

© 2005. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA  
Holanda 2023, Providencia  
Santiago, Chile  
Tel +(562) 274-2933  
Fax +(562) 341-5769  
[www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

Diseño e impresión:  
Alfabetas Artes Gráficas  
Fono Fax: 551-5657  
Carmen 1985 - Santiago



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
PRÓLOGO .....	11
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DEL PROYECTO .....	21
I.    Objetivos y perspectiva .....	21
II.   Metodología y criterios de trabajo .....	25
CAPÍTULO SEGUNDO	
INFORME COMPARATIVO. PRIMERA ETAPA .....	31
I.    Introducción .....	31
II.   Síntesis de los resultados de los informes nacionales .....	32
1.  Informe sobre Chile .....	32
2.  Informe sobre la Provincia de Córdoba, Argentina .....	50
3.  Informe sobre Costa Rica .....	64
4.  Informe sobre Paraguay .....	72
III.  Análisis comparativo .....	83
1.  Fortaleza institucional .....	84
2.  Cambios en las prácticas fundamentales y consolidación de los valores del modelo teórico .....	86
3.  Monto de los recursos .....	87

4. Modelo de juicio .....	89
5. Juicio oral de tres jueces y su productividad .....	89
6. Debilidades en el sistema de administración de tribunales .....	90
7. Debilidades en el sistema de organización de audiencias .....	92
8. Problemas con la publicidad .....	93
9. Carencia de liderazgo .....	95
10. No uso de procedimientos breves .....	97
11. Defensas formales, ¿debe avanzarse más allá? .....	98
12. Carencias en el modelo de trabajo policial .....	100
13. Carencias de información .....	102
CAPÍTULO TERCERO	
INFORME COMPARATIVO. SEGUNDA ETAPA .....	103
I. Introducción .....	103
II. Síntesis de los resultados de los informes nacionales .....	104
1. Informe sobre Ecuador .....	104
2. Informe sobre El Salvador .....	112
3. Informe sobre Guatemala .....	119
4. Informe sobre Venezuela .....	126
5. Segundo informe sobre Chile .....	130
III. Análisis comparativo .....	147
1. Consideraciones generales .....	147
2. Principales problemas observados .....	149
CAPÍTULO CUARTO	
INFORME COMPARATIVO. TERCERA ETAPA .....	173
I. Introducción .....	173
II. Síntesis de los resultados de los informes nacionales .....	173
1. Informe sobre Bolivia .....	173
2. Informe sobre Honduras .....	181
3. Informe sobre la Provincia de Buenos Aires - Argentina .....	189
III. Análisis comparativo .....	197
1. Problemas de diseño legal .....	199
2. Problemas en la implementación .....	205



# PRESENTACIÓN

En prácticamente todos los países de América Latina los procesos de recuperación democrática experimentados a partir de la década de 1980 vinieron acompañados de reformas a sus sistemas de justicia con una profundidad bastante insólita para un sector caracterizado por su inmutabilidad. Quizás el proceso más consistente de todos ellos haya sido el de las transformaciones a la justicia criminal. Precisamente la vinculación entre redemocratización y reformas judiciales, como respuesta a una demanda por sistemas de justicia que efectivamente sirvieran para proteger los derechos humanos, partiendo por el derecho fundamental al debido proceso, es lo que explica una atención preferente por el área penal dentro de esas transformaciones.

Los sistemas de enjuiciamiento criminal en la región se habían mantenido más o menos inalterados desde la época colonial. Pocos o ningún cambio habían experimentado cuando las naciones latinoamericanas obtuvieron su independencia y quedaron fuera del proceso transformador que los llamados procesos inquisitivos de los países europeos sufrieron con posterioridad a la Revolución Francesa y que permitieron su adaptación a un contexto político donde la persona humana adquirió derechos frente al Estado. La agenda de reformas, al menos en su impulso inicial, no consistió como erradamente se escucha, en acercar los sistemas inquisitivos de estos países hacia un modelo acusatorio de corte anglosajón, sino más bien en ponerlos a tono con lo que había sido la evolución de los sistemas inquisitivos europeos en los últimos 200 años.

Se ha tratado de un proceso de gran vitalidad. Ha afectado a prácticamente todos los países del continente, siendo asumido con un

espíritu auténticamente regional. No solo los modelos han sido compartidos –el más destacado es el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica–, sino que en muchos casos han sido los mismos equipos de expertos los que han trabajado en su diseño, generándose una comunidad estrecha entre ellos. La vitalidad del proceso también es posible advertirla en las nuevas influencias que van interviniendo en él –produciéndose de ese modo, con posterioridad, una mayor cercanía a ciertas instituciones de raigambre anglosajón– o los nuevos desafíos que ha debido ir enfrentando, siendo el más importante el de poder contribuir a dar una respuesta a los crecientes problemas de seguridad ciudadana que experimenta la región.

Al momento de crearse el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en 1999, 12 países de la región habían iniciado sus reformas, llevando algunos, varios años de implementación del nuevo sistema. Estas reformas concentraban grandes esfuerzos institucionales, personales y la inversión de recursos que tradicionalmente le habían sido esquivos al sector. Nuevos países expresaban también su intención de sumarse a este proceso. Sin embargo, ningún estudio sistemático se había realizado para medir el grado de avance de estos cambios, sus éxitos y dificultades, de forma tal de poder rescatar las principales lecciones que se derivaban de este compromiso transformador. Realmente estábamos a ciegas, seguíamos creyendo en la necesidad de estas reformas, por los sólidos argumentos de principios que estaban detrás de ellas, pero no sabíamos si los objetivos propuestos se estaban obteniendo o no. Estábamos ejecutando las políticas públicas en este sector como tradicionalmente lo habíamos hecho, confiando simplemente en las consecuencias transformadoras de la ley y en el surgimiento, quizás, de iniciativas espontáneas que pudieran superar los problemas prácticos que sin duda se iban a generar. La diferencia es que esta no era una política más en el sector, sino un cambio refundacional radical que luchaba contra profundas y muy asentadas prácticas de trabajo de las instituciones y los operadores que las componen.

El objetivo político que tuvieron en mira los países de las Américas para crear CEJA, fue precisamente apoyar ese proceso de transformaciones. De hecho, en los estatutos de esta nueva organización se dispuso expresamente que concentrara, en una primera época, sus esfuerzos en las reformas penales. Para cumplir con este cometido CEJA se propuso, en primer término, contar con información básica sobre qué realmente estaba pasando con las reformas penales, cuáles eran sus fortalezas y debilidades. No se pretendía con ello entrar a la discusión teórica sobre las reformas, ni siquiera sobre sus conte-

nidos, sino simplemente apreciar si aquello que los Estados de la región se habían propuesto hacer en este ámbito, se había logrado materializar o no. Por ello se escogió como metodología indagar cuáles eran las prácticas concretas de los operadores del sector y en qué medida ellas habían logrado ser cambiadas en función de los objetivos de las reformas.

Es en ese contexto que se realizaron en tres etapas, durante los años 2001 a 2003, los estudios nacionales que en esta publicación se contienen, acometidos por instituciones locales. Al término de cada una se elaboraron por el equipo central de CEJA sendos informes comparativos que han tratado de reflejar, desde diferentes perspectivas, las lecciones que arroja el proceso, aprovechándonos de ese modo de las sinergias que genera el trabajo regional.

Naturalmente, el objetivo de este proyecto –denominado de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales– no se reducía a la simple generación de información, sino que perseguía develar las áreas problemáticas, relevar buenas prácticas y, antes que nada, generar un discurso nuevo en la región que pusiera atención en los problemas concretos que significa asumir reformas judiciales significativas para, en definitiva, mejorar la calidad y el grado de éxito de las mismas. Por ello se ha puesto especial énfasis en promover debates sustantivos en cada uno de los países estudiados y en la región completa, a partir de los hallazgos. Han sido numerosos los seminarios y publicaciones donde se ha presentado esta información, constituyendo el texto que ahora presentamos una versión final que pretende refundir lo que hasta la fecha ha estado disperso en diversos materiales.

Más allá de lo anterior, el desarrollo de este proyecto le proporcionó a CEJA la oportunidad de trabar un estrecho contacto con las personas encargadas de liderar los procesos de reformas en sus respectivos países, así como de desarrollar propuestas claras sobre cómo mejorar las áreas especialmente deficitarias que se fueron detectando. Ambos factores son los que han permitido diseñar y poner en ejecución diversos instrumentos de capacitación y programas concretos de intervención. Los primeros han sido aplicados tanto a nivel regional como local y los segundos han estado destinados a ir traspasando incrementalmente las mejores experiencias generadas en la región.

De tal suerte que hoy es posible hablar de un movimiento de segunda generación tras las reformas procesales penales, mucho más fo-

calizado que las iniciativas iniciales y, a la vez, más complejo en cuanto al instrumental al que echa mano. Ya no basta con ser un “buen jurista” para ser parte de este proceso, demandándose ahora un trabajo auténticamente multidisciplinario que al menos considere variables como el cambio cultural, la gestión, los sistemas de información y, en términos más generales, el trabajo concreto sobre las prácticas cotidianas de los operadores del sistema.

Esperamos que el presente texto sirva para fortalecer aún más este proceso que ya se encuentra en pleno desarrollo.

Finalmente, quisiéramos agradecer particularmente a las instituciones encargadas de la elaboración de los informes locales cuyos resúmenes se contienen en este texto y que sirvieron de base para la elaboración de los informes comparativos, así como especialmente a las personas que directamente intervinieron en los mismos. Estas instituciones corresponden a la Universidad de Chile y Diego Portales de Chile; al INECIP Córdoba; al Instituto de Ciencias Penales de Costa Rica; al INECIP Paraguay; la Fundación ESQUEL de Ecuador; CEPES-FESPAD de El Salvador; el ICCPG de Guatemala; INVERTEC IGT, en Venezuela; CEJIP de Bolivia, FESPAD, en Honduras y el CELS, para la Provincia de Buenos Aires.

Quisiéramos agradecer también particularmente a Luciana Sánchez por su trabajo en la coordinación de los estudios locales, trabajo que luego concluiría, en la tercera etapa de los estudios, Mildred Hartmann. Igualmente importante fue la colaboración de Fernando Santelices como ayudante del proyecto en sus primeras fases, labor que en esta versión final asumió Álvaro Castro.

Finalmente queremos reconocer el apoyo recibido de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que permitió asumir las labores de coordinación central del proyecto y la realización de muchos de los estudios locales, así como también la de otros aportes locales que contribuyeron a su concreción. Igualmente debemos reconocer el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA), que hace posible esta publicación.

JUAN ENRIQUE VARGAS  
*Director Ejecutivo*  
CEJA



# PRÓLOGO

ALBERTO M. BINDER\*

Uno de los signos de seriedad de cualquier política pública es que ella sea susceptible de ser evaluada y, mucho más aún, que lo sea efectivamente. Es una gran debilidad de las políticas judiciales de la región el que plantean acciones y planes que no pueden o nunca son evaluados. Por lo tanto, poco se puede aprender de errores que es imposible conocer y muy fácilmente cometer en cualquier caso, mucho más aún en contextos altamente inestables o de debilidad institucional como los de nuestra región. De todos los criterios que se pueden tomar para evaluar una política me parece adecuado –como hace el informe– comenzar por las propias promesas, con aquello que se planteó como un objetivo del plan de cambio. Por supuesto, allí no se agota la evaluación porque además de toda planeación y de todo propósito se encuentra lo que una política produce, más allá de sus agentes directos o de sus propósitos explícitos.

Estas palabras no pretenden ser un análisis completo de la evaluación que se presenta en estas páginas ni del conjunto del proceso de reforma de la justicia penal. Tanto la profundidad de los hallazgos como la complejidad del proceso de reforma, así como la extensión y el propósito de este prólogo impiden hacerlo. No obstante, creo que se pueden destacar algunos primeros hallazgos y conclusiones de modo que ese énfasis pueda servir para suscitar nuevos debates u orientar otras investigaciones.

---

\* Vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Políticas Penales y Sociales – INECIP. E-mail: [inecip@velocom.com.ar](mailto:inecip@velocom.com.ar)



## A. LA POSIBILIDAD DE SUPERAR EL FETICHISMO NORMATIVISTA

Se le ha puesto el nombre de “fetichismo normativista” a la práctica según la cual las autoridades públicas sancionan leyes, muchas veces con propuestas ambiciosas de cambio y, luego, se despreocupan de su puesta en marcha. Tras esta práctica no se encuentra una forma de “pensamiento mágico” –lo que sería una forma de volver superficial el fenómeno con analogías fáciles, sino uno de los mecanismos más profundos de pervivencia de la sociedad de privilegios, es decir, usar la legalidad como una máscara de legitimidad y no como instrumento de realización de políticas efectivas.

Un primer elemento que resalta de todo el texto –y quiero insistir en destacarlo– es el siguiente: “es necesario plantear de modo general que, en todos los casos, se trata de procesos de reforma que muestran un grado importante de impacto sobre la realidad de los sistemas judiciales. Es decir, más allá de las debilidades que los procesos de implementación presentan, se trata en todos los casos de procesos que han producido cambios importantes, que hacen que la fisonomía de los sistemas judiciales haya variado sustancialmente”. Una lectura rápida o ideológica de los estudios puede pasar por alto esta afirmación o considerarla obvia. Sin embargo, ella destaca un aspecto de primer orden de importancia y un cambio en el modo de encarar políticas efectivas en el sector que abren nuevas perspectivas.

Lo primero que se debe tener en cuenta que ello no es casualidad sino el resultado de un cambio de metodología. Las reformas tradicionales en el campo legal y mucho más en el campo judicial, quedaban reducidas a modificar un texto legal sin mayor preocupación por generar condiciones para su aplicación. Ya en los primeros proyectos de reforma (Argentina 1986) se planteaba explícitamente la necesidad de un cambio de metodología tanto en la formulación de las leyes como en los trabajos para su puesta en marcha. Tres aspectos han demostrado ser relevantes para ello: 1. Una discusión amplia de los textos normativos, en distintos niveles, desde el social (a través de los medios de comunicación) hasta el de los ámbitos especializados, pasando por los operadores del sistema. Quizás esta metodología produzca textos normativos menos “prolijos” o “impuros”, pero sin duda aumenta la capacidad de esos textos de instalarse efectivamente en el plano de la realidad de las instituciones y “constituye” actores que, luego, jugarán diversos roles positivos en las etapas subsiguientes. 2. La adopción de una visión amplia (lla-

mada en su momento “multidimensionalidad del proceso de reforma”) que permitió integrar problemas organizacionales, arquitectónicos, culturales, presupuestarios en un plano de “igualdad” y, a veces, superioridad con el tradicional enfoque normativo. Ello permitió, a su vez, la incorporación de otros profesionales con otras “miradas” sobre el problema judicial. 3. La incorporación, como una etapa esencial del proceso de reforma de todos los trabajos preparatorios para la puesta en marcha y el monitoreo de los primeros años de trabajo del nuevo sistema. Así, la “etapa de implementación” va adquiriendo progresivamente una mayor relevancia dentro del proceso de reforma.

Por lo tanto, diseñar una política pública que, más allá de sus bondades sustanciales o temáticas, tenga capacidad de “impactar” la realidad es un logro importante que no debe dejar de ser señalado. Es más, una buena parte de los problemas que hoy debe enfrentar la reforma provienen precisamente de este logro, es decir, “impactar” sobre una realidad que necesariamente va a reaccionar de un modo relacional hace nacer innumerables problemas que antes quedaban ocultos tras ficciones normativistas. No se debe leer en estas afirmaciones un intento de justificación: al contrario, lo que debe primar es un enfoque realista que aprenda a convivir con los problemas permanentes que debe resolver una política judicial estabilizada y, por lo tanto, deje de pensar la reforma judicial como un cambio de estados para comprender que se trata de orientar un proceso permanente, atendido por una política judicial en estado también permanente de trabajo y no meramente espasmódico (como a veces parece sugerir la idea de “reforma judicial”).

## **B. LA FUERZA DE LA ORALIDAD**

Otro de los hallazgos de este informe que me parece necesario destacar consiste en las dificultades de implementar y sostener adecuadamente la oralidad. También aquí es necesario hacer aclaraciones. Cuando hablamos de “oralidad” no estamos diciendo simplemente las actuaciones de roles escénicos en un espacio más o menos majestuoso. De lo que se trata es de lograr pasar de un modelo de administración de justicia basada en el trámite, en la petición (que es el modelo de las peticiones administrativas), a una administración de justicia basada en el litigio. La estructura del litigio es un punto fundamental como eje articulador de las distintas propuestas de cambio. De allí que no sea extraño que la tradición inquisitorial –una tradición de justicia sin litigio– se ensañe con el

juicio y las audiencias orales. Ya podemos destacar distintas manifestaciones graves de esa tradición que debilitan o anulan el litigio, algunas de ellas claramente detectadas por la investigación en curso. Ellas son: A) La incorporación de prueba por lectura, es decir, renunciando a su producción en juicio público, muchas veces en contradicción expresa a las normas legales. B) La actividad de los jueces supletoria de la que es propia de las partes. C) Las limitaciones a las facultades de las partes para litigar (interrogar, alegar, etc.), es decir, la consideración del debate más como un problema que como una virtud del sistema. D) La utilización de pocas horas para hacer juicios, pese a que la organización judicial asigna muchos recursos para ello. E) La tendencia a preparar de un modo negligente los juicios pese a que los sistemas normativos asignan suficiente tiempo para hacerlo de un modo conveniente. F) La suspensión de las audiencias sin motivos de valía. G) La utilización corriente de prueba producida de oficio, lo que presupone rupturas de la imparcialidad. H) Escaso tiempo asignado a la deliberación y a la producción inmediata de la sentencia. I) La redacción de sentencias con muchos elementos de formulario. J) La poca preocupación por la publicidad y la facilitación de la asistencia del público. K) La resistencia a realizar audiencias orales en las etapas preparatorias. L) La falta de salas de audiencia disponibles para los jueces de garantías, quienes perciben su trabajo como un trabajo de “despacho” y no de “sala de audiencia” (en definitiva, esos son dos paradigmas de relación de juez con su trabajo y dos “cosmovisiones” en competencia en el ámbito de lo judicial). M) La ausencia de preparación de los abogados para ser litigantes, no en el sentido espurio de aquellos abogados que complican innecesariamente los casos y utilizan el “litigio indirecto”, sino como el profesional que sabe preparar el caso y presentarlo ante un juez, obteniendo adecuada información de la prueba que presenta y argumentando y debatiendo con su contendiente. N) La falta de organización de todos los servicios auxiliares necesarios para el éxito de las audiencias, tales como búsqueda de personas, cuidado de la prueba, preservación de los documentos y objetos secuestrados, etc. Ñ) La escasa literatura existente sobre la adquisición de destrezas y habilidades necesarias para litigar, y O) Una teoría y una forma de análisis de los problemas de la justicia y el derecho procesal que sigue afincada en la idea de trámite y no utiliza al litigio como concepto-base.

