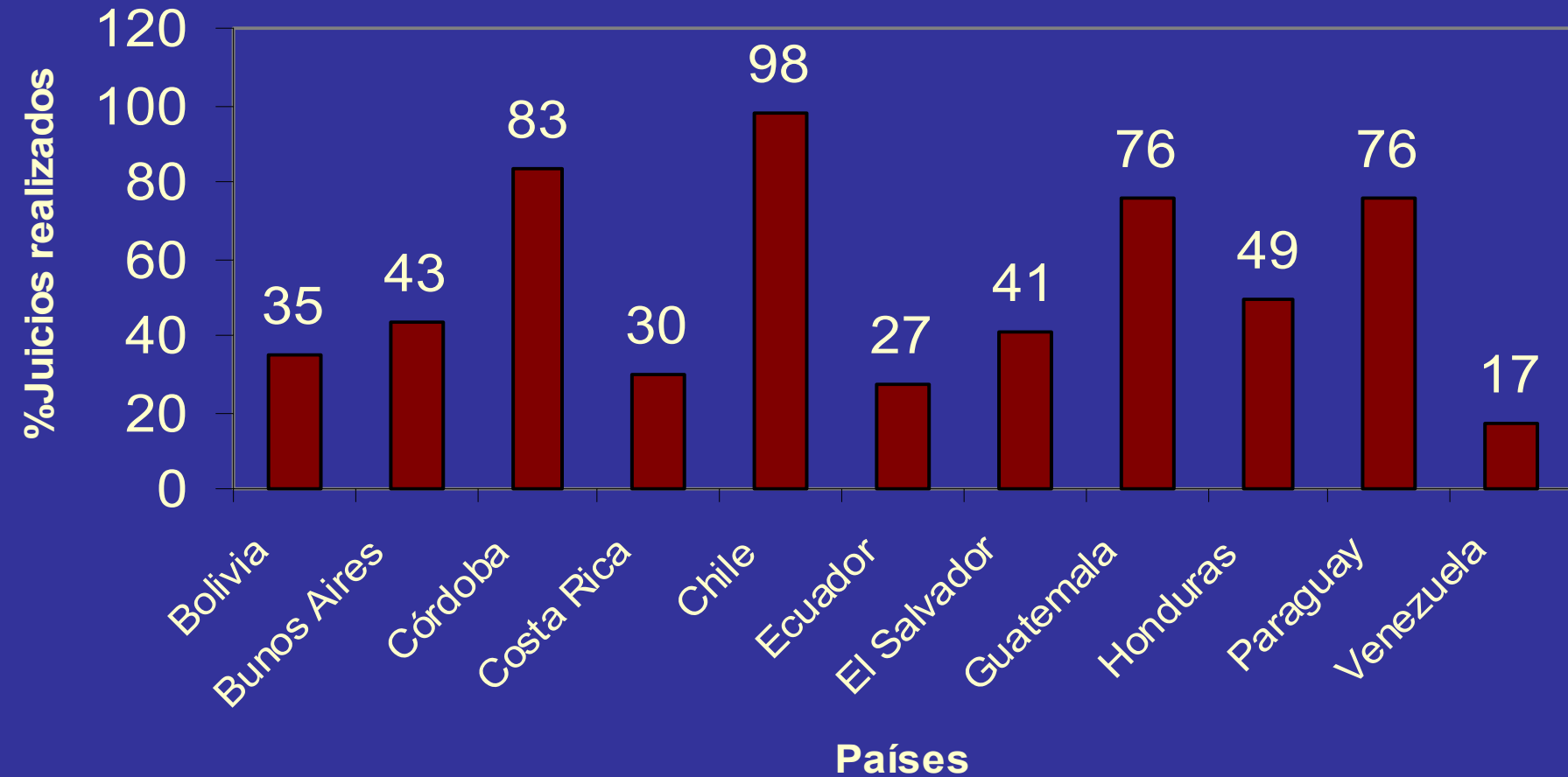
CUARTO NIVEL

PERSECUCIÓN
PENAL
ESTRATÉGICA

Primer nivel: Instaurar un juicio

- Objetivo fundamental, el respeto a las garantías: nadie puede ser condenado sin derecho a un juicio
- Temas fundamentales:
 - Incorporación de la oralidad
 - Técnicas de litigación (giro en la capacitación)
 - Precisar los roles institucionales:
 - Independencia del juzgador
 - Ministerio Público encargado de la persecución penal
 - Existencia de una defensa (Instituciones de Defensa Pública)
- Logros principales:
 - Celeridad
 - Transparencia
- Principales dificultades: gestión (cómo organizar audiencias)