La cantidad de problemas señalados y otras muchas manifestaciones de este tipo, podrían llevar a la conclusión de que poco se ha avanzado, pero eso no sería el análisis correcto. Debemos huir tanto de la miopía del “corto plazo” como la perpetua postergación de las

evaluaciones del “largo plazo”. Detectar el recorte temporal que nos debe servir de “horizonte de evaluación” es central para comprender todos estos problemas.

La reforma judicial en general y la de la justicia penal en particular, se enfrenta a la “tradición inquisitorial”, esa tradición configura un campo de acción (los sistemas judiciales), en la que existen reglas, actores (cada uno de ellos con capital cultural), habitus (en el sentido de Pierre Bourdieu, es decir, un mecanismo estructurante, incorporado a la subjetividad, pero que es también reflejo de la estructura objetiva y que, si bien no opera como un determinante, sí genera amplios mecanismos de condicionamiento) y, finalmente, estrategias (posicionamiento y alianzas) en las que esos actores ponen “en juego” su capital para lograr triunfos. Pretender que en unos pocos años el movimiento de reforma revierta esa tradición inquisitorial es algo absurdo, propio de impacientes o burócratas que tienen que dar cuenta del éxito de sus proyectos. Lo importante es tomar conciencia de lo siguiente: 1) Todo texto normativo diseña una práctica, que debe ser extraída del texto mismo en una actividad (hermenéutica) más amplia que la que nos sugiere la pura interpretación de la ley. 2) Esa práctica debe ser comunicada adecuadamente a los actores, de modo que sepan con claridad qué se espera de ellos, con métodos más complejos y diversificados que los que nos presenta hoy en día la capacitación judicial –carente de una reflexión profunda sobre el juego de la tradición e innovación en el marco de campos fuertemente estructurados históricamente–. 3) Esa práctica siempre y necesariamente combate con otra práctica de signo contrario. Una desplazará a otra en un complejo mecanismo que debe ser apoyado y monitoreado del modo más preciso (esa es la razón de la metodología que propone la evaluación y que ya muestra sus resultados) ya que los factores que llevarán a que se imponga una u otra práctica son de diversa índole. Si tuviera que describir el estado de la reforma de la justicia penal en América Latina yo lo haría como el momento en el que las nuevas prácticas sugeridas por los nuevos textos normativos se hallan en franca pelea con las prácticas que hunden sus raíces en la tradición inquisitorial y que todavía no podemos realizar afirmaciones acerca de cómo concluirá este combate, hay tantas razones como para pensar que las viejas prácticas triunfarán como para sostener que pasará todo lo contrario. Así definiría el estado de la cuestión que nos muestra el informe y nos permite sacar conclusiones: a) Insistir en la oralidad, que a veces se pensaba que era un tema superado. No solo no lo es, sino que sigue demostrando que es uno de los factores de cambio más importante y debe profundizarse su consideración y volver a ponerlo en el

centro de la escena. b) Carecemos de una adecuada teoría de la práctica, que nos permita avanzar en otras manifestaciones fuertes de la tradición inquisitorial y nos permite actuar frente a ellas. c) Carecemos de adecuada información sobre el funcionamiento concreto de los sistemas judiciales, pero sería un error limitarnos a juntar información sobre algunas variables. El trabajo de construcción de indicadores ha estado poco orientado a desarrollar indicadores de prácticas, ha estado más bien orientado a construir indicadores de resultados, lo que es insuficiente. d) El discurso de la primera etapa de la reforma (adecuación constitucional, graves problemas de ineficacia, violación de derechos fundamentales) debe ser mantenido, pero ya no alcanza (por lo menos en los países que ya han hecho cambios en sus sistemas) para proyectar el mejoramiento de los sistemas judiciales a una nueva etapa. Es necesario construir un discurso de segunda generación, para el cual este informe nos da elementos importantes. e) Los organismos de cooperación internacional deben tomar nota de este estado de situación para no caer en la práctica de “empezar siempre de nuevo”, diagnosticar, sino modernizar sus instrumentos de diagnóstico, superar la miopía del corto plazo (pese a que normalmente se proclama otra cosa) y adecuar sus mecanismos de ayuda a procesos en marcha, en la que ya existen muchos actores. América Latina no tiene tiempo para que se imponga la lógica burocrática incapaz de comprender los procesos en marcha.

### **C. EL GRAN TEMA PENDIENTE: CONSTRUIR LOS SISTEMAS DE INVESTIGACIÓN**

También nos muestra el texto que si existe un punto todavía muy problemático es el de la actuación del Ministerio Público y su relación con la Policía: falta de dirección (la cláusula de dirección funcional no ha demostrado ser muy útil), falta de coordinación entre las distintas policías y entre ellas y los fiscales, burocratización y desorientación organizacional del Ministerio Público, falta de capacitación, etc. Estos son solo algunos de los muchos problemas que se destacan y muestran que todavía la promesa de mejorar los métodos de investigación tiene mucho trabajo por delante. Pero, para ello, creo que hay que tomar conciencia de algo fundamental: no se puede construir un sistema eficiente de investigaciones sin una profunda reforma de las policías de investigaciones y su separación de las policías de seguridad. La superación del modelo unitario de Policía que predomina en América Latina es un tema de alta prioridad. Lo que sucede es que es imposible encarar ese proceso

de reforma sin contar antes con un cuerpo de fiscales, correctamente organizados, con capacidad de preparar los casos y presentarlos antes los tribunales. Y todavía no estamos en esa situación tal como lo muestran muchas conclusiones del estudio. Por lo tanto, si bien ya es necesario comenzar a preparar las estrategias de reforma de la policía de investigaciones, no se debe descuidar el fortalecimiento del Ministerio Público Fiscal en los próximos años tanto por su valor en sí mismo como por su carácter de herramienta insoslayable para las transformaciones policiales.

En este sentido, también es necesario construir un nuevo modo de acercamiento al problema policial no de tipo moralista sino vinculado al desarrollo de las modernas políticas de seguridad en todas sus dimensiones. Tengo la impresión, en definitiva, que la lógica del “tramitar” frente a la “lógica de investigar” se ha instalado en las prácticas de los fiscales muchos más rápidamente de los que hubiéramos esperado. Así que aquí es necesario diseñar instrumentos rápidos de intervención en este problema que, en mi opinión, deben estar orientados a dos dimensiones: I) los nuevos modelos organizacionales del Ministerio Público Fiscal, y II) nuevas formas de capacitación de fiscales, tanto en técnicas y estrategias de investigación como en la preparación del litigio y la atención y colaboración con las víctimas y sus organizaciones sociales. Urge, en este sentido, la creación de un Centro de Capacitación en el nivel latinoamericano que pueda formar a una nueva generación de fiscales, ya que los recursos actualmente disponibles para esta tarea en la región son notoriamente insuficientes. Creo, firmemente, que la creación de policías de investigación, totalmente separadas de la policía de seguridad es la solución más idónea para dar un paso más en lograr mecanismos eficientes de investigación, ello con relación a otras dos dimensiones: 1. la modernización de todas las dimensiones de las políticas de seguridad, y 2. el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para luchar contra la impunidad (acciones colectivas, acciones populares, representación colectiva de las víctimas, etc.).

#### **D. LA DEFENSA PÚBLICA Y LA CRISIS DEL MERCADO DE SERVICIOS LEGALES**

El cuarto punto que me parece importante destacar es que, si bien la defensa pública ha sido uno de los aspectos más dinámicos del proceso de reforma de la justicia penal y han demostrado muchos defensores gran aptitud para capacitarse y adaptarse a nuevos nive-

les de exigencia, todavía sigue siendo un segmento débil del nuevo campo de la justicia penal.

Pero ello no es sólo un problema de la defensa pública en sí misma (que todavía debe definir mejor sus modelos organizativos), sino que tiene que ver con la crisis del mercado de servicios legales, dependiente a su vez de muchos vicios formalistas de las instituciones judiciales. La ecuación negativa formada por el hecho de que cada vez en nuestros países tenemos más cantidad de abogados, cada día peor preparados, cada vez más abogados jóvenes desocupados y cada vez más gente indefensa, no constituye un problema de la defensa pública, pero sin duda condiciona sus posibilidades de desarrollo, con el agravante de que puede frenar su actual orientación de fortalecimiento o ahogarla con una sobrecarga de trabajo imposible de afrontar. Por eso, me parece imprescindible, dado los hallazgos del informe, incorporar cuanto antes una reflexión de cómo acompañar el proceso de fortalecimiento de las defensas públicas con una profunda transformación del mercado de servicios legales, que no puede transitar exclusivamente el carril estatal, aun cuando se trate de los sectores de menores recursos.

## **E. EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Unas breves palabras finales para otras de las dimensiones en las que la investigación encarada ha hallado graves problemas: los modelos de organización de los tribunales. Creo que allí se entremezclan varios problemas. El primero, es la necesidad de abandonar la idea de la “especialización de lo judicial”. Se ha creado una ideología de las burocracias judiciales que nos induce a creer que los problemas de administración de tribunales tienen graves problemas de especialización, cuando en mi opinión son organizaciones bastante simples, con una apreciable tosquedad en sus métodos actuales y que perfectamente podrían incorporar conocimientos, técnicas y métodos ampliamente probados en otros sectores sociales o de la economía, muchos más complejos que las instituciones judiciales. Pero detrás de esto se encuentra la ideología de burocracias administrativas que gozan de no pocos privilegios y ejercen no pocas cuotas de poder, incluso en desmedro de los propios jueces. Por eso este tema está entremezclado con el problema del gobierno judicial y la pervivencia de las formas verticalistas de organización judicial que, hoy por hoy, son unos de los principales factores de atraso y de afectación de la independencia judicial.

Por ello creo que hay que ir hacia un sistema más sencillo que el que se ha intentado construir con los Consejos de la Magistratura, que han demostrado complicar más el tema antes que solucionarlo. Creo que la combinación adecuada consiste en una fórmula de amplia democratización del gobierno judicial, con la mayor tecnificación posible de su administración. De este modo, se podría conjugar la fuerza del compromiso y la responsabilidad compartida por todos los jueces, sin distinciones de “grados”, sin sobrecargar la toma de decisiones administrativas (que en su gran mayoría son de simple administración ordinaria de recursos) que bien pueden quedar en manos especializadas, sujetas a un adecuado órgano de gobierno que para gobernar no necesita involucrarse en la administración cotidiana sino a través del control y la planificación estratégica. Un esquema así permitiría finalmente resolver el problema de la complicada imbricación de lo jurisdiccional con lo administrativo, democratizaría el gobierno, rompería la estructura verticalizada y permitiría contar con administradores especializados. Esta dimensión es importante porque nos permitiría romper con los modelos de celdillas (juzgados, fiscalías, defensorías, etc.) todavía existentes (pensemos sino en los innumerables juzgados civiles, laborales, comerciales, etc., que no han modificado su funcionamiento en la gran mayoría de países) y evitar que ese modelo de organización se instale en otras áreas de la administración de justicia.

## F. CONCLUSIONES

Tal como nos muestra el presente estudio, el proceso de reforma de la justicia penal esta repleto de problemas. Eso significa que está vivo, que es evaluable, que ha impactado en la realidad, que no ha quedado en aguas de borrajas, que ha movilizado recursos, que ha cambiado algunas prácticas y se encuentra en combate con otras tantas, que no ha podido resolver todos los problemas, que es dependiente de otras políticas, que ya no tenemos todas las ideas que necesitamos para continuar adelante, que hay mucha gente entusiasmada en seguir trabajando en ello, que la población sigue demandando justicia. En fin, la promesa de remover siglos de tradición inquisitorial no podía encontrarse con otro escenario posible. Quien tuvo otra expectativa no mensuró el problema o careció de la adecuada lectura de nuestra historia y nuestra debilidad institucional. Creo, finalmente, que de la lectura del texto que se presenta y de su metodología podemos extraer nuevas fuerzas para ingresar a una nueva fase de la reforma de la justicia penal. Esa es la convocatoria y la tarea pendiente.



## CAPÍTULO PRIMERO

# ANTECEDENTES DEL PROYECTO

### I. OBJETIVOS Y PERSPECTIVA

En las últimas dos décadas la casi totalidad de los países latinoamericanos se han abocado a la tarea de reformar sus sistemas de justicia penal sobre bases bastante homogéneas. En general, estas reformas han pretendido superar diversos problemas que tradicionalmente se han identificado con la vigencia de sistemas bastante arcaicos, basados en el modelo inquisitivo heredado de la época de la colonia española, por medio de la introducción de instituciones más modernas que, en general, aparecen caracterizadas con el rótulo de sistema acusatorio.

Estos procesos de reforma se encuentran en diversos estados de avance. Algunos ya tienen años de experiencia en el funcionamiento de los nuevos modelos. Otros se están iniciando, en tanto que algunos todavía se encuentran en etapas de definición legislativa.

El Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en Latinoamérica ha tenido el propósito de promover la discusión informada y sistemática acerca del funcionamiento de los sistemas de justicia penal en las Américas, y de este modo contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma a la justicia penal. Concretamente, ha tratado de producir información acerca del funcionamiento de los sistemas reformados, identificar problemas de implementación y funcionamiento, generar una base de apoyo para el diseño de estrategias que ayuden a superar los problemas, revitalizar el debate, enriquecer la cultura legal, y, por esa vía, reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

Para apoyar los procesos de implementación, desde el año 2001 el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con el concurso de instituciones nacionales que conocen el sistema de justicia penal reformado de sus países, ejecuta este Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en América Latina. El proyecto consiste en investigaciones destinadas a producir información de los procesos de implementación de las reformas y del funcionamiento de los sistemas penales reformados, con el propósito de determinar hasta qué punto los cambios esperados se han producido y qué debe ser mejorado. La investigación ha sido realizada por etapas: la primera, durante el año 2001 consistió en estudios sobre los sistemas penales en Costa Rica, Argentina –Provincia de Córdoba–, Chile, Paraguay y un estudio comparado; la segunda, en el año 2002, cubrió los casos de Ecuador, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y un estudio comparado; la tercera, realizada durante el año 2003, comprendió Bolivia, Honduras y Argentina –Provincia de Buenos Aires–.

Los sistemas judiciales son sistemas complejos en varios sentidos. En primer lugar, por la variedad de sus componentes, que abarcan desde elementos normativos, culturales, institucionales y hasta recursos materiales y humanos. Pero, además, son complejos por la variedad de objetivos que se les atribuyen. De hecho, los procesos de reforma judicial que en las últimas dos décadas se llevan adelante en la mayor parte de los países de la región, se han planteado desde diversos sectores políticos y sociales con el propósito de lograr afianzar o reforzar algunos de estos múltiples objetivos: conseguir que los sistemas judiciales sean accesibles para recibir las denuncias y demandas de todas las personas, especialmente de los más débiles; que sean rápidos en resolver las cuestiones planteadas; que sean predecibles en sus decisiones; que sean eficaces en el control del crimen; que sean respetuosos de las garantías judiciales y que repriman a quienes vulneran los derechos humanos; que sean eficientes en su gestión administrativa; que sean eficaces en la determinación de los derechos de propiedad; que controlen la corrupción; que sean transparentes y que contribuyan a la legitimación del sistema democrático, entre los más comunes.

Esta multiplicidad de propósitos de los procesos de reforma constituye una dificultad en cuanto a la posibilidad de evaluar sus resultados, puesto que tal amplitud permite también una casi ilimitada posibilidad de justificar el éxito o fracaso de un determinado proceso, al menos en términos relativos. Se trata, por otra parte, de propósitos que se ubican en muy diversos niveles en cuanto a su rela-

ción con el sistema judicial. Mientras algunos de ellos pertenecen al ámbito de su funcionamiento interno, otros se refieren a efectos indirectos del trabajo del sistema judicial y requieren para su logro de factores ajenos al mismo, que no son posibles de controlar por el proceso de reforma.

Nos ha parecido que cualquier intento de evaluación supone simplificar la cuestión de los parámetros a la luz de los cuales han de ser evaluados estos procesos de reforma. La manera más normal de hacerlo sería la de seleccionar uno o más de los objetivos que han justificado las reformas, para construir instrumentos de evaluación en relación con ese o esos parámetros, abandonando el resto. Esta es, sin duda, una opción posible y probablemente productiva, en cuanto se haga explícito su alcance. No obstante, hemos creído que ella corre el riesgo de alejarnos de lo que constituye uno de los elementos más característicos de estas reformas y que ha sido precisamente su capacidad de convocar, en torno a proyectos bastante concretos de cambio, un abanico muy amplio de intereses y expectativas. Es, por otra parte, esta característica de las reformas la que, en muchos casos, ha posibilitado su concreción al generar alianzas políticas, sociales e institucionales amplias. Creemos, en consecuencia, que la evaluación debiera dar cuenta también de esta heterogeneidad de objetivos. Por último, los sistemas judiciales están cruzados por esta amplitud de propósitos. Son sistemas que se caracterizan, precisamente, por pretender articular intereses y expectativas múltiples, hasta conflictivas y, por tanto, deben ser evaluados específicamente en su capacidad de responder a la vez y, en alguna medida, a esa complejidad de propósitos y expectativas.