Porcentaje de juicios agendados efectivamente realizados



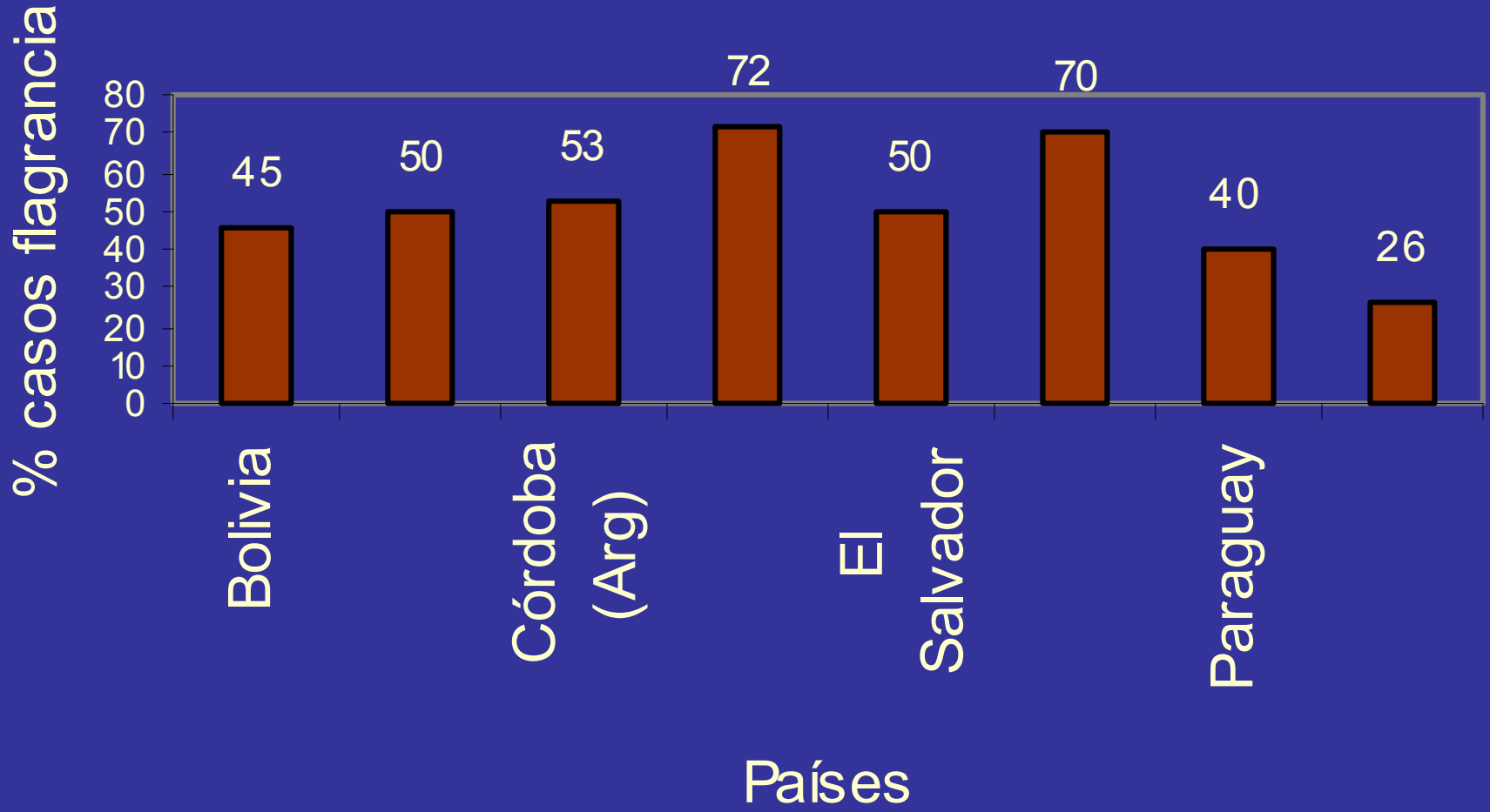
Segundo nivel: Ser capaces de manejar el flujo de casos del sistema