El problema consiste entonces en cómo simplificar la definición de un conjunto de parámetros específicos a ser evaluados manteniendo, a la vez, la capacidad de dar cuenta del logro o fracaso de la multiplicidad de propósitos que han justificado la reforma. Nuestra propuesta para intentar acercarnos a esa meta consiste en retomar otra característica común y central de la formulación de las propuestas de reforma, esta es, su énfasis en el cambio de un conjunto de prácticas muy concretas en el funcionamiento normal de los sistemas judiciales. Las reformas procesales penales se han caracterizado, en general, por postular sobre todo una modificación sustancial del modo en que los órganos del sistema judicial hacen su trabajo, un cambio del paradigma de funcionamiento del conjunto del sistema judicial, y han atribuido a este cambio la posibilidad, a su vez, de impactar positivamente sobre un conjunto de variables de diverso signo y que operan en distintos niveles, que constituyen lo

que nosotros aquí hemos denominado los objetivos de la reforma o las expectativas en torno a la misma.

Contar con información acerca de estos elementos característicos de la reforma, como son los cambios de prácticas, constituye un paso indispensable para aproximarse a sus objetivos finales. Si esta no ha logrado cambiar la operatoria del sistema judicial, no tiene sentido interrogarse sobre, por ejemplo, si ha contribuido a la eficacia del control del delito o una mayor legitimidad del sistema frente a la ciudadanía, objetivos todos cuya consecución siempre se concibió como dependiente del cambio efectivo del funcionamiento del sistema. Por otra parte, si tomamos en cuenta la experiencia de reformas legales acumulada en la región latinoamericana en diversas áreas y en distintos periodos históricos, veremos que los fracasos que estas muchas veces exhiben, no se deben tanto a la inadecuación entre el diseño y sus fines, relación que normalmente no se logra constatar en la práctica, sino a la falta de capacidad de los cambios legales para producir efectivamente cambios en la realidad que regulan.

Creemos que esta forma de evaluación centrada en las prácticas es, inicialmente, la más apropiada por varias razones. En primer lugar, porque todos los objetivos finales que se han postulado las suponen. Dicho de otra manera, todos los que esperan algo de la reforma lo esperan como producto del cambio del paradigma de funcionamiento en sus diversos componentes. En segundo lugar, porque creemos que esta aproximación es capaz de entregar información útil para el propio proceso de reforma, sobre todo en cuanto a la posibilidad de identificar aspectos deficitarios, resistencias a los cambios y diseñar intervenciones para superarlos. En tercer lugar, porque esta manera de medir los resultados de las reformas se basan en aspectos muy concretos, identificables, observables y cuantificables, que permiten, además, su comparación en realidades nacionales que son a veces bastante diversas.

Como ya hemos dicho, este es solo el primer paso en un proceso de evaluación que necesariamente ha de ser amplio, en cuanto a quiénes participen en él, así como comprensivo, en cuanto a las dimensiones a ser evaluadas. Nos parece que un segundo paso, una vez constatado el cambio o al menos hasta donde este ha llegado, es verificar la vinculación entre ese cambio y los objetivos y expectativas finales que han justificado la reforma. Este segundo paso es tan importante como el primero, puesto que, al menos respecto de algunos de sus objetivos finales, la reforma ha trabajado hasta ahora solo en torno a supuestos. Queda pendiente entonces una discu-

sión, ya no especulativa, sino con base empírica, de hasta dónde las reformas que se han hecho, no las que se diseñaron, han impactado o no estos objetivos finales, en general vinculados a los temas de gobernabilidad, estabilidad democrática y calidad de vida de la población.

## **II. METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE TRABAJO**

La metodología utilizada para la recolección de información fue diseñada participativamente a partir de una propuesta del equipo de dirección del proyecto. Sobre la base de esa propuesta general se realizó una primera reunión en Santiago de Chile con los equipos nacionales que trabajaron en la primera etapa del proyecto, con el objetivo de definir cuál era la información que resultaba relevante de ser recopilada y para ponerse de acuerdo en el tipo de metodología a ser utilizada en el estudio. Sobre la base de los acuerdos adoptados en esa reunión, el equipo encargado de la dirección del proyecto elaboró una propuesta de instrumentos destinados a la recopilación de la información. Esos instrumentos, a su vez, fueron discutidos, corregidos y finalmente aprobados en una segunda reunión que también tuvo lugar en Santiago de Chile.

La metodología que finalmente se utilizó estuvo condicionada por varios elementos que provenían, a su vez, de los objetivos generales del estudio así como de las limitaciones de tiempo y recursos necesariamente involucradas en un estudio del alcance del que aquí presentamos. Teniendo en cuenta las condicionantes señaladas, se elaboraron dos instrumentos de recolección de información:

El primer instrumento consistió en un cuestionario bastante amplio que debía ser llenado con toda la información relevante que diera cuenta del contenido de la reforma procesal planteada, del modo en que esta fue implementada y de la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica. Este cuestionario debía ser completado siguiendo una metodología destinada a recolectar información empírica por medio de un conjunto de actividades, que incluían visitas, observaciones y entrevistas con diversos actores del sistema procesal penal, recopilación y revisión de todos los documentos oficiales de los órganos involucrados en la reforma, así como de los estudios que estuvieran disponibles y que contuvieran información relevante.

Esta primera parte del estudio no tiene ninguna pretensión de representatividad en el sentido estadístico, sino que procura ser una

aproximación exploratoria para la descripción del funcionamiento de los nuevos sistemas procesales. Su confiabilidad se basa en la amplitud y variedad de las fuentes de información utilizadas, pero además, en la experiencia y el conocimiento acumulado que cada uno de los grupos de trabajo tiene sobre su respectivo sistema.

El segundo instrumento consistió en una pauta destinada a dar cuenta de la observación de los juicios orales que tuvieran lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional. La pauta estaba constituida por una serie de preguntas que el observador debió responder, relativas a la forma concreta en que se desarrollaban los juicios orales, así como a los antecedentes del caso que había de ser objeto del juicio. Esta pauta pretendió obtener información acerca del modo concreto en que los juicios se desarrollan en cada uno de los lugares estudiados, en especial en cuanto a las actitudes que los diversos actores desarrollan durante el juicio, así como de los tipos de casos que llegan a juicio y algunos antecedentes relativos al camino que han debido seguir para llegar a esa etapa.

Las observaciones de juicios intentaron abarcar todos los procesos que tuvieron lugar en la jurisdicción observada durante el plazo de un mes, con el fin de tener una muestra suficientemente amplia a modo de poder mostrar la regularidad de las prácticas del sistema judicial. Como es evidente, esa muestra es plenamente representativa del periodo observado y no necesariamente lo es del conjunto del año. No obstante, tratándose de prácticas que suelen ser relativamente homogéneas dentro de cada cultura legal, ha parecido una buena aproximación para determinar el modo en que funciona esta etapa tan importante y tan característica de los sistemas reformados. Sobre la base de estas pautas de observación, cada equipo debió elaborar un informe que diera cuenta de los resultados obtenidos en el conjunto de juicios y que permitiera, posteriormente, ser analizada en términos comparativos.

A continuación se incluye una descripción más precisa del conjunto de prácticas que el Proyecto ha perseguido relevar:

*a) Prácticas de transparencia del sistema respecto del público:*

- Transparencia institucional. Grado de transparencia de los aspectos institucionales generales del sistema, esto es, si el funcionamiento de las instituciones, en sus aspectos de selección de personal, manejo de estadísticas, instrucciones administrativas, entre otras, están o no abiertas al escrutinio público

- Publicidad de los juicios. Restricciones que se practiquen, mediante actuaciones, lecturas, relaciones que no son públicas, la existencia de obstáculos de acceso a las audiencias; publicidad de la decisión y sus fundamentos
- Publicidad del debate relativo a otras decisiones de importancia. Debates sobre prisión preventiva, sobre formas alternativas de terminación del proceso, y sobre recursos destinados a obtener una revisión de la sentencia, entre otros; y
- Medios de información y consulta. Existencia de sistemas de información para acceder a las instancias públicas y para conocer cualquier circunstancia de un caso determinado; facilidades de acceso de los interesados o de cualquier persona a esa información; existencia de elementos como personal de atención de público especializado, cartillas, folletos, acceso computacional, entre otros; posibilidades reales de los interesados de acceder a la jurisprudencia, a las estadísticas y a la información financiera sobre el funcionamiento de las instituciones del sector.

*b) Prácticas de respeto por los derechos del imputado:*

- Defensa letrada. Existencia o no de un abogado y su presencia en las oportunidades requeridas por la ley; carácter público o privado; preparación de los abogados en la función de defensa (acceso a los antecedentes, relación personal con el imputado); intervención efectiva en cada caso
- Pruebas. Efectiva participación de la defensa en la actividad probatoria (presentación de pruebas); forma de recepción por el juez; aceptación o no de registros anteriores en reemplazo de la prueba; oportunidad efectiva de los defensores de confrontar pruebas en contra del imputado
- Práctica del tratamiento de reclamos contra la policía. Oportunidades para hacer valer reclamos; respuestas del sistema cuando los reclamos se producen; y
- Duración del proceso. Tiempo de demora de un proceso, desde el comienzo de la persecución hasta la decisión definitiva sobre absolución o condena, en especial cuando la persona afectada ha permanecido en prisión preventiva, y cuánto dura esta.

*c) Respeto por los derechos de la víctima:*

- Prácticas de atención e información. Mecanismos para procurar atención de las víctimas, entre ellos, sistemas de atención especializados, carteles, panfletos, recintos separados o cualquiera otro
- Acceso a asesoría legal. Mecanismos o sistemas de acceso a asesoría legal para intervenir en el proceso y realizar las actuaciones o peticiones que estén permitidas; efectiva utilización
- Medidas de protección. Medios para solicitar medidas de protección durante su participación en el proceso; resultados de peticiones de protección; y
- Reparación. Mecanismos concretos, oportunidades específicas para que las víctimas puedan acceder a formas de reparación, y cómo operan en concreto

*d) Prácticas de trabajo en el Ministerio Público:*

Interesa saber hasta qué punto la organización interna del Ministerio Público y sus procesos de trabajo se han modernizado de acuerdo con los parámetros predicados por los procesos de reforma.

- Relación con organismos policiales. Características y dinamismo de la relación (trabajo de fiscales y policías); tiempos del traspaso de información
- Relación con los jueces. Relación entre jueces y fiscales en sus nuevos roles, grado de asimilación o distanciamiento, actitudes adoptadas en la litigación de los casos
- Análisis y selección de casos. Mecanismos de selección de los casos; parámetros y mecanismos predeterminados para la toma de esas decisiones; resultados, proporción de casos desechados o conducidos por vías alternativas
- Distribución del trabajo. Métodos de distribución del trabajo, mecanismos de compensación de cargas de trabajo
- Dirección y supervisión. Desarrollo de capacidades analíticas y estratégicas destinadas a dictar parámetros generales de funcionamiento, selección de casos, apoyo al trabajo de los fiscales; seguimiento de los parámetros por los fiscales; mecanismos de



supervisión del trabajo, conexión de mecanismos con la promoción u otra forma de estímulos; unidades o mecanismos de apoyo especializado para los fiscales; y

- Registro y custodia. Sistemas formalizados para el registro de las investigaciones y para la custodia de los objetos y documentos que se manejan en las investigaciones.

*e) Prácticas de trabajo en los tribunales:*

En algunos países, el perfeccionamiento del trabajo de los tribunales ha sido un objetivo de alta prioridad de las reformas. Por lo tanto, se trata de conocer algunos aspectos básicos del grado de adecuación de la gestión judicial a los requerimientos del nuevo sistema.

- Mejoramiento de la gestión. Grado de concreción de cambios en la gestión planteados en la ley o en los programas (aprovechamiento de economías de escala, establecimiento de sistemas de control de gestión, profesionalización de la gestión, especialización del personal y utilización de la tecnología, entre otros)
- Distribución de casos. Sistemas de distribución de casos destinados a equiparar las cargas de trabajo, que impidan su manipulación por las partes respecto de un caso determinado
- Organización de las audiencias. Sistema de organización de las audiencias, grado de efectividad en cuanto a la comparecencia de los imputados testigos y demás personas, y proporción de fracasos de las mismas; y
- Registros. Sistemas de registro de las audiencias y de las resoluciones, características específicas.

Una vez elaborado cada uno de los informes nacionales, fueron sometidos a un proceso de validación de la información contenida en ellos, por medio de su discusión con un conjunto de actores del sistema reformado, académicos expertos en la temática y otras personas con experiencia en el funcionamiento de los nuevos sistemas de justicia penal. Estas reuniones permitieron ajustar información, corregir errores que pudieran haberse cometido al consignar la información y, en algunas ocasiones, obtener mayor precisión y detalle en la información presentada. También, cada uno de los equipos de recolección fue supervisado por el equipo central, el que visitó los países involucrados y obtuvo directamente información complementaria.

Los informes nacionales han sido elaborados por instituciones locales escogidas por CEJA en función del involucramiento que han tenido en el proceso de reforma en sus respectivos países y la solvencia técnica que puedan exhibir en el área. Se ha preferido que sean instituciones privadas con el fin de obtener opiniones independientes frente a las oficiales. CEJA auspició y contribuyó, en algunos casos, al financiamiento de los informes locales. No obstante lo anterior, las conclusiones son de responsabilidad de sus autores y cada grupo local se ha hecho cargo de su difusión y publicación. Las versiones completas de estos informes, así como una descripción extensa de la metodología empleada y otros productos generados durante el transcurso del proyecto, se encuentran en el sitio web de CEJA (<http://www.cejamericas.org>).

Para la redacción de los informes comparativos con se concluyó cada una de las etapas del proyecto, y que se contienen en esta publicación, se acudió a la información pertinente de los informes nacionales en su parte descriptiva, intentando extraer fortalezas y debilidades de los procesos de implementación. Para tener una cabal y detallada comprensión de esos informes comparativos puede ser conveniente acudir a los textos originales de uno o más de los informes nacionales. No obstante ello, y con el objetivo de facilitar la comprensión del lector, en los capítulos correspondientes a cada una de las etapas del proyecto, ofreceremos resúmenes de los diversos informes nacionales intentando dar cuenta de sus principales conclusiones, en especial aquellas que nos han parecido más importantes para un análisis comparativo.

Si bien los informes nacionales se realizaron a partir de una metodología común, muestran en la forma de procesar y entregar sus resultados, y muy especialmente en los aspectos más cualitativos, importantes diferencias. Estas –en general– se deben a varios factores entre los cuales cabe destacar, en primer lugar, el estilo y el criterio personal del redactor del informe, que releva los aspectos que en su opinión son más importantes en la comprensión del proceso ocurrido en su país. En segundo lugar, a pesar que los procesos de reforma son bastante similares en su diseño, existen diferencias importantes en cuanto, por ejemplo, a áreas que en algunos lugares son reformadas y en otros no. Finalmente, los equipos que han trabajado en este proyecto están constituidos por personas muy involucradas en los procesos de reforma, los que hasta ahora se han debatido fundamentalmente en sus aspectos normativos. Por lo tanto, la familiaridad de los equipos con el trabajo empírico no es homogénea y, por ello, se presentan disparidades en cuanto a la capacidad de mostrar con mayor o menor especificidad el funcionamiento real de los sistemas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# INFORME COMPARATIVO PRIMERA ETAPA

### I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2001, CEJA llevó adelante el primer conjunto de estudios que integran el proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en las Américas. Fruto de estos estudios se obtuvieron informes locales correspondientes a los siguientes países o provincias: Costa Rica, Chile, Paraguay y la Provincia de Córdoba en Argentina.

Las instituciones que hicieron de contraparte en cada país, son todas entidades con gran experiencia en los procesos de reforma judicial en el nivel local: INECIP en Argentina, equipos de las escuelas de Derecho de las universidades de Chile y Diego Portales en Chile, un equipo vinculado a la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica e INECIP Paraguay en este último país.

La selección de estos cuatro casos se debe principalmente al hecho que los dos primeros –Córdoba y Costa Rica– corresponden a procesos de reforma que se desarrollan en el contexto de sistemas que habían sido objeto de importantes reformas anteriores y que, en general, han sido tenidos en cuenta por los demás países como ejemplos para sus respectivos procesos. Por contraste, en los casos de Chile y Paraguay se trata de cambios muy radicales ocurridos en países en los que los sistemas de justicia penal se encontraban apegados a modelos bastante arcaicos y que no habían sido sometidos a cambios o procesos de modernización importantes. Lo anterior se complementa con la disponibilidad de los equipos locales para desarrollar el proceso de recopilación de información en cada caso.

## II. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES

### 1. Informe sobre Chile

#### 1.1 Información descriptiva

##### *a) Aspectos generales*

En el caso de Chile, la reforma había sido puesta en marcha muy recientemente y de modo gradual. De hecho, a la fecha de la recolección de información (septiembre de 2001), el nuevo sistema de justicia penal llevaba funcionando solamente nueve meses y tenía vigencia en dos de las trece regiones del país, que fueron, precisamente, las que constituyeron el objeto de observación. El sistema contempla cada año la incorporación de nuevas regiones, concluyendo en el año 2004, en que se completa el proceso con el ingreso al nuevo sistema de la Región Metropolitana, que incluye a la ciudad de Santiago<sup>1</sup>.

En la Cuarta Región a la fecha del informe existía una población de 600.363 habitantes, según los datos preliminares del Censo realizado en 2002. Durante el año 2001 ingresaron al Ministerio Público un total de 34.965 casos correspondientes a 36.436 delitos<sup>2</sup>. De las causas iniciadas, 22.065 fueron terminadas.