- El problema fundamental es cómo seleccionar los casos que ingresan al sistema y responder velozmente ante los delitos flagrantes. Si no se puede manejar esto es imposible ser exitosos en los casos más complejos
- Se incorporan objetivos vinculados a la eficiencia, pero los temas de garantías también están presentes: evitar que la respuesta ante la flagrancia sea la prisión preventiva
- Temas:
 - Incorporación de la oralidad a la etapa de instrucción
 - Uso de las facultades discrecionales del MP. Decisión temprana
 - Cobertura de la defensoría desde las primeras etapas del proceso
- En esta etapa están la mayoría de los países de la región

Duración promedio etapa investigación



Situación de Flagrancia



Desafío fundamental: Sustituir al expediente como metodología de trabajo

- En la mayoría de los países la reforma no ha terminado con el expediente
- Características:
 - Conjunto de pasos concatenados y estandarizados que permiten ir construyendo la decisión jurisdiccional
 - Mayor énfasis en las formas que en los resultados
 - Intervención de terceros en la construcción de la decisión: declaraciones, borradores de resolución
 - No hay incentivos para la toma de decisiones rápidas: Las partes juegan estratégicamente con el transcurso del tiempo
 - Rutinización, burocracia
- Oralidad desde la instrucción: factor crítico para el éxito de las reformas:
 - Importancia de las decisiones (privaciones de libertad, término de los asuntos)
 - Son poco los casos que terminan en juicio (10%)
 - Experiencia cotidiana de la ciudadanía
 - Contaminación del juicio

La oralidad como metodología alternativa

- Todas las decisiones jurisdiccionales se toman en audiencia, desde la primera hasta la última intervención, con muy limitadas excepciones
- Los registros (escritos, audio o imagen) no sirven para tomar la decisión, sino solamente como constancia de ella
- Efectos:
 - Énfasis en forzar la toma de decisiones rápidas adaptadas a las características del caso:
 - Tener que presentar el caso implica estudiarlo y “dar la cara”
 - Sólo es posible negociar luego de conocer la información que el otro tiene
 - Decisiones a esta altura efectivamente evitan trabajo innecesario
 - Control de la actuación de los intervinientes
 - Separación clara de lo jurisdiccional de lo administrativo

Distintos Objetivos = distinta organización (tribunales)