En la Novena Región existía una población de 864.929, según los datos preliminares del Censo realizado en 2002. El ingreso de casos en el año 2001 fue de 62.396 correspondientes a 65.925 delitos. De las causas iniciadas, 48.229 fueron de término.

En cuanto a los actores involucrados, la Cuarta Región cuenta con 23 fiscales y 18 jueces; nueve de garantías y nueve de juicio oral. La Novena Región cuenta con 37 fiscales, y 27 jueces (14 de garantías y 13 de juicio oral).

<sup>1</sup> Posteriormente, en diciembre de 2003, esta fecha se postergó hasta el mes de junio de 2005.

<sup>2</sup> Todos los datos de número de ingresos, término y de fiscales fueron extraídos de la página web del Ministerio Público ([www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl)). Los relativos al número de jueces, tanto de garantías como de juicio oral, a su turno lo fueron de la página web del Poder Judicial ([www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl)), mientras que los que dan cuenta de la población lo fueron de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)).

La reforma chilena responde, en general, a las mismas características de los demás sistemas abarcados en este estudio. Su principal expresión legislativa es el nuevo Código Procesal Penal, que establece la introducción de un juicio oral ante un panel de tres jueces como forma central de juzgamiento, suprime la figura del juez de instrucción y entrega la tarea de preparación del juicio al Ministerio Público, supervisado por un juez especialmente creado para cumplir esa tarea, llamado Juez de Garantía. Al mismo tiempo, el nuevo Código entregó a los fiscales del Ministerio Público diversas facultades destinadas a permitirles utilizar procedimientos alternativos al tradicional, con el fin de dar lugar a soluciones negociadas y descongestionar el sistema judicial del excesivo número de casos que habitualmente se le presentan.

Una característica llamativa del proceso de reforma en Chile fue la creación de entidades completamente nuevas para hacerse cargo tanto de la función de persecución como de la defensa pública. Asimismo, los tribunales fueron objeto de importantes reformas orgánicas que abarcaron tanto las funciones jurisdiccionales, al crearse dos nuevas categorías de jueces, como las de administración, donde se estableció todo un nuevo sistema de gestión, por el cual se suprimió el despacho tradicional y se reemplazó por despachos colectivos, que abarcan a todos los jueces de una categoría dentro de cada ciudad, y cuya administración se entrega a un equipo profesional especializado.

En términos generales, el proceso de reforma ocurrido en Chile tiene como característica ser un proceso bastante sistemático, gradual y bien financiado. Esto es, todas las instituciones han comenzado a conocer los casos bajo el nuevo sistema de acuerdo con una planificación bastante detallada de los procesos de instalación de tribunales, fiscales y defensores, de la ejecución de programas de capacitación para todos ellos, y de la disposición de infraestructura para el desarrollo de las nuevas funciones, en algunos casos nueva y en otros, acondicionada especialmente.

La implementación gradual ha significado en Chile no solo la vigencia progresiva de la reforma en las diversas regiones del país, sino que, en cada una de esas regiones, el nuevo sistema se aplica solo a los casos ocurridos desde la fecha de entrada en vigencia del nuevo Código. Los casos con fecha anterior siguen siendo conocidos por los tribunales antiguos, los que progresivamente se van transformando al nuevo sistema o quedan limitados a su competencia no penal.

Debido precisamente a las condiciones en que se ha dado el proceso de implementación, el informe resalta que el nuevo sistema procesal penal está, en general, funcionando y que los nuevos órganos están cumpliendo ampliamente las nuevas funciones que la ley les encomienda, con un alto nivel de motivación. En consecuencia, es necesario hacer presente que las observaciones críticas contenidas en el informe, y resumidas aquí, se enmarcan siempre en este contexto general de un proceso de implementación que presenta grandes fortalezas.

#### *b) Tribunales*

La instalación de los nuevos tribunales ha causado aumentos muy fuertes del presupuesto fiscal destinado a ese objeto, y ocasionará aún más aumentos en la medida en que el proceso de aplicación gradual abarque más regiones. En efecto, el gasto en los nuevos tribunales comenzó en el año 1999 con US\$ 5,9 millones. En el 2000 esa cifra subió a US\$ 12,4 millones y en 2001 llegó a US\$ 36,1 millones. El Ministerio Público, por su parte, ha tenido una progresión similar que comenzó con 118.000 dólares en 1999, alcanzó US\$ 4,8 millones en el 2000 y llegó a US\$ 18,1 millones en 2001. La defensa pública, que se instaló formalmente en 2001<sup>3</sup>, recibió para ese año una cifra total de US\$ 6,6 millones.

El primer tema que el informe aborda con detención es el de la gestión de los nuevos tribunales, la que, como ya se indicó, fue objeto de la reforma, fundamentalmente por medio de la creación de sistemas unificados y profesionales de administración. La observación del funcionamiento efectivo de estos nuevos sistemas de administración de tribunales muestra debilidades importantes en cuanto a su funcionamiento efectivo. La percepción generalizada de los profesionales recientemente contratados para cubrir los nuevos cargos, muchos de los cuales provienen de sectores distintos al sistema judicial, es que su tarea ha resultado dificultada por diversos factores.

El primero de los problemas parece ser la resistencia de los jueces a aceptar una función de administración que no depende individualmente de cada uno de ellos, y menos a aceptar que una administración profesional supone un cierto sometimiento de la propia función del juez a definiciones técnicas que provienen de la admi-

<sup>3</sup> Antes de su instalación funcionó como un programa provisorio del Ministerio de Justicia.

nistración. Pareciera ser que, por el contrario, la función de administración se ha visto debilitada, puesto que en la práctica cada juez se siente en condiciones de imponer sus propios criterios a la hora de definir aspectos administrativos que afectan su trabajo, tales como la forma de realizar las notificaciones y la fijación de horarios de audiencias.

Un segundo problema de importancia parece ser el hecho de que el aparato central de administración de los tribunales en el nivel nacional, la Corporación Administrativa del Poder Judicial<sup>4</sup>, ha dificultado a los nuevos sistemas de administración de cada tribunal contar con un ámbito de autonomía que sería necesario para desarrollar sus potencialidades de manera apropiada. Por el contrario, este órgano central impone a las administraciones locales restricciones, por ejemplo, en cuanto a la ejecución del presupuesto, que les dificultan mucho mejorar la eficiencia de cada unidad.

Ya se ha dicho que el nuevo sistema en Chile ha contado, al menos en todas las ciudades importantes, con una infraestructura especial, en algunos casos constituida por edificios enteramente nuevos diseñados especialmente para este efecto y, en otros, con recintos acondicionados para el periodo que tarden en construirse los nuevos edificios. En cuanto al equipamiento, este también es nuevo, e incluye un sistema computacional de seguimiento de causas. Todos los jueces y empleados con algún nivel de responsabilidad cuentan además con computadoras, acceso a Internet y correo electrónico, medio que utilizan regularmente para comunicarse entre sí, como con los demás actores del sistema. Crecientemente, este medio se está consolidando como el mayoritariamente utilizado para la práctica de las notificaciones.

Los nuevos sistemas administrativos de los tribunales están desarrollando una capacidad de producción de estadísticas propias, aunque los niveles de información producida varían bastante entre cada tribunal. Este aspecto también se ha visto complicado por la excesiva jerarquización del sistema judicial. De hecho, un tribunal oral creó una página web con bastante información, pero la Corte Suprema ordenó su desmantelamiento por no contar con su autorización previa.

<sup>4</sup> La Corporación Administrativa del Poder Judicial es un órgano centralizado dependiente de la Corte Suprema que se encarga de todos los aspectos de administración del funcionamiento de los tribunales de justicia en el país.

Cada tribunal debe definir su propio sistema de distribución de las causas entre los jueces; hasta ahora, estos sistemas se han limitado, en general, a simples mecanismos de turno, los que resultan muy rígidos a los efectos de lograr maximizar la utilización del tiempo de los jueces.

Aparentemente, no se producen en el nuevo sistema prácticas de delegación de funciones judiciales, probablemente debido a que todas las decisiones de importancia se dictan en audiencias orales y públicas. El informe resalta, precisamente, que constituye un gran logro del nuevo sistema el hecho que las resoluciones más importantes de la etapa preparatoria efectivamente se toman en audiencias orales; que estas se organizan y tienen lugar diariamente; que las partes asisten a ellas; que presentan en ellas sus argumentos y que los jueces resuelven los conflictos planteados en ese entorno.

Dentro del contexto de éxito que ha tenido el modelo de audiencias orales, existen algunas dificultades que vale la pena resaltar. La primera, es que todos los actores del sistema reconocen que existe un problema derivado de la notificación de las personas a las audiencias. Aparentemente, aún no se ha generado un sistema de notificaciones suficientemente ágil como para conseguir reducir las incomparecencias a un mínimo. El principal defecto en esta materia parece ser la persistencia de una concepción formal de las notificaciones, centrada más en el cumplimiento de los trámites que las constituyen, que en el logro del objetivo de la comparecencia, utilizando para ello todos los medios disponibles y, en especial, los más prácticos. La segunda dificultad importante se observa en el aparato de los tribunales de ser capaces de absorber un número creciente de audiencias. A pesar de que los volúmenes de audiencias aún no parecen ser demasiado altos, el sistema ya comienza a mostrar problemas con el manejo de las agendas, aumento de suspensiones, atrasos y, en general, problemas de coordinación, nuevamente como una muestra de la debilidad de los sistemas administrativos de los tribunales. Por su parte, los órganos que litigan, y en especial el Ministerio Público, también se muestran rígidos al momento de asumir el aumento de las necesidades de comparecencia, lo que a su vez les genera exceso de tiempos de espera y disminución de los tiempos destinados a otras tareas.

A pesar que –como se ha dicho– el modelo de litigación en audiencias parece haberse impuesto exitosamente, muchas veces en las audiencias los jueces imponen prácticas formalistas que quitan dinamismo a las mismas, las alargan y vuelven a instalar trámites



innecesarios que, a su vez, prolongan las tareas de preparación. Estas abarcan un amplio espectro, que incluye desde la repetición de frases sacramentales, exigencia de presentar peticiones por escrito, repetición de información ya conocida o irrelevante, pasando a una interpretación formalista de los trámites de notificación. El formalismo al que aludimos se traduce también en el registro en las audiencias de juicio; este debe ser completo –según la ley– y se concreta en una grabación del sonido. En las audiencias de la etapa preliminar, en cambio, la ley no exige que el registro sea completo. Sin embargo, algunos jueces han exigido su escrituración, aunque no haya alguien interesado en ello, por medio de un mecanismo formalizado e, incluso, en algunos tribunales se ha establecido que el funcionario que confecciona el acta deba ser abogado.

El juicio oral constituye la innovación paradigmática de la reforma chilena, sin duda la más conocida por el público y la que condiciona al conjunto de las demás instituciones, las que, al menos en teoría, debieran ordenar su lógica siempre en relación con el juicio oral, que constituye la forma principal de juzgamiento. En Chile se establecieron dos tipos de juicio oral. El más característico, para el que el Código reserva esta denominación, es el que se desarrolla en el Tribunal Oral en lo Penal ante un panel de tres miembros. Pero además, existe el llamado juicio simplificado, que es también un juicio oral, pero que tiene lugar ante el juez de garantía, cuando la pena solicitada por el fiscal no excede los quinientos cuarenta días de privación de libertad.

En la práctica, lo que ha ocurrido en la primera etapa de la reforma es que los juicios orales han sido pocos y, los que ha habido, la mayoría se han desarrollado de acuerdo con el procedimiento simplificado. A septiembre de 2001 se habían desarrollado solo 22 juicios orales ante el tribunal de tres miembros, en tanto que los juicios simplificados alcanzaban a algo más de ochenta.

Aparentemente, uno de los factores que explica su bajo número ha sido una cierta reticencia inicial de los fiscales a llevar a juicio aquellos casos en que no alcanzan un grado de seguridad casi absoluto en cuanto a la fortaleza de la prueba. No obstante, es probable que eso se vaya corrigiendo en el tiempo. En todo caso, parece ser más o menos claro que los cálculos iniciales en cuanto a la necesidad de jueces de tribunales orales de tres miembros no han correspondido a la realidad, y lo que se ha producido es una sensación bastante negativa de uso poco eficiente de recursos, debido a la existencia de tribunales con muchos jueces y con bastante buen

equipamiento que soportan cargas de trabajo poco relevantes. Sin embargo, ha llamado la atención la lentitud de las autoridades para reaccionar a esta situación y corregirla. Por el contrario, se ha continuado designando jueces en las tres regiones que constituyen la segunda etapa, jueces que tienen escaso o nulo trabajo y que significan un costo importante al erario público.

Como conjunto, el funcionamiento del nuevo sistema ha introducido un cambio enorme en cuanto a la transparencia de las actuaciones judiciales. Especialmente, el hecho que todas las resoluciones de mayor importancia se tomen en audiencias públicas ha significado un cambio fundamental respecto del sistema escrito. A pesar de ello, aún persisten algunas prácticas que, aunque minoritarias, revelan ciertas reticencias frente a la publicidad. Por ejemplo, durante la realización del estudio se encontraron dificultades en algunos tribunales para acceder a copias de los registros de casos ya terminados, también el acceso a las audiencias públicas en algunos tribunales conlleva restricciones injustificadas, como registrar la cédula de identidad del público que accede, cerrando la puerta una vez que la audiencia se ha iniciado o prohibiendo el ingreso de menores de edad.

### *c) El Ministerio Público*

En el caso de la reforma chilena, el Ministerio Público constituye una completa novedad. Hasta antes de la reforma en el país no existía una institución que cumpliera esa función y, por lo tanto, fue necesario crear un órgano completamente nuevo que, pocos meses antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, debió reclutar tanto a su personal directivo como a todos los fiscales y al personal administrativo, necesarios para cumplir las nuevas funciones en las dos primeras regiones abarcadas por el proceso de reforma. Es debido a esta circunstancia tan especial que en el funcionamiento del Ministerio Público la definición de las prácticas de trabajo es todavía un proceso en pleno desarrollo.

Los fiscales son en general personas bastante jóvenes, con poca experiencia en el área de la justicia criminal, pero altamente motivados con el proceso de reforma. Las fiscalías donde trabajan tienen tamaños muy diversos; desde algunas con un solo fiscal y otras con cuatro y hasta siete en las ciudades más grandes ya incluidas en el proceso de reforma. La distribución del trabajo, en general, se hace por medio de un sistema de turnos, y solo recientemente comienzan a manifestarse otras formas de distribución, consistentes fundamentalmente en la existencia de fiscales que asumen preferentemente

algunos tipos de asuntos en particular, especialmente en materia de drogas.

No existe un sistema institucional destinado a evaluar los casos a su ingreso, por el contrario, cada fiscal toma con bastante independencia las decisiones en el caso que le corresponde. Tampoco existe un sistema formal de supervisión por parte de los fiscales que formalmente son jefes de la oficina, aunque recientemente las fiscalías regionales han venido desarrollando tareas de apoyo más intensas a favor de los fiscales individuales, fundamentalmente a través de abogados asesores del Fiscal Regional.

Durante la etapa inicial de desarrollo de un caso en la fiscalía se han observado algunos problemas de coordinación con el trabajo de la policía, lo que, en todo caso, parece ser bastante variable, dependiendo del lugar. Entre las dificultades más importantes que se han generado está, por ejemplo, la necesidad del Ministerio Público de repetir tareas administrativas ya realizadas por la policía a causa de problemas en el modo en que la información se transfiere (el contenido del parte policial debe ser nuevamente digitado en el Ministerio Público); otro ejemplo es la falta de claridad de las expectativas de los policías cuando existe disparidad de criterios entre distintos fiscales.

Como producto de algunos de estos problemas, pareciera ser que existen limitaciones en el Ministerio Público para tomar decisiones tempranas respecto de los casos. Este objetivo fue uno de los más importantes en el diseño del nuevo sistema y, al menos desde el punto de vista de la planificación, se vinculaban con su cumplimiento algunas de las expectativas de cambio más importantes, como la rapidez en la tramitación de los casos y la concentración del sistema en los casos de mayor relevancia. Las cifras disponibles al momento del estudio mostraban un porcentaje de causas pendientes del 54%, muy superior al pronosticado, en cuanto se suponía que una gran cantidad de casos de poca importancia, en los que además existen muy bajas o ninguna expectativa de éxito, debían ser archivados muy tempranamente. Por el contrario, pareciera que tanto la organización del trabajo ya descrita como la falta de definiciones claras desde los niveles superiores desincentivan de alguna manera las decisiones tempranas, obligando a los fiscales a mantener abiertos y a invertir esfuerzo en casos en que ello no debiera ocurrir. A esta circunstancia contribuye también el problema del manejo de las expectativas de las víctimas. Así, no todas las personas se encuentran dispuestas a aceptar una explicación temprana en

el sentido de que su caso no tiene perspectivas de éxito o que, por su gravedad, no se justifica la inversión de recursos que requeriría una persecución incierta. Aparentemente, no ha existido una política destinada a manejar esta situación, debiendo hacerlo cada fiscal individualmente, con lo que muchas veces se cae en la práctica de hacer algunas actividades de alto costo solo para limitar la frustración del afectado. Por su parte, también el formalismo de algunos tribunales contribuye a agudizar este problema, especialmente en cuanto a extremar las exigencias formales de aquellos modos de salida del sistema que requieren su aprobación (especialmente en el caso del principio de oportunidad y en los acuerdos reparatorios). Tanto los fiscales como los demás actores del sistema plantean que el Ministerio Público ha saturado su capacidad de trabajo, en cuanto cada fiscal se encontraba al momento del estudio –a menos de un año del inicio del nuevo sistema– manejando un volumen de causas excesivo. Resulta verdaderamente difícil tener una impresión clara de ese problema, en cuanto el volumen de causas efectivas aparece distorsionado por esta tendencia a mantener abiertas causas que en realidad no demandan trabajo actual.