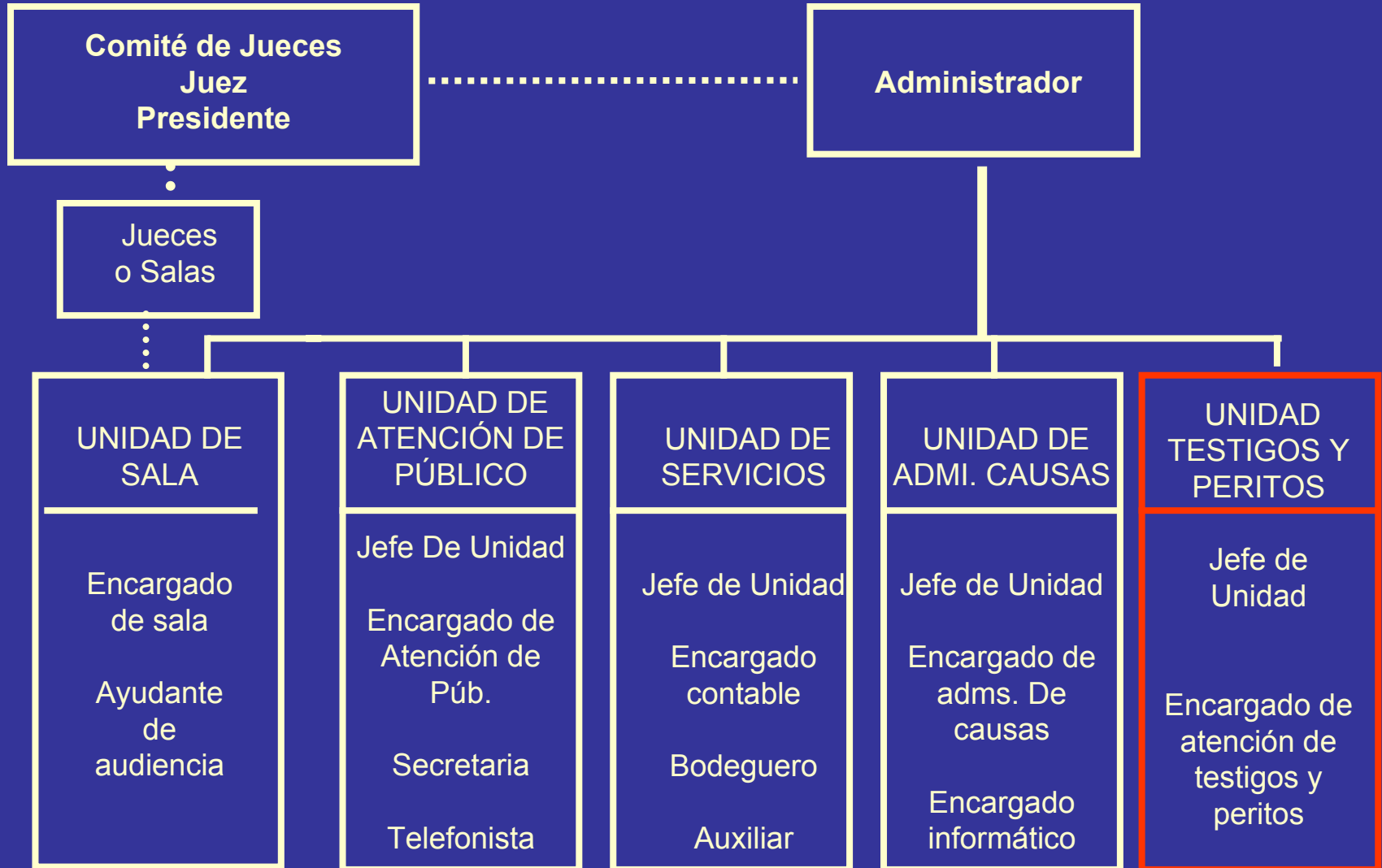
- Objetivo: Formar un expediente
 - Cada juez con un personal numeroso
 - Personal con conocimientos jurídicos
 - Juez controla el trabajo del personal
- Objetivo: Organizar audiencias
 - Menos personal por juez
 - Personal con conocimientos técnicos según su función
 - Personal controlado por administradores profesionales
 - META: Juzgados son papeles



Relación empleados y jueces en los sistemas de justicia criminal antiguo y nuevo en Chile

		Relación empleados por jueces
Sistema antiguo	Juzgados criminales especializados	11
Sistema nuevo	Juzgados de Garantía	3,8
	Tribunales Orales en lo Penal	2,2