El Ministerio Público cuenta con un sistema computacional de seguimiento de causas cuyo efectivo funcionamiento ha tenido algunas dificultades, por lo cual, en este primer periodo, no parece ser capaz todavía de generar cifras confiables de un modo suficientemente rápido, aunque esto parece que se está solucionando. En general, los fiscales manifiestan tener problemas importantes con el sistema de apoyo administrativo, destinando buena parte de su tiempo a tareas que podrían ser absorbidas por personal menos calificado.

Las fiscalías también cuentan con un administrador profesional, los que en alguna medida parecen encarar problemas similares a los que viven los administradores de tribunales, en tanto se ven obligados a funcionar dentro de un sistema muy restrictivo impuesto desde la superioridad, el cual les impide maximizar los grados de eficiencia en cada una de las unidades.

Los fiscales disponen en el nuevo sistema de un conjunto de posibilidades de solución de los casos por medio de mecanismos alternativos a las vías tradicionales, los que incluyen procedimientos más breves, formas de acuerdos y algunas facultades de desestimación por diversas causales. La ley regula en cada caso cuáles son los requisitos de procedencia y los controles a que se someten cada una de estas formas de solución. El Ministerio Público, por su parte, ha dictado reglas generales que establecen ciertos criterios para la apli-

cación de este tipo de salidas, los que, en general, implican restricciones adicionales a las establecidas por la ley, en especial en cuanto a los delitos graves.

Uno de los problemas generales que este tipo de regulaciones presenta es que, en cuanto a su origen, provienen de criterios definidos bastante abstractamente al inicio del proceso de implementación, y no constituyen respuestas a problemas concretos ni expresan la acumulación de experiencias por parte de los fiscales del Ministerio Público. Esto es, la superioridad del Ministerio Público tiende a entender sus facultades de regulación como una especie de réplica de la actividad legislativa, y no como la capacidad de responder a partir del conocimiento concreto.

Una de las regulaciones que llaman la atención por su carácter restrictivo es la que se dictó en relación con los acuerdos reparatorios, donde el Ministerio Público estableció trámites adicionales a los exigidos por la ley, entre los que se contempla la elaboración de un informe por la unidad regional de víctimas y testigos, y se prohíbe expresamente a los fiscales realizar actividades de mediación o conciliación. Otra de las regulaciones que no parece contribuir a flexibilizar, es la que recae sobre la suspensión condicional del procedimiento, en la que se instruye a los fiscales a no tomar esta opción en las etapas iniciales del procedimiento sino a reservarla para el término de la investigación.

Pero además de las regulaciones restrictivas del Ministerio Público, la utilización de los mecanismos de salidas alternativas se ha visto restringida también por los criterios judiciales. En esta materia, ha existido una tendencia de muchos jueces a extremar y formalizar sus facultades de control. En el propio caso de los acuerdos reparatorios algunos jueces se han negado a aprobarlos cuando, por ejemplo, los antecedentes del caso no dan cuenta de la responsabilidad del imputado. Otro caso importante es el del procedimiento abreviado, que equivale a una renuncia al juicio oral por el imputado, a cambio de la determinación de un máximo de pena por parte del fiscal. En este procedimiento, además de las restricciones impuestas por la ley, la que impide aplicarlo cuando la pena excede los cinco años de privación de libertad, los jueces han tendido a desarrollar una práctica que se traduce en que al momento de fallar exigen al fiscal la presentación de un expediente elaborado de acuerdo con los mismos parámetros del antiguo sistema inquisitivo, con lo cual, en vez de ser un sistema más sencillo para el fiscal, termina siendo más lento y formalista.

Otra de las opciones que contempla el nuevo sistema es la del juicio inmediato, esto es, que en los casos de flagrancia o en los que por cualquier motivo la prueba apareciera completa desde muy temprano se diera lugar a la fijación de la fecha del juicio ya en la misma audiencia de presentación de los cargos (formalización de la investigación), con lo cual se evitaría una serie de trámites y formalidades solo necesarias cuando la preparación del caso resulta muy compleja. En la práctica, y como una expresión de una lógica general de poca capacidad de decisiones tempranas y la tendencia a ritualizar los procedimientos, este procedimiento no se ha utilizado durante el periodo de estudio.

Uno de los principales problemas que han afectado al proceso de reforma dice relación con el trabajo policial. De acuerdo con el informe, este trabajo ha sido relativamente eficaz en el caso de la Policía de Investigaciones (detectives especializados en la investigación criminal) y en el caso de las unidades especializadas de la investigación criminal tratándose de la policía uniformada de Carabineros de Chile. En cambio, ha sido muy problemática la adaptación al cambio de los policías uniformados no especializados, que constituyen la mayor parte de la dotación y que han recibido una capacitación mínima.

Entre estos últimos policías se notan problemas de resistencia al cambio, incompreensión del mismo y mucha reticencia a aceptar las restricciones de facultades que la reforma significa. La presencia de un defensor especializado desde la primera comparecencia judicial y la realización de una audiencia contradictoria frente al juez pocas horas después de la detención, parecen haber cambiado sustancialmente el panorama en las dos primeras regiones. Aparentemente, los abusos policiales se han restringido fuertemente, aunque todavía persisten algunos reclamos. También la práctica de la policía de interrogar a los detenidos parece haberse limitado fuertemente.

Estas mismas dificultades que se han producido con los policías no especializados, se han transmitido a la población por la vía de una percepción que los policías cuentan con menos facultades, lo que generaría una mayor impunidad del delito, en especial los de menor gravedad, que usualmente no son objeto de investigaciones especializadas sino de detenciones por parte de los policías especializados. Esta situación ha derivado en una presión pública importante, en términos tales que, durante el primer año, el gobierno creó una comisión destinada a estudiar el problema y proponer soluciones, como producto de lo cual se propusieron algunos cambios legales

destinados a clarificar algunas regulaciones de las facultades policiales y se recomendó un programa de capacitación al personal de la policía uniformada.

En la relación del Ministerio Público con la policía han existido diversas formas de comprender el rol que asiste a los fiscales en cuanto a la manera de valorar el trabajo policial. Por una parte, una cierta visión de algunos fiscales pone énfasis en la idea de objetividad del Ministerio Público y tienden a concebirse a sí mismos como funcionarios que tienen una cierta función de control sobre la actuación policial. Esta actitud lleva a los fiscales a ser muy estrictos en el control de la legalidad formal de la actividad policial e, incluso, muchas veces a desechar resultados del trabajo policial cuando adolece de errores. La otra actitud pone mayor énfasis en la función persecutoria del Ministerio Público y lleva a los fiscales a tener un compromiso mayor con el trabajo policial y a intentar defenderlo frente a los jueces, concentrándose más en los aspectos sustantivos, esto es, si el fiscal considera que la información obtenida es valiosa y verídica, intentará superar los eventuales problemas o errores que se puedan haber cometido en su obtención, siempre en un marco de respeto a la legalidad.

#### *d) La Defensa Pública*

Del mismo modo en que ocurrió con el Ministerio Público, la reforma en Chile se ha traducido en la creación de un sistema completamente nuevo de defensa penal pública. Este, no obstante, ha comenzado su instalación con retraso respecto del resto de las instituciones. De hecho, la nueva ley que crea el sistema de Defensa Penal Pública comenzó a regir con posterioridad a la vigencia del nuevo Código Procesal Penal, y su instalación aún no está completa. Durante los primeros meses de vigencia del nuevo sistema, la defensa penal pública funcionó, en los hechos, como un programa provisorio del Ministerio de Justicia, aunque con los mismos directivos e igual personal que luego se incorporó al sistema formalmente creado por la ley. Cabe resaltar que este sistema provisorio resultó muy eficaz en los primeros meses, sobre todo por la flexibilidad que permitió para responder a los requerimientos iniciales.

El sistema contemplado en la ley aún no se encuentra instalado por completo, ni siquiera en las regiones de la primera etapa. El modelo establecido contempla la prestación de los servicios de defensa a través de una combinación de mecanismos que incluyen la existencia de defensores contratados en forma permanente y la asignación

de casos a abogados del sector privado por medio de licitaciones. De hecho, hasta ahora solo ha funcionado la primera modalidad, encontrándose la segunda todavía en etapa de diseño de los mecanismos específicos con que ha de operar.

En la práctica, los defensores comienzan su intervención cuando el imputado es conducido a la primera comparecencia judicial. De acuerdo con la ley, el imputado tiene derecho a entrevistarse con su abogado en el cuartel policial. No obstante ello, el sistema de defensa pública no provee ese servicio al que no cuenta con un abogado por sus propios medios. El defensor es, en algunos casos, designado directamente por el juez de garantía. En otros, la designación la hace el jefe de la oficina de la defensoría local sobre la base de criterios destinados a equiparar las cargas de trabajo. También existen casos en los que operan sistemas de turnos. De todas maneras, antes de la primera comparecencia, el defensor siempre ha tenido una entrevista con su cliente y ha podido acceder al legajo de antecedentes acumulados por el fiscal, salvo que algunos de ellos hubiesen sido declarados secretos y por los que, en todo caso, puede siempre reclamar ante el juez. El modo práctico a través del cual los defensores acceden a la información de los fiscales, ha sido objeto de permanentes disputas, pero en general, el defensor cuenta con esa información por lo menos unos pocos minutos antes de la audiencia.

La implementación de la defensoría ha contado con recursos importantes que le han permitido cumplir su función razonablemente bien, con personal bastante idóneo y motivado. Cuentan, asimismo, con apoyo administrativo y sistemas computacionales y de comunicación modernos, como fax y correo electrónico. Sin embargo, la defensoría no cuenta en general con recursos importantes que le permitirían desarrollar actividades de investigación independientes, a pesar de lo cual, en algunos casos, se ha podido procurar apoyo de investigadores, fotógrafos, dibujantes y algunos peritos, lo cual supone una solicitud especial de recursos a la Defensoría Nacional.

La supervisión de la actuación de los defensores la realiza el Defensor Regional y, aparentemente en la práctica, esta es bastante intensa y se traduce en la obligación del defensor de dar cuenta de todas las audiencias en que interviene, además de las averiguaciones que realizan los defensores regionales acerca de la calidad de su trabajo, por ejemplo, con jueces y fiscales. También existe un procedimiento judicial por medio del cual el imputado puede reclamar la



actuación de su defensor y, eventualmente, solicitar su reemplazo. En general, los reclamos no han sido muy graves y las solicitudes de reemplazo dicen relación con que se vuelva a asignar el defensor que lo atendió en una ocasión anterior. También podría hacerlo por la vía administrativa, dirigiéndose al Defensor Regional, pero aparentemente esta no se utiliza.

Existe un reconocimiento importante y generalizado del éxito que ha tenido la defensa pública al instalarse y cumplir su función en plazos breves y con recursos sustancialmente más bajos que los recibidos por parte de los tribunales y el Ministerio Público. Sin embargo, también parece haber cierto acuerdo en reconocer que el rol de muchos de los defensores es más bien pasivo y que no ejercen sus facultades de control con intensidad. En general, se sostiene que los defensores concentran su atención en las condiciones sociales del imputado con el fin de evitar la prisión preventiva o de conseguir alguna atenuante, pero que en la mayoría de los casos no cuestionan lo fundamental de la evidencia presentada por el fiscal, ni presentan la suya propia.

#### *e) Las Víctimas*

El nuevo Código Procesal Penal establece una serie de nuevas facultades y derechos a favor de las víctimas de los delitos. En la práctica, algunas de ellas han funcionado apropiadamente. Para los casos de delitos más graves y víctimas más vulnerables, la fiscalía cuenta con una unidad especializada que procura apoyar a la víctima, en especial en cuanto a su participación en el proceso penal, la que cumple una función importante en cuestiones como ubicación de la víctima en casas de acogida, facilitación de los contactos con la policía ante futuros atentados, acompañamiento a trámites judiciales, además de servicios generales de información y orientación.

Otra cuestión en la que se ha incorporado fuertemente a la víctima es en la discusión de las medidas cautelares. A pesar de que en el sistema anterior la ley formalmente consagraba una cláusula que establecía la protección de la víctima como un elemento a ponderar para la decisión sobre prisión preventiva, en la práctica no funcionaba de esa manera. En el nuevo sistema, en cambio, la protección de la víctima es uno de los principales elementos que se pondera al momento de resolver sobre las medidas cautelares. No obstante, al no existir un sistema eficaz de control de las medidas no privativas de libertad, muchas veces existe la sensación de que solo la prisión preventiva resulta un mecanismo eficiente de protección.

También, la reforma en su diseño puso gran énfasis en la reparación como forma de satisfacción de la víctima. No obstante, este mecanismo ha tenido un funcionamiento muy limitado: solo un 0,3% de las causas han terminado por esta vía.

#### *f) Medidas Cautelares*

En cuanto al tema de medidas cautelares, parece haber consenso en que el nuevo escenario de discusión de las medidas cautelares, así como la introducción de una serie de medidas alternativas a la prisión preventiva, han tendido a restringir la utilización de esta última. En la práctica, los datos disponibles indican que durante el primer año, de cada cien imputados, solo un promedio de 16 quedaba en prisión preventiva, en tanto que 38,7 quedaban sometidos a medidas cautelares menos intensas y 37,2 no sujetos a ninguna restricción de su libertad.

En cuanto a la duración de las medidas cautelares, no existen cifras que permitan medirla. Sin embargo, también hay una práctica generalizada por parte de los jueces de garantía en cuanto a fijar plazos para la presentación de la acusación y, en general, a presionar por la realización de un juicio rápido. En los juicios observados, los plazos promedio de demora entre la presentación de los cargos y el inicio del juicio fueron de 175 días para los juicios realizados ante el panel de tres jueces, que son aquellos que por su gravedad en general dan lugar a la prisión preventiva.

### **1.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en las regiones IV y IX de Chile. Para mayores detalles, se recomienda consultar el informe nacional.

El estudio hecho en Chile tuvo como objeto las audiencias orales provenientes de dos procedimientos diferentes: en primer lugar se observaron las audiencias del llamado procedimiento simplificado, que es un juicio oral celebrado ante un tribunal unipersonal cuando el fiscal en su acusación solicita una pena que no excede los 541 días de privación de libertad. Por otra parte, están los juicios orales propiamente tales, que son todos aquellos en los que la pena solicitada es superior y que se celebran ante un panel de tres jueces. En algunos casos, al presentarse los datos, se distinguen ambas categorías mientras que, en otros, aparecen agregadas dependiendo de la

relevancia de la distinción en relación con los datos que se muestran.

El periodo en el cual se realizó esta observación fue del 5 de septiembre al 12 de octubre de 2001.

De un total de treinta y cinco juicios agendados para dicho periodo –nueve juicios orales y veintiséis juicios simplificados– se realizaron efectivamente veintiocho: ocho juicios orales y veinte simplificados. En otros términos, no se realizaron siete juicios, seis simplificados y uno oral.

Dentro de las principales causas para la no realización de juicios agendados, están los problemas con el auto de apertura, la inasistencia del imputado y la falta de notificación.

Para un total de veintinueve imputados, nueve en juicio oral y veinte en simplificado, habiéndose llegado en uno de estos últimos casos a acuerdo, cinco de ellos fueron absueltos, representando el 17,2% del total, y veintitrés fueron condenados, representando el 79,3% del total.

Del total de las condenas, en trece de los casos la pena aplicada sí coincidió con la solicitada, y en diez de ellos la pena efectivamente aplicada no correspondió con la solicitada. De estos últimos, en nueve casos la pena impuesta fue inferior a la solicitada y en dos fue superior.

De un total de veintiocho juicios observados, veintiséis de ellos fueron sin querellante, es decir, el 92,9%, y en solo dos casos –esto es el 7,1%– sí existió uno.

Del total de veintinueve imputados sometidos al juicio oral, se encontraban en situación de flagrancia veintiuno de ellos, es decir, el 72,4 % del total.

En los juicios orales no se presentaron casos de acción civil.

En cuanto al género, de los veintinueve imputados, veintiséis son hombres, es decir, el 89,7% del total, y una sola es mujer, representando el 3,4% del total. De dos imputados no hubo datos.

Respecto de la edad, uno de los imputados estaba en el sector de veinte años o menos, representando el 3,4% del total; seis tenían

entre veintiuno y treinta y un años, representando el 20,7% del total; quince de ellos estaban en el segmento de entre treinta y dos y cincuenta, esto es, el 51,7% del total, y solo cuatro de los imputados tenían cincuenta y un años o más, representando el 13,8% del total. De tres imputados no hubo datos.

En cuanto a la situación laboral o profesional de los imputados, cinco de ellos estaban desempleados o no tenían oficio, esto es, el 17,2% del total; por otra parte, nueve de ellos, es decir, el 31,1% del total, tenían empleo o trabajo en forma ocasional o informal; nueve de ellos eran trabajadores o empleados dependientes, esto es, el 31,1% del total; y por último, solo tres de ellos, es decir, el 10,3% de los casos, eran profesionales con estudios superiores. En tres casos no hubo antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los imputados, de los veintinueve casos observados, en veinticinco de ellos la defensa fue realizada por la Defensoría Pública, esto es, el 86,2%, y solo en cuatro casos, es decir, en 13,8%, la defensa fue privada.

Respecto a los lapsos de mínimo y máximo entre la designación del defensor y el inicio del juicio oral se dan las siguientes situaciones: en los ocho juicios orales ante tres jueces, el tiempo mínimo fue de sesenta días y el máximo de doscientos cincuenta días, lo que promedia ciento setenta días. Por otra parte, en los veinte procedimientos simplificados, el tiempo mínimo fue de un día y el máximo de cincuenta y cinco días, lo que promedia veintinueve días.

En cuanto al número de entrevistas anteriores al juicio que sostuvieron el imputado con su defensor, se presenta la siguiente situación:

Del total de veintinueve casos, en cinco de ellos el imputado no tuvo ninguna entrevista previa con el defensor, esto es, en el 17,2% de los casos; en diez de ellos, los imputados tuvieron una o dos entrevistas previas con el defensor, representando el 34,5% de los casos; y en nueve de ellos, el imputado se entrevistó tres o más veces con el defensor con anterioridad al procedimiento, cifra que representa el 31,1% de los casos. Los cinco casos en que no hubo entrevista corresponden al juicio simplificado. En cinco casos no se tuvo antecedentes.

En cuanto a la duración de los procedimientos: en los casos que se resolvieron a través del juicio oral ante tres jueces, el lapso mínimo

entre la comisión del hecho punible y el inicio del juicio fue de ciento veinte días y el máximo fue de doscientos ochenta y cinco días, promediando ciento noventa y seis días. Para los procesos que se resolvieron mediante procedimiento simplificado, el tiempo mínimo entre la comisión del delito y el comienzo del procedimiento fue de sesenta días, mientras el máximo fue de doscientos cincuenta días, lo que arroja un promedio de ciento veintisiete días.

En los ocho casos que se resolvieron mediante el juicio oral ante tres jueces, el tiempo mínimo entre la audiencia de formalización y la realización del juicio fue de ciento diez días y el máximo fue de doscientos cincuenta días, promediando ciento setenta y cinco días. En los casos resueltos a través del procedimiento simplificado, el lapso mínimo entre la acusación y el procedimiento fue de veintidós días y el máximo de ciento cuarenta y cinco días, lo que arroja un promedio de cuarenta y seis días.

En los ocho casos resueltos en juicio oral ante tres jueces, el tiempo mínimo entre la acusación y la realización del juicio oral fue de veinticinco días, mientras que el máximo fue de setenta días, promediando cuarenta y seis días.

De los veintinueve casos, en solo siete de ellos los imputados fueron sometidos a prisión preventiva, es decir, en el 24,1% del total, correspondiendo siempre a los casos que fueron juzgados en juicio oral ante tres jueces. En los restantes veintidós, esto es, en el 75,9% del total, no fue concedida esta medida cautelar. El tiempo promedio de duración de la prisión preventiva fue de 6 meses. En cuanto a la aplicación de otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, esta situación se dio solo en los imputados sometidos a juicio oral ante tres jueces y en dos casos.

La presentación de recursos contra los fallos dictados fue mínima. Se presentaron en total solamente dos recursos de nulidad, en todos los casos por parte de la defensa.

De los ocho juicios orales ante tres jueces observados, en siete de ellos, es decir, el 87,5% de las veces, fue la fiscalía la que sola sustentó la acción, mientras que en solo uno de ellos compareció un querellante que presentó una acusación distinta a la de la fiscalía.

De un total de doscientos setenta y nueve elementos de prueba presentados en juicio por el fiscal, setenta de ellos fueron testigos,

es decir, el 25,1% del total; veinte fueron peritos, lo que representa al 7,2% del total de prueba; ochenta y cuatro de esos elementos fueron documentos, es decir, el 30,1% del total; doce fueron objetos, el 4,3% del total; y fueron presentadas noventa y tres fotografías, las que representan el 33,3% del total de prueba.

De los cuarenta y cuatro elementos de prueba presentados en juicio por el defensor, catorce de ellos corresponden a testigos, que representan el 31,8% del total de prueba; veintinueve de esos elementos fueron documentos, es decir, el 65,9% de toda la prueba; y fue presentada una fotografía, esto es el 2,3% del total. Debe observarse que no fueron presentados ni prueba pericial ni objetos.

En cuanto a la parte querellante, el único que se presentó no mostró pruebas.

En los casos que se resolvieron en juicio oral ante tres jueces, las audiencias tuvieron una duración promedio de cuatro horas y treinta minutos. En el caso de los procedimientos simplificados, las audiencias tuvieron una duración promedio de cincuenta y cinco minutos.

En el juicio oral ante tres jueces, la lectura de la sentencia se tardó cuatro días y tres cuartos en promedio desde el término del juicio. Para el procedimiento simplificado se observó que esa tardanza, también en promedio, fue de cuatro días.

Del total de juicios observados, en quince de ellos hubo público en las audiencias, representando un 79% del total de juicios observados. Solo en cuatro, es decir, en el 21% de ellos, en la audiencia no hubo público. El promedio de asistentes por juicio fue de diecisiete personas.

## **2. Informe sobre la Provincia de Córdoba, Argentina**

### **2.1 Información descriptiva**

#### *a) Aspectos generales*

En el caso de Argentina, dado que se trata de un país federal con diversos sistemas procesales y judiciales, el estudio se hizo en Córdoba, provincia que se caracteriza por su antigua tradición de reforma judicial. Aquí la reforma a la justicia penal data de 1940, año en que se introdujo la oralidad en los procesos penales, lo cual consti-

tuyó una referencia muy importante para todos los procesos de reforma posterior que han tenido lugar en otros lugares de América Latina.

La población de Córdoba (ciudad capital), según los datos provisionales del Censo 2001, es de 1.282.569 habitantes<sup>5</sup>.

En cuanto a los jueces, existía hasta la fecha del informe un total de cincuenta y seis, cuyo detalle es: seis juzgados correccionales unipersonales, once Cámaras en lo Criminal integradas por tres vocales cada una, ocho juzgados de control de garantías unipersonales, una Cámara de Acusación integrada por tres vocales y seis juzgados correccionales unipersonales de menores.

En materia de fiscales, existía un total de cincuenta, cuyo detalle es: seis fiscales correccionales, once fiscales de Cámara, un fiscal de Cámara de Acusación, veintiséis fiscales de distrito y seis fiscales correccionales de menores.

En cuanto a los defensores públicos existían diecisiete asesores letrados, pero que no solo ejercen en materia penal, sino también en las civiles, laborales y de menores.

En cuanto al ingreso de causas en la Provincia de Córdoba, solo disponemos de cifras para el año 2000, y ellas indican lo siguiente: cantidad de causas entradas con y sin presos para su investigación a las Fiscalías de Instrucción (organizadas por distrito y por turno): 13.153. Cantidad de causas entradas con y sin presos a las Cámaras Criminales: 2.410. No hay datos para la cantidad de causas entradas a los juzgados correccionales. Cantidad de audiencias de debate realizadas (Cámaras en lo Criminal): 979. Cantidad de procedimientos abreviados (Cámaras en lo Criminal): 378. Total de causas resueltas en las Cámaras del Crimen: 1.139 (1.004 sentencias; 135 sobreseimientos).

La provincia de Córdoba encaró una segunda Reforma Procesal Penal que entró en vigencia en el año 1998, con el fin de profundizar el carácter acusatorio del sistema procesal penal, estableciendo un juicio más contradictorio que el regulado en el Código anterior;

<sup>5</sup> Censo Nacional de Población, Hogares –y Viviendas 2001– Datos Provisionales. INDEC, Argentina. La población total de la provincia de Córdoba ascendió ese año a 3.061.611 habitantes. Estos datos están disponibles en <http://www.indec.mecon.ar/censop2001>.

introduciendo la utilización de jurados en algunos casos; entregando la investigación al Ministerio Público; y suprimiendo la instrucción judicial, con la excepción del juzgamiento de las personas con privilegios constitucionales. Además, en el año 1999 se sanciona la Ley 8.802 de creación del Consejo de la Magistratura Provincial, que tiene por función ser el instrumento principal en el proceso de selección de magistrados. Este instituto se encuentra en una etapa de transición dado el corto tiempo de vida del cual goza.

El estudio se realizó entonces con referencia fundamental a la reforma de 1998 y abarcó al sistema judicial de la ciudad de Córdoba. En otras partes de la provincia, el sistema aún no se encuentra completamente implementado, debido a la inexistencia de unidades de la policía judicial, que también han sido parte del proceso de reforma.

#### *b) Tribunales*

Los tribunales con competencia penal son de tres tipos: los juzgados correccionales, que funcionan como tribunales unipersonales y que conocen del juicio en los casos en que las penas aplicables no excedan de tres años de privación de libertad; los tribunales de control de garantías, y las Cámaras en lo Criminal, que conocen de los delitos más graves. Las Cámaras en lo Criminal pueden, al conocer un caso, estar integradas de diversas maneras. Lo pueden hacer con un solo juez o con los tres que integran la cámara. La decisión del modo de integración la toma para cada caso el pleno del tribunal, pero el imputado puede siempre oponerse a la integración unipersonal que, en los hechos, es la regla. Si en el caso de que se trate, la pena excede los quince años de privación de libertad, el tribunal se integrará por los tres jueces además de dos ciudadanos legos que tendrán las mismas facultades de los jueces y que se sortean del padrón electoral, a pedido de las partes. Vale la pena indicar que desde la introducción de los escabinos en Córdoba en el año 1995, solo en 16 ocasiones se han realizado juicios integrados de esta forma. De este modo, el impacto de esta institución en el funcionamiento diario del sistema no es muy relevante.

El proceso de reforma en Córdoba ha ido acompañado de esfuerzos importantes por mejorar la infraestructura y la gestión de los tribunales. Estos, de hecho, funcionan en un edificio nuevo, muy moderno, y cuentan con sistemas computacionales para los funcionarios. Existe en los tribunales una oficina de notificaciones centralizada y otra que se hace cargo de los enlaces con el servicio penitenciario.



No obstante, la mayor parte de las tareas administrativas continúan siendo desempeñadas por secretarías dependientes de cada Juez de Cámara. De hecho, cada Cámara en lo Criminal cuenta con dos secretarías, cada una a cargo de la tramitación de un conjunto de causas.

La tramitación de las causas en las secretarías no se ha modernizado sustancialmente respecto de los sistemas tradicionales. De hecho, hasta antes del juicio oral, se trataba de un procedimiento escrito. Durante estas etapas de tramitación escrita se produce un amplio proceso de delegación de funciones. En la práctica, las causas se distribuyen entre los empleados y son estos los que se ocupan de hacerlas avanzar incorporando en los expedientes los elementos que son necesarios de acuerdo con una ritualidad bastante estandarizada, todo bajo la supervisión de los jueces. Las posibilidades efectivas de los abogados de acceder a las entrevistas con los jueces dependen, en buena medida, de los mismos jueces. Se indica en el informe que existen jueces conocidos por su actitud de “puertas abiertas” en el sentido de una buena disposición a conversar con los abogados. En cuanto a la organización de las audiencias orales, tanto los juzgados correccionales, como las Cámaras en lo Criminal, manejan esta actividad con bastante informalidad. De hecho, no existe una agenda de audiencias que pueda ser conocida por las partes o el público. Normalmente es el secretario quien lleva una agenda muy flexible, en un cuaderno o una libreta, en la cual se producen permanentes suspensiones y se van armando nuevas audiencias “sobre la marcha”. En la práctica, resulta muy difícil para alguien ajeno al sistema saber con claridad el momento en que un juicio tendrá lugar. De las audiencias orales se levanta un acta resumida elaborada por el secretario del tribunal.

### *c) El Ministerio Público*

La reforma pretendió introducir algunos cambios en los métodos de funcionamiento del Ministerio Público con miras a adecuarlos a las nuevas tareas que se les encomendaban a los fiscales. Estos están ahora a cargo de la etapa de investigación, lo que antes estaba en poder de los Jueces de Instrucción. Con ese objetivo, se dividió el territorio en distritos, cada cual competente a un grupo de fiscalías que van de entre tres y cinco. Cada fiscalía está a cargo de un Fiscal de Instrucción y entre los de cada distrito se distribuyen los casos de acuerdo con el sistema de turnos. Además, cada fiscal tiene un delegado en el recinto policial correspondiente llamado ayudante de fiscal, que es quien está a cargo de la investigación y trabaja con

la colaboración de la policía administrativa, que es la que ejerce las funciones preventivas en la calle.

Por otra parte, existen los llamados Fiscales de Cámara, que son diferentes de los de instrucción, y que tienen como función ejercitar la acusación en los juicios orales. Estos funcionarios se dividen el trabajo de acuerdo con un sistema de cupos máximos y, por lo tanto, no tienen coincidencia con la división del trabajo en la instrucción, esto es, los casos que prepara un Fiscal de Instrucción no son conocidos por un mismo Fiscal de Cámara sino por diversos. Esta división del trabajo genera una falta de continuidad en el trabajo de los fiscales, dado que el modo de conducir la instrucción por parte del fiscal de instrucción muchas veces difiere del criterio del fiscal de cámara, con lo cual puede ser que este tenga que sustentar una acusación que considera poco sólida o que directamente pida la absolución, lo que está permitido en el sistema cordobés. También, y de hecho muchas veces así se hace, el Fiscal de Cámara puede solicitar la colaboración del Fiscal de Instrucción.

El trabajo de los ayudantes de fiscal en lo que se conoce como unidades de policía judicial, no es propiamente un trabajo de investigación. Se trata de funcionarios que investigan e incorporan información al expediente, que luego ha de ser utilizado en las etapas posteriores para la toma de decisiones, todo bajo la dependencia del Fiscal de Instrucción. Las actividades operativas son encargadas a los funcionarios de la policía administrativa. A su vez, dentro de los funcionarios de la policía administrativa existen los llamados policías comisionados que son los que tienen la función específica de colaborar con el ayudante del fiscal y quienes realizan la investigación en términos operativos. El ayudante del fiscal se ocupa entonces de incorporar la información al sumario, consultando las decisiones con el fiscal y actuando bajo su supervisión. El fiscal y su ayudante actúan separados físicamente, el primero en la fiscalía y el segundo en la unidad judicial, y las comunicaciones entre ellos parecen ser bastante frecuentes e informales. Aparentemente, el mayor o menor grado de control del fiscal sobre el sumario depende de su origen: si este comienza por denuncia en el cuartel policial, lo normal es que lo conduzca el ayudante; en cambio, si se inicia en la fiscalía por iniciativa del fiscal, normalmente será llevado allí, a menos que se envíe al ayudante para el desarrollo de algunas actividades específicas.

Uno de los objetivos de la reforma consistió precisamente en incorporar a los ayudantes de fiscal en los recintos policiales, con el fin

de suprimir el llamado sumario prevencional, que antes realizaba autónomamente la policía administrativa, y que era objeto de críticas por situaciones de abusos y corrupción. En la práctica, los policías administrativos no tienen la facultad de interrogar al imputado, limitándose su actividad a realizar tareas operativas de investigación a requerimiento del ayudante fiscal o del fiscal de instrucción. A pesar de que la ley autoriza al ayudante del fiscal a tomar la declaración, en la práctica esta es tomada en la Fiscalía de Instrucción (ya sea por el fiscal o por otro funcionario de la fiscalía) y se trata de un acto bastante formal en cuanto a su realización.

La creación de este sistema de ayudantes de fiscales en las unidades de policía judicial ha sido objeto de un esfuerzo importante de financiamiento y capacitación, y ha tenido como objetivo el producir una modernización de los métodos de trabajo policial incorporando un sistema informático de apoyo, así como una comisión de autodiagnóstico del sistema que analiza la información y evalúa el funcionamiento del sistema. También ha supuesto la creación de unidades especializadas en la investigación de los delitos de mayor complejidad o frecuencia, como delitos económicos, homicidios, robos y hurtos.

En el sistema cordobés, los fiscales no cuentan con facultades destinadas a poder excluir de la persecución denuncias que consideran de poca relevancia o con pocas posibilidades de éxito. No obstante, en la práctica lo que opera es un sistema de fijación de prioridades por parte del Fiscal General. Este funcionario, que es la cabeza del Ministerio Público, dicta instrucciones que constituyen su política de persecución penal y determina cuáles son las causas que han de tener preferencia en su tratamiento. Normalmente los criterios de preferencia son el hecho de existir un preso en la causa y, dentro de las causas sin presos, aquellas en que existan funcionarios públicos imputados, las que constituyen delitos más graves. Las causas que no se encuentran dentro de los criterios de preferencia reciben una atención menos intensa, prescribiendo muchas de ellas por el paso del tiempo; el tipo de causas que normalmente se ve afectada por esta situación son las por delitos como amenazas, lesiones leves, hurtos y estafas, lo que se ve favorecido cuando no existe querrellante ni parte civil.

La existencia de políticas del Ministerio Público destinadas a elevar la productividad de los fiscales, también tiene efecto sobre la selección de los casos, a saber: se incentiva a que cada fiscal de instrucción aumente el número de casos que eleva a juicio, esto es, en que

da por terminada la etapa de investigación y pasa a la etapa siguiente. Por esta vía, los fiscales se ven estimulados a dedicar más tiempo a aquellos casos que efectivamente podrán elevar a juicio, y a destinar menos tiempo a los que tienen escasas perspectivas. Esta política también aparece criticada por los Fiscales de Cámara, porque de acuerdo con su opinión, estimula a los Fiscales de Instrucción a elevar causas en que la investigación no está completa.

No obstante la inexistencia de formas de disposición de la acción penal por parte del fiscal, sí se admite la negociación entre fiscal e imputado con el objetivo de que este renuncie al juicio oral. Esta renuncia da lugar al procedimiento abreviado, que significa el dictado de la sentencia sobre la base de la confesión del imputado y la exclusión consiguiente de la actividad de prueba, propia del juicio oral.

La ley establece dos caminos distintos para el procedimiento abreviado:

- El juicio abreviado inicial puede proceder desde que el imputado es aprehendido y puesto a disposición de la autoridad competente, hasta la clausura de la instrucción preliminar. El imputado, en presencia de su defensor, podrá solicitar la realización del juicio abreviado inicial sobre el hecho que motivó su aprehensión, siempre que estuvieren de acuerdo el juez de instrucción y el fiscal de instrucción. La petición es expresada una vez que se ha formulado la acusación, la que se podrá basar en la aprehensión en flagrancia, la confesión del imputado y en los elementos de prueba que existieren. En la práctica, esta fórmula no se utiliza, debido a que los jueces de instrucción o control reniegan de participar en este acuerdo y dictar la sentencia, aparentemente debido a que ello les acarrearía la consecuencia de asumir el control de la etapa de la ejecución penal; y
- La segunda modalidad es la del juicio abreviado que se produce en la etapa de juicio, después de concluida la investigación. Esta modalidad se utiliza ampliamente, aplicándose en un porcentaje del 60% respecto del total de casos que llegan a juicio. Cabe indicar que en este punto, la reforma vino solo a reconocer una práctica que tenía ya desarrollo en el sistema anterior, a pesar de no encontrarse autorizada en la ley.