Estructura Juzgado Penal

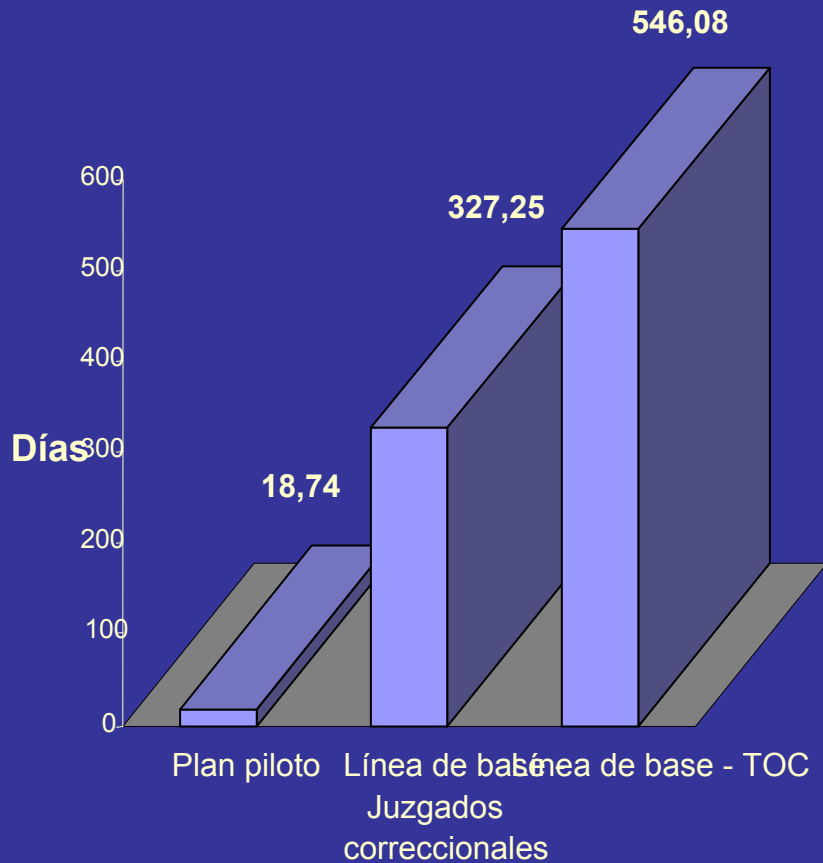


Proyecto Piloto de Mar del Plata

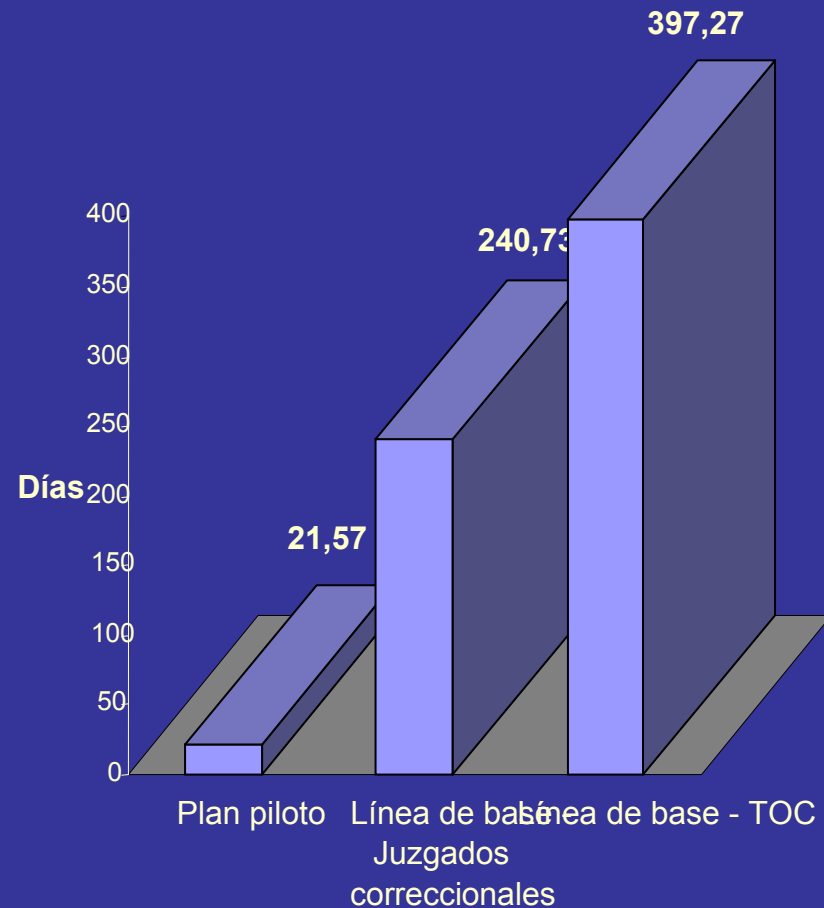
- Proyecto surge de Convenio: Corte Suprema, MINJU, Procuraduría, Inecip y CEJA
- Diagnóstico: sistema desde 1998 con debilidades en implementación (gestión y prácticas), pocos y tardíos juicios orales, demoras masivas, oralidad con distorsiones, no uso procedimiento por flagrancia.
- Contexto: marco legal vigente y recursos humanos y materiales disponibles
- Reforma fundamental: Sistema de decisión temprana de casos de flagrancia a través de audiencia dentro 5 días de aprehensión

Proyecto Mar del Plata, Argentina

Suspensiones de juicio a prueba



Juicios abreviados



Decisión temprana de casos

- En lo institucional, los MP tienden a estar organizados en forma refleja al PJ
- En lo funcional, tienden a operar al igual que los viejos juzgados de instrucción
- Problemas en la transmisión de información con la Policía y de definición de modalidades generales de actuación
- Consecuencia:
 - no uso de las facultades discrecionales de los fiscales
 - Escasa proactividad de los fiscales