Pero además del procedimiento abreviado, en Córdoba se ha desarrollado otra práctica de negociación sobre la prueba consistente en

los llamados juicios “breves”, los cuales no se encuentran regulados en la ley, pero constituyen una práctica habitual y generalmente aceptada. Estos consisten en omitir la prueba por acuerdo de las partes y reemplazarla por la sola incorporación del expediente. Esto se hace en casos en que no hay discrepancia sustancial sobre los hechos, pero tampoco hay confesión, porque el imputado impugna algún aspecto, normalmente la calificación legal.

En su trabajo, cada fiscal es autónomo y toma personalmente las decisiones que correspondan al avance de los casos las que, en todo caso, tienen menor amplitud que en otras jurisdicciones al no existir un sistema amplio de salidas alternativas. No existe un sistema de supervisión directo sobre los fiscales sino más bien un control por la vía de la estadística del movimiento de casos y por medio de visitas que realizan los fiscales adjuntos del Fiscal General, lo que constituye una especie de auditoría del trabajo del fiscal y de su correspondencia con los registros. Existe, además, un control externo a través de denuncias y la eventual realización de un enjuiciamiento por medio de un jurado especial creado por la ley que estableció el Consejo de la Magistratura.

Los fiscales tienen la facultad de decretar la prisión preventiva del imputado. Es importante destacar que esta facultad es una de las cuestiones más controvertidas del Código vigente en cuanto al proyecto original, donde de ninguna manera se preveía conferirles a los fiscales esta atribución. En opinión de José Cafferata Nores, autor del anteproyecto de la reforma, esta facultad otorgada al fiscal en gran medida desnaturaliza la división de roles que se concibe como fundamental en un sistema procesal acusatorio, desde que el dictado de la prisión preventiva supone la resolución de la situación legal del imputado y, por lo tanto, la valoración legal de la prueba por el mismo órgano que la recepta, situación que en la práctica reproduce, en el fiscal, las facultades otorgadas antes de la reforma al juez de instrucción. El nuevo Código pretendió alterar la situación tradicional de automatismo en las medidas cautelares, estableciendo su excepcionalidad y la necesidad de su justificación. No obstante, en el aspecto operativo fue mucho menos garantista, ya que el fiscal toma unilateralmente la decisión de encarcelamiento del imputado, sin intervención del defensor. Estas decisiones pueden ser objeto de reclamo ante el juez de control de garantías y eventualmente de apelación. Sin embargo, aparentemente, no es una práctica frecuente de los defensores oponerse ante el juez, con lo que –en la práctica– el fiscal opera con facultades similares a las que tiene un juez de instrucción. En cuanto al tipo de medidas

cautelares, el sistema cordobés es bastante tradicional, puesto que solo contempla las medidas de citación, arresto, detención, incomunicación y prisión preventiva.

En términos de su impacto en la población penitenciaria, los presos preventivos representan aproximadamente la mitad de los encarcelados en Córdoba.

#### *d) La Defensa Pública*

En Córdoba, la defensa pública es ejercida por los llamados asesores letrados en lo penal, que son abogados empleados del sistema judicial que intervienen en los casos en que el imputado no cuenta con un abogado particular. Los asesores letrados se distribuyen las causas de acuerdo con las fiscalías en que estas se radiquen. Así, cada asesor letrado recibe las causas de dos fiscalías que se le asignan anualmente por sorteo.

Los asesores letrados cuentan con una secretaría de apoyo administrativo integrada por un secretario, dos jefes de despacho, dos ordenanzas y cuatro o cinco pasantes, y no cuentan con recursos para realizar investigaciones independientes. Cada asesor letrado se involucra en un promedio de 200 causas al año, a lo que deben sumarse las pendientes del año anterior. En la práctica, en cualquier momento un asesor tiene a su cargo un promedio de 25 imputados presos. La conducción del sistema de defensa pública corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, que ha dictado diversas reglas para su funcionamiento, pero además, ha delegado en el fiscal general el control específico de su cumplimiento. Este control del fiscal se traduce en la supervisión de las visitas mensuales que los defensores deben hacer a sus defendidos presos y en el control del sistema de estadísticas y registros que dan cuenta de la actividad de los defensores. Como en general los controles sobre los asesores letrados tienen relación con las actuaciones y las entrevistas de los imputados presos, las causas que no están con esta situación tienden a recibir menor atención.

La intervención de los asesores letrados comienza en la práctica justo antes de la primera declaración del imputado ante el funcionario a cargo de la instrucción. A su vez, esta declaración no se puede llevar a cabo sin la presencia del defensor bajo sanción de nulidad, lo que en la práctica se cumple estrictamente. Existe un sistema de turnos para asegurar la presencia de un defensor

cuando hubiere actos irreproducibles que se deban realizar antes de la declaración del imputado.

Hasta después de la declaración del imputado, el defensor no tiene acceso a los antecedentes del sumario; normalmente, una vez prestada la declaración, sí se le permite revisarlos, aunque puede ser que se decrete el secreto y, en tal caso, el acceso le será restringido. Los asesores letrados, aparentemente, no tienen la posibilidad operativa de participar efectivamente en los actos que incorporan prueba al expediente durante la etapa de instrucción, a pesar de que legalmente tienen derecho a ello. Por lo tanto, su actividad en cuanto al control de la prueba, está muy centrada en la etapa del juicio oral.

En el caso de los juzgados correccionales, existe un asesor letrado por cada tres juzgados, que son seis en total. Los dos asesores correccionales se hacen cargo además de los juzgados de menores y de un juzgado de faltas, por lo que aparentemente están saturados de carga de trabajo.

#### *e) Las Víctimas*

La reforma de Córdoba también incluyó entre sus objetivos el mejoramiento de la situación de la víctima. Para ello, contempla la obligación de los actores del sistema de entregarle información, así como la posibilidad de constituirse como querellante o como actor civil representado por un asesor letrado. En cuanto a esta segunda posibilidad, no parece ser muy real, puesto que los asesores letrados que se hacen cargo de esta tarea son los mismos que defienden a los imputados y, en la práctica, tienen muy poca disponibilidad para atender a las víctimas. De los aproximadamente 200 casos que cada asesor letrado recibe al año, en no más de cinco interviene en favor de la víctima.

La reparación de la víctima también aparece como una posibilidad simplificada respecto de la demanda civil normal cuando se da lugar a la suspensión del proceso a prueba, uno de cuyos requisitos es el establecimiento de alguna forma de reparación.

En cuanto a la asistencia de las víctimas, desde antes de la reforma, en el año 1986, se creó un servicio especializado de atención a las víctimas (Dirección de Atención a la Víctima del Delito) dependiente del Poder Ejecutivo. Este centro brinda diversos servicios de apoyo legal, médico y psicológico, y atiende en un 90% casos de violencia intrafamiliar.

Más recientemente, en el año 2000, se creó otro organismo, la Oficina de Protección de Testigos, que tiene como objetivo apoyar a aquellas personas que corren riesgo de ser objeto de atentados como producto de su comparecencia a los procedimientos judiciales. Esta oficina apoya a los testigos acompañándolos y facilitándoles las actuaciones o solicitando a los jueces medidas en su favor, tales como la custodia policial de su domicilio.

## **2.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en la provincia de Córdoba. Para mayores detalles, se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en los informes locales.

El estudio hecho en Córdoba tuvo como objeto los juicios orales. Estos se llevan a cabo en primer lugar en los juzgados correccionales, que conocen de los cuasidelitos, muy preferentemente provenientes de accidentes de tránsito, y en las Cámaras en lo Criminal, que conocen de los delitos propiamente dichos. No obstante ello, en esta oportunidad, se agregarán cifras totales en la medida que su posterior lectura así lo permita.

El periodo en el cual se realizó esta observación fue del 21 de agosto al 21 de septiembre de 2001. Para dicho periodo fueron agendados ochenta y nueve juicios en el Fuero Criminal y veintiocho en el Correccional; agenda que incluye la programación de los juicios abreviados y otros como los "juicios breves" y los "a puerta cerrada". De los ciento diecisiete juicios agendados, noventa y siete de ellos, es decir, el 82,9%, fueron efectivamente realizados; mientras que veinte de ellos, esto es, el 17,1%, no. Dentro de las principales causas para la no realización de juicios agendados están la superposición de juicios, la inasistencia de testigos y la solicitud de la defensa.

De los noventa y siete juicios realizados, solo treinta y cinco correspondieron a juicios orales propiamente tales, posibles de ser observados. Los restantes sesenta y dos correspondieron a 49 juicios abreviados, 8 juicios breves y 5 a puerta cerrada, los que si bien son orales no son públicos y, por tanto, no son observables.

De treinta y cinco juicios orales públicos efectivamente realizados (veintisiete en lo criminal y ocho en lo correccional) fueron



observados por este estudio treinta y un juicios orales (veintiséis en lo criminal y cinco en lo correccional).

De un total de cuarenta y cinco imputados entre ambos fueros (cuarenta en lo criminal y cinco en correccional), nueve fueron absueltos, lo que representa el 20%; mientras que treinta y seis, es decir, el 80% de los casos, fueron condenados.

De los cuarenta y cinco imputados, respecto de diecisiete de ellos, es decir, en el 38%, la decisión del tribunal coincidió con la solicitud de la fiscalía; mientras que en veintiocho de los mismos, esto es, en el 62%, no coincidió.

De los veintiocho casos en que la aplicación no es coincidente, en cinco de ellos la condena fue superior, en catorce menor y en nueve de ellos se absolvió.

En Córdoba, de un total de treinta y uno de los juicios observados, veintiocho de ellos, es decir, el 90,3%, fueron sin querellante y en solo tres casos –el 9,7%–, se presentó esta situación, siempre en el fuero correccional.

Para un total de cuarenta y siete imputados, cuarenta y dos en lo criminal y cinco en lo correccional, se encontraban en situación de flagrancia veinticinco de ellos, es decir, el 53,2%. De estos imputados, en veintidós casos, esto es, el 46,8%, se presenta la situación de no flagrancia.

De los treinta y un juicios observados en Córdoba, solo se dieron tres casos en que se presentó acción civil, es decir, en el 9,7%. De los veintiocho en que no se presentó esta situación, esto es, en el 90,3% de los casos, veinticuatro corresponden al fuero criminal y cuatro al correccional.

En cuanto al género, de los cuarenta y siete imputados parte de la observación, cuarenta y cuatro son hombres, es decir, el 93,6% del total; mientras que tres, esto es, el 6,4%, son mujeres.

Respecto de la edad, de los cuarenta y siete casos, cuatro de ellos, es decir, el 8,5%, tienen veinte años o menos; treinta, esto es, el 63,8%, están en el segmento de entre veintiuno y treinta y un años; once están entre treinta y cinco y cincuenta, representando el 23,4%, y dos, es decir, el 4,3%, tienen cincuenta y uno o más.

En cuanto a la situación laboral o profesional de los imputados, once no tenían oficio o se encontraban sin empleo, es decir, el 23,4%; veintidós, esto es, el 46,8%, tenían trabajo o empleo informal u ocasional; once, es decir, el 23,4%, tenían trabajo o eran empleados ocasionales; mientras que tres, esto es, el 6,4%, eran profesionales con estudios.

De los cuarenta y siete imputados, trece de ellos, todos del fuero criminal, es decir, el 27,7%, presentaban condenas anteriores; cinco, esto es, el 10,6%, presentaban otros antecedentes (procesos o antecedentes policiales); mientras que veintinueve, es decir, el 61,7%, no tenían antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los cuarenta y siete imputados, dieciséis, es decir, el 34%, utilizó el defensor público; mientras que en los treinta y un casos restantes, esto es, el 66%, la defensa fue acometida por un defensor privado.

De los cuarenta y siete imputados, diez de ellos, es decir, el 21,3%, tuvo una o dos entrevistas previas con su defensor; mientras que treinta y siete, esto es, el 78,7%, tuvo tres o más entrevistas.

En cuanto al tiempo transcurrido entre la realización del hecho punible y el inicio del juicio oral, el promedio es de quinientos días para los casos de fuero criminal, siendo el tiempo mínimo de noventa días y el máximo de dos mil ciento sesenta días. El promedio aumenta a mil quinientos treinta días para el fuero correccional.

Si se consideran los tiempos que transcurren desde la acusación hasta la realización del juicio oral, en el fuero criminal el promedio es de doscientos cuarenta días, en tanto que en el correccional es de novecientos sesenta días.

De los cuarenta y dos imputados en el fuero criminal, treinta y uno, es decir, el 73,8%, fueron sometidos a prisión preventiva; mientras que once de ellos, esto es, el 26,2%, no fueron sometidos a esta medida cautelar. En el fuero correccional hubo un caso de prisión preventiva. Considerando ambos fueros, de los cuarenta y siete imputados, treinta y uno, es decir, el 66%, fueron sometidos a prisión preventiva; mientras que dieciséis, esto es, el 34%, no fueron sometidos a esta medida cautelar.

La duración promedio de la prisión preventiva en los treinta y un casos en que existió es de trescientos treinta días.

Se presentaron un total de nueve recursos contra las sentencias de los juicios observados en Córdoba, siete de ellos, es decir, el 77,8%, fueron presentados por la defensa, uno por la parte querellante –lo que representa el 11,1%–, y uno por la fiscalía, esto es, el 11,1%.

Consta en el informe local que debido a la gran cantidad de intervenciones que los jueces hacían en cada juicio, en la práctica fue imposible cuantificarlas. Se trató en todos los casos de un total protagonismo de los jueces en cuanto a la actividad de averiguación, conduciendo ellos casi exclusivamente la tarea de preguntar a los testigos, peritos e imputados, siempre con un uso intensivo de la información proveniente del expediente de la instrucción.

En el fuero criminal, de los veintiséis casos, en dos de ellos, es decir, en el 7,7%, la fiscalía solicita la absolución; en veintidós casos, lo que representa el 84,6%, solo el fiscal sustenta la acusación; mientras que en dos de los casos, esto es, en el 7,7%, el fiscal y el querellante sustentan la misma acusación.

En cuanto al fuero correccional, de los cinco casos, en tres de ellos, es decir, en el 60%, el fiscal solicita la absolución; mientras que en los dos restantes, esto es, en el 40%, solo la fiscalía sustenta la acusación.

De los cuarenta y cinco imputados, dieciocho de ellos, es decir, el 40%, declaró en juicio; mientras que veintisiete, esto es, el 60% restante, no declaró. Trece de ellos, es decir, el 33%, sí hizo uso de las palabras finales; mientras que veintisiete de los mismos, esto es, el 67%, no lo hizo.

En el caso del fiscal, de las ciento setenta pruebas presentadas, ciento treinta y seis de ellas fueron testigos, lo que representa el 80% de la prueba; ocho fueron peritos, es decir, el 4,7%; diez fueron documentos, esto es, el 5,9%; cuatro corresponden a objetos, es decir, el 2,4%, y doce, esto es, el 7%, a fotografías.

Ahora, en cuanto al defensor, de las ochenta y nueve pruebas presentadas, setenta y tres corresponden a testigos, es decir, el 82%; seis a peritos, lo que representa el 6,7%; cuatro a documentos, esto es, el 4,5%, y seis a fotografías, es decir, el 6,7%. En los casos observados, el defensor no presentó objetos como prueba.

Por último, en cuanto al querellante, de las setenta y nueve pruebas, cincuenta y cinco corresponden a testigos, es decir, el 69,6%;

siete a peritos, esto es, 8,9%; trece a documentos, lo que representa al 16,4%, y cuatro a fotografías, es decir, el 5,1%. De los casos observados, en ninguno de ellos se presentaron documentos como prueba.

En cuanto a la duración de los juicios, en el fuero criminal se observa un promedio de seis horas, en audiencias que tienen lugar durante dos días también como promedio. En el correccional, el promedio de horas es de seis, pero esta vez tienen lugar en un promedio de tres días. Entre el término del juicio y la lectura de la sentencia transcurren en ambos fueros trece días como promedio.

En veintiséis de los juicios, es decir, en el 83,9%, las audiencias se desarrollaron con público; mientras que en los cinco restantes, esto es, en el 16,1%, no hubo público. En dos de ellos, es decir, en el 6,5%, se aplicaron restricciones a la publicidad; mientras que en los veintinueve restantes, esto es, en el 93,5%, no hubo restricciones.

Veintidós de los juicios fueron presenciados por familiares, lo que representa el 71% del total de juicios; quince de ellos, es decir, en el 48,5% del total, lo fueron por personas relacionadas con el sistema; y a tres de los mismos, esto es, el 9,7%, asistió público en general. Teniendo en cuenta el total de juicios observados, el promedio de asistencia a cada uno de ellos fue de 4,8 personas.

### **3. Informe sobre Costa Rica**

#### **3.1 Información descriptiva**

##### *a) Aspectos generales*

Costa Rica inicia el proceso de reforma a partir de la década de 1970 con la aprobación en 1973 del Código de Procedimientos Penales. Este, fundamentalmente, establecía un proceso dividido en dos etapas: la de instrucción, a cargo de un juez de instrucción, de corte inquisitivo; y la de juicio, oral y público, a cargo del Juzgado Penal y el Tribunal Superior Penal, según el monto de la pena, de corte acusatorio. De esta manera, el país cuenta con una larga experiencia en algunas de las prácticas básicas de un sistema acusatorio, en especial, la oralidad de los juicios.