Uso de salidas alternativas y facultades discrecionales por parte de los Ministerios Públicos

País	% en que se usan
Bolivia	40%
Córdoba (Argentina)	1 %
Costa Rica	64 %
Chile	75 %
Ecuador	2 %
El Salvador	26 %
Honduras	8%
Guatemala	4 %
Paraguay	10 %

La Experiencia de Quito-Ecuador

- **Objetivos:**
 - Archivar tempranamente denuncias de hechos no investigables
 - Desestimar tempranamente denuncias de hechos no constitutivos de delitos
 - Racionalizar prácticas del sistema
- **Línea de base en Quito:**
 - 84 denuncias por fiscal promedio al mes
 - 5,6% desestimaciones
- **Resultados (7 meses desde el inicio, febrero 2005)**
 - 36,3 % depuración inicial
 - Tiempo promedio depuración: 15 días v. 509 días
 - Baja en los casos distribuidos a fiscales: 53 denuncia promedio por mes por fiscal

Tercer nivel: delitos complejos

- Capacidad del sistema para procesar grandes cantidades de información y para investigar los delitos
- Coordinación con las policías: qué les corresponde a ellos y qué a los fiscales.
- Importancia de los apoyos técnicos periciales
- Situaciones muy disímiles entre los países. Algunos han podido mostrar rápidamente buenos resultados en los delitos complejos, otros han evidenciado grandes dificultades para afrontarlos
- Ejemplo: delitos sexuales
- Mayores demanda de calidad a la defensa

Cuarto nivel: Persecución penal estratégica

- Apela fundamentalmente al MP
- Capacidad para insertarse en las políticas generales del Estado para afrontar los problemas de seguridad ciudadana
- Necesidad de fortalecer el Rol Simbólico del MP: Fiscales personas responsables de la seguridad ciudadana:
 - Desde el punto de vista comunicacional y de las discusiones públicas sobre el tema
 - Transparentar su funcionamiento y entrega de información
 - Fiscales seleccionados, evaluados y remunerados en función de sus resultados
- Objetivo: solucionar “problemas delictivos” antes que delitos singulares
- Necesidad de vincular a los Fiscales con su comunidad
- Uso estratégico de las facultades del MP: Mayor énfasis en la calidad que en la cantidad

Temas transversales

- Entender el proceso político tras las reformas, mantener al menos los apoyos iniciales
- Coordinación interinstitucional: visión de sistema
- Rol de la gestión profesional
- Orientación al usuario, particularmente las víctimas

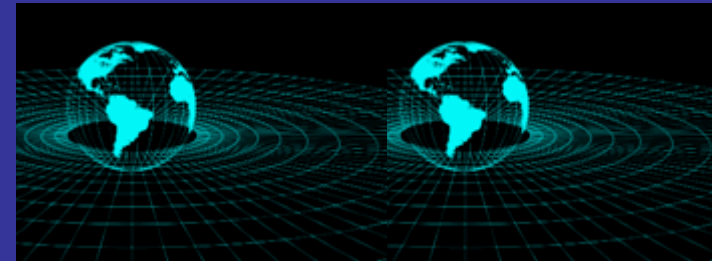


Conclusiones

- La innovación recae sobre prácticas. La ley fija objetivos, pero para alcanzarlos hay que cambiar los procesos de trabajo
- La innovación requiere nuevos lenguajes y métodos, lo que exige abrirse hacia otras profesiones y temas: gestión, tecnología, análisis de información, etc.
- La innovación debe ser incentivada y guiada por las autoridades: premiar los aciertos y motivar el aprendizaje, aunque lleve a cometer errores
- La innovación se alimenta de la competencia: implica dar autonomía a las unidades operativas, para luego comparar resultados y masificar buenas prácticas consolidadas

Temas para el futuro

- Existen fueras demandas por completar el proceso de reformas en otras áreas del sistema penal (derecho penal sustantivo, Penal de adolescentes, reforma policial, sistema penitenciario) o en otras áreas de la justicia (civil, familia, laboral, entre otras)
- Sin embargo, hay que consolidar lo que se tiene y evitar replicar los problemas ya habidos





www.cejamericas.org