En 1998 entró en vigencia un nuevo Código Procesal Penal a la par de una Ley de Reorganización Judicial, que reestructura administrativamente el Poder Judicial y el Ministerio Público. A partir de ese

año, la investigación queda a cargo del Ministerio Público, eliminándose los juzgados de instrucción. Se crean los juzgados penales que actúan como Jueces de Garantía en la investigación e intervienen también en la preparación del juicio oral. El Tribunal Superior pasó a ser el Tribunal de Juicio, el cual conoce unipersonalmente causas con pena menor a 5 años, procedimientos abreviados, de extradición y apelaciones en contra de las resoluciones emanadas del Juzgado Penal y, colegiadamente, por tres jueces, para el conocimiento de delitos cuya pena excede los cinco años y los cometidos por la prensa. La impugnación de sentencias queda a cargo del Tribunal de Casación Penal, en caso de sentencias emitidas por tribunales unipersonales, y de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, en caso de sentencias de tribunales colegiados.

En Costa Rica el estudio se realizó, en cuanto a la observación de juicios, respecto del I Circuito Judicial de San José, el cual abarca el 16,2% de los tribunales penales y el 24,1% de los jueces de la misma materia del país.

#### *b) Tribunales*

La reforma de 1998 afectó a la totalidad de los tribunales, penales y no penales, por cuanto se modificó por completo el escalafón judicial. A su vez, se incluyeron reformas en el aspecto administrativo orientadas a mejorar la calidad del servicio público de la Administración de Justicia y a racionalizar recursos humanos y materiales. La más característica de estas modificaciones fue la creación de los llamados megadespachos, que consisten en grandes concentraciones de jueces de una única materia en un solo despacho, con una secretaría común en la que se unifican todos los recursos humanos y materiales de apoyo administrativo. Sin embargo, como se señala en el informe local, dichas modificaciones no fueron acompañadas –en la práctica– de un cambio cultural ni material, atribuido esto principalmente a errores en la concepción de los servicios.

Tal como se dijo anteriormente, la reforma con la nueva Ley de Organización del Poder Judicial intentó mejorar la gestión de los tribunales. Sin embargo, no se aprecian, según el informe, resultados positivos en ese aspecto. Incluso más, operadores del sistema estiman que el servicio público se ha venido a menos. En todo caso, presupuestariamente a partir de la reforma, se ha producido una gran inversión, la cual es cada vez mayor, tal como lo refleja, por ejemplo, el aumento del gasto entre 1997 y 1998, que fue de US\$ 18.379.115. Cabe recordar que estas cifras se refieren al Poder Judi-

cial, y no solo a tribunales, el cual incluye también al Ministerio Público, la Defensoría y la Policía Judicial, entre otros.

Actualmente existe personal administrativo especializado en cada despacho para facilitar dichas labores. Sobresale, a su vez, la existencia de una red computacional interna, la intranet judicial, que actualmente comprende solo los despachos de San José, esperándose durante el año 2002 la inclusión de nuevos circuitos. Así también, se ha instaurado un sistema informático de gestión que se espera permita digitalizar completamente los expedientes.

Existe a su vez una red estatal que facilita a algunos despachos tener comunicación con los registros públicos. Un hecho que destaca es que se permite legalmente a fiscales y defensores, públicos y privados, gestionar recursos y peticiones vía fax, para lo cual deben hacer llegar el documento original dentro de los tres días siguientes.

En cuanto a las notificaciones, existe en gran parte de los despachos Oficinas Centralizadas de Notificación, asimismo, una oficina administrativa destinada exclusivamente a las citaciones y traslado de reos.

La distribución de casos en los tribunales es labor interna de cada uno de ellos, elaborando su propia agenda, aunque se desprende del informe la necesidad de una mayor organización administrativa que permita mayor eficiencia. En este sentido, destaca el alto grado de fracaso de las audiencias que, según el informe, en Costa Rica es superior al 50%. Por ejemplo, se indica que gran parte de los juicios agendados dentro del periodo de observación de juicios por parte de este proyecto, no fueron celebrados en la fecha y hora fijada. Incluso, se señala que varios de los jueces miembros del tribunal no conocían la convocatoria del día y hora de los juicios, lo que resalta los problemas administrativos existentes en los despachos. Respecto a la delegación de funciones, ella no se produce salvo en casos muy aislados.

El registro de las audiencias de juicios orales se realiza mediante el levantamiento de actas y registro de voz en casetes a pesar de que en la práctica, debido a la deficiencia de los equipos, esta no es del todo útil. Destaca el hecho de que es posible acceder a todas las sentencias a través del sistema computarizado de información jurisprudencial, el cual es de libre acceso.

También, se pueden solicitar las mismas directamente en el tribunal aunque, en la práctica, solo se otorgan en parte.

*c) El Ministerio Público*

Este organismo se encuentra a cargo de un Fiscal General y un Fiscal General Adjunto, y se subdivide en fiscalías adjuntas en cada circuito judicial. A su vez, existen fiscalías especializadas por materia con competencia en todo el país, las cuales tienen sede en San José. Existen también las fiscalías de trámite rápido, las cuales llevan casos en que no es necesaria mayor investigación, como en los casos de flagrancia, independiente de su gravedad. Pueden, asimismo por ley, crearse fiscalías transitorias para atender ciertos casos o en lugares en que lo requiera el combate de la criminalidad. Los fiscales son nombrados por el Fiscal General, no existiendo, según el informe, criterios ni condiciones claras para ello.

En cuanto a la gestión administrativa, se destaca la existencia de varios problemas que han generado una percepción bastante general de ineficacia. En primer lugar, sobresale la acumulación de asuntos del sistema antiguo, los que han debido ser asumidos por el nuevo sistema provocando una sobrecarga del trabajo. Por otra parte, se critica la falta de liderazgo del Ministerio Público, que no ha desarrollado una planificación apropiada para dar rápido término a las causas antiguas.

Se menciona como uno de los grandes problemas el hecho de que la investigación preparatoria se ha convertido en una serie de rituales, incluso más formales que bajo el periodo en que la investigación la llevaba el juez de instrucción. En lo relativo al primer examen de las causas, se manifiesta la carencia de una política nacional de valoración inicial de las denuncias, existiendo solo políticas locales a cargo de los fiscales adjuntos. Respecto de la aplicación de criterios de oportunidad y salidas alternativas, si bien la ley contempla una serie de posibilidades, no se tiene una imagen clara de su aplicación en concreto por el Ministerio Público, por cuanto esta institución carece de un sistema estadístico propio. En cuanto al registro de las actuaciones, este se lleva a cabo en expedientes tradicionales, accesibles solamente para las partes.

La dirección y supervisión de la labor de los fiscales se realiza mediante dos tipos de controles internos: el jerárquico y el ejercido por una Fiscalía de Capacitación y Supervisión que se dedica permanentemente a dichas tareas. Asimismo, ante esta fiscalía se tramitan las quejas disciplinarias internas, para ser posteriormente resueltas por el Fiscal General, aplicando el régimen disciplinario. Externamente, los controles son ejercidos por el Tribunal de la Ins-

pección Judicial, que tramita y resuelve procesos disciplinarios que se levanten contra funcionarios judiciales, y el ejercido por la Corte Plena en caso de graves errores de procedimiento, función esta última que ha sido catalogada como atentatoria de la independencia judicial.

Dentro de los vínculos asociativos a que pueden acceder los fiscales, interesa señalar la Asociación de Fiscales, cuya labor en el informe se califica de muy tenue. No obstante ello, actualmente su propuesta gremial consiste en la búsqueda de la independencia del Ministerio Público del Poder Judicial, sobre todo por razones presupuestarias.

Se señala que existe una fluida relación entre la Policía Judicial, organismo que, de acuerdo con el informe, no sufrió cambio alguno producto de la reforma, y el Ministerio Público, esto debido principalmente al hecho que ambas instituciones pertenecen al Poder Judicial. A pesar de ello, se destaca en el informe que, en la práctica, generalmente es la policía quien tiene la iniciativa y el control de la investigación, incluso realizando el interrogatorio al imputado.

Con otros poderes políticos, se estima que no hay mayor vínculo directo por cuanto, como se sabe, este organismo pertenece al Poder Judicial. En la práctica, el Poder Ejecutivo aporta recursos para “dar contenido a las investigaciones que le interesan”, tal como señala el informe, poniendo en juego los principios de independencia e igualdad.

#### *d) La Defensa Pública*

Dependiente también del Poder Judicial, la Defensoría cuenta con menores recursos, tanto presupuestarios como administrativos, que el Ministerio Público. La conducción de este organismo se encuentra a cargo de una Dirección Nacional, de la que dependen oficinas locales en todo el país, no obstante lo cual los defensores cuentan con independencia profesional para el manejo de sus casos.

Si bien este organismo tiene una oficina de investigación, no cuenta con peritos propios, debiendo pedir los peritajes a los Servicios de Peritación del Poder Judicial, a través del Ministerio Público o del juez.

El control y supervisión del trabajo de los defensores, los cuales pueden ser libremente elegidos por los imputados, siempre que no



implique saturación para un defensor, responde a un modelo similar al del Ministerio Público, tanto en el ámbito interno como externo. Ahora bien, destaca la mayor importancia que se le da a la Unidad de Capacitación y Supervisión para determinar la promoción y traslado de los defensores. Un hecho que sobresale, en la práctica, es el muy bajo grado de reacción de los defensores ante la violación del derecho del imputado de no ser interrogado por la policía, situación mencionada anteriormente.

#### *e) Las Víctimas*

Se concluye del informe que no existen mecanismos de protección a las víctimas. Si bien el Ministerio Público tiene una Oficina Especializada en la Defensa Civil de las Víctimas, la cual cuenta, en la práctica, con profesionales de psicología –aunque actualmente solo existe en San José–, se señala que, en general, la víctima no tiene influencia alguna en las decisiones del Ministerio Público, no obstante la posibilidad de actuar particularmente. Se da en la práctica que se presente la acción civil en el proceso penal, debido a la mayor rapidez de este sobre el civil.

### **3.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en el primer circuito judicial de la ciudad de San José, Costa Rica. Para mayores detalles, se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en los informes locales.

El periodo en el cual se realizó esta observación fue del 1 al 30 de septiembre de 2001. De un total de 179 juicios agendados para dicho periodo, fueron observados por este estudio 54 juicios realizados completamente. Asimismo, consta información incompleta de 17 juicios iniciados en septiembre, pero no culminados en ese mes y de 9 juicios no realizados en los que se extrajo información sobre los imputados.

La principal causa de no realización de juicios corresponde a problemas administrativos del despacho judicial.

Para un total de cincuenta y cuatro juicios con setenta imputados, en treinta juicios, es decir, el 56%, se acordaron sentencias condenatorias, mientras que en veinticuatro, esto es, el 44% restante, fueron absolutorias.

En cincuenta de los juicios, es decir, el 92,6%, no hubo querellante, y solo lo hubo en cuatro, lo que representa el 7,4% de los casos.

En cuanto al género, de los setenta imputados parte de la observación, cincuenta y seis, es decir, el 80%, son hombres; mientras que catorce son mujeres, esto es, el 20% restante.

De un total de sesenta y dos imputados de los que se tuvo información, dos de ellos, es decir, el 3%, tienen veinte años o menos; veintidós, lo que representa el 35%, tiene entre veintiuno y treinta y un años; veintinueve, es decir, el 47%, tiene entre treinta y dos y cincuenta años; mientras que nueve, esto es, el 15%, tiene cincuenta y un años o más.

De los sesenta y siete imputados de los que se tuvo información, veintidós, es decir, el 33%, se encontraban desempleados; veintisiete, esto es, el 40%, eran empleados ocasionales; catorce, lo que representa el 21%, eran empleados dependientes; mientras que solo cuatro, es decir, el 6%, eran profesionales o tenían estudios superiores.

De los setenta imputados, veinticinco, es decir, el 36%, presentaba condenas anteriores; veinte, esto es, el 28%, presentaba otros antecedentes de procesamientos anteriores o policiales; mientras que veinticinco de ellos, es decir, el 36%, no tenía antecedentes.

De un total de setenta imputados, cuarenta y siete, es decir, el 68%, actuaron con defensor público; mientras que veintidós, esto es, el 32%, lo hicieron con uno privado. En un caso no se pudo determinar.

De los setenta imputados, veintitrés de ellos, es decir, el 33%, estuvo sometido a prisión preventiva; mientras que cuarenta y siete, esto es, el 67% restante, no lo estuvo.

En cuanto a la aplicación de otras medidas cautelares, distintas a la prisión preventiva, de los cuarenta y siete imputados no sometidos a prisión preventiva, dos, es decir, el 4%, se hallaban sometidos a otra medida cautelar alternativa; mientras que los cuarenta y cinco restantes, esto es, el 96%, no estuvo sometido a medida cautelar alguna.

De un total de cincuenta y cinco juicios, la acusación fue sustentada solo por querellante en dos juicios, lo que representa el 4%; en

once de ellos el fiscal solicita absolución, es decir, en el 20% de los casos; en cuarenta casos solo el fiscal sustenta acusación, esto es, en el 72% de ellos; y en dos de ellos el fiscal y el querellante sostienen la misma acusación, es decir, en el 4% del total.

En cuanto a la declaración de los imputados en el juicio, treinta y uno de ellos declararon, en tanto que treinta y dos no lo hicieron. De los restantes casos, la información no aparece en el informe.

De un total de cincuenta y cuatro pruebas presentadas por el fiscal, cuarenta y dos corresponden a testigos, es decir, el 78%; tres a peritos, esto es, el 6% de las pruebas; cuatro a documentos, lo que representa el 7%; dos a fotografías, esto es, el 4%; dos a videos, es decir, el 4%; mientras que una corresponde a otras pruebas, esto es, el 1% del total.

De un total de diecinueve pruebas presentadas por el defensor, doce corresponden a testigos, es decir, el 63%; una a peritos, esto es, el 5% de la prueba; y seis a documentos, lo que representa al 32% del total de prueba presentada.

En cuanto al querellante, este solo presentó una prueba correspondiente a un perito.

Referente a la lectura de declaraciones anteriores de personas que no comparecieron al juicio, de un total de cincuenta y cuatro juicios, esta situación se produjo en quince oportunidades.

Respecto de la lectura de declaraciones anteriores de personas que sí comparecieron al juicio, de un total de cincuenta y cuatro juicios, esta situación se produjo en diez oportunidades.

Se desarrollaron con público un total de treinta y cinco juicios, esto es, el 65% del total de cincuenta y cuatro juicios; mientras que sin público se desarrollaron diecinueve juicios, es decir, el 35%. Con restricciones se presentó un juicio, esto es, el 2% de los cincuenta y cuatro juicios; mientras que sin restricción se presentaron los cincuenta y tres restantes, es decir, el 98%.

Del total de juicios, en treinta y uno de ellos se contó con la asistencia de familiares; once de los mismos fueron presenciados por personas relacionadas con el sistema y en veintiocho de ellos se contó con la presencia de público general.

## **4. Informe sobre Paraguay**

### **4.1 Información descriptiva**

#### *a) Aspectos generales*

La reforma en Paraguay tiene su origen en varias disposiciones de la Constitución de 1992, expresión del proceso de transición a la democracia, las que con mucha claridad perfilaron el mandato de constituir un sistema procesal penal de carácter marcadamente acusatorio. Posteriormente, en 1999 se concretó este mandato, poniéndose en vigencia a partir de marzo de 2002 el nuevo sistema procesal penal, expresado en un nuevo Código Procesal Penal, que suprimió al viejo sistema inquisitivo y estableció un nuevo sistema en que la actividad de preparación de la acción penal queda entregada al Ministerio Público y el juzgamiento se hace por medio de un juicio oral y público. La reforma pretendió también introducir un conjunto importante de caminos procesales alternativos al tradicional, por medio de los cuales se procura alcanzar soluciones más eficaces a parte de los casos que son conocidos por el sistema procesal penal.

El estudio en Paraguay abarcó el sistema vigente en la ciudad de Asunción, capital del país, en la que habitan unas 700.000 personas.

En cuanto a los actores del sistema, en la ciudad de Asunción<sup>6</sup> la información es la siguiente: el número de jueces es de treinta y dos; y el detalle es de seis jueces de garantías, un juez de ejecución, trece jueces de sentencia (de los cuales siete operan como juzgados de liquidación) y doce miembros del tribunal de apelaciones (de los cuales seis integran dos salas para las causas de liquidación). Hay cuarenta y siete fiscales, los que se componen de treinta agentes fiscales, un agente fiscal a cargo del Gabinete Judicial, y dieciséis fiscales especializados. Se cuenta con veintinueve defensores públicos.

El ingreso anual de causas criminales en el nivel nacional es de 33.305; mientras que el ingreso anual de causas criminales en Asunción jurisdiccional es de 11.586, ambos en el año 2001.

En cuanto a las causas terminadas en Asunción el año 2001, suman un total de 1.360, cuyo detalle es el siguiente: desestimación 736;

<sup>6</sup> Cantidad de actores en la jurisdicción observada con competencia criminal.

criterio de oportunidad 147; procedimiento abreviado 50; sobreseimiento provisional 34; conciliación y suspensión condicional del procedimiento 8; suspensión condicional del procedimiento 115; conciliación 111; sobreseimiento definitivo 90; extinción de la acción penal 29 y juicio oral 40.

#### *b) Tribunales*

La reforma paraguaya contempló, además de los aspectos procesales, un cambio importante en la estructura orgánica de los tribunales al crearse los juzgados de garantías y los de juicio. En ambos casos se dotó a estos tribunales de un nuevo sistema de administración en que las funciones de apoyo a la labor de todos los jueces están entregadas a un conjunto de empleados destinados especialmente a esa función, con lo que se pretende desligar a los jueces de las funciones administrativas. Aparentemente, los aspectos de gestión de los tribunales han sido materia de una preocupación importante por parte de la Corte Suprema del país, la que ha procedido a la creación de una oficina especializada para la implementación del nuevo sistema, la que ha coordinado las adecuaciones necesarias para su entrada en vigencia. No obstante, los esfuerzos realizados parecen haber chocado con problemas presupuestarios que han limitado severamente la posibilidad de una implementación apropiada de todo el aparataje judicial necesario para el proceso de reforma. En el hecho, los presupuestos del Poder Judicial no se han incrementado, con lo cual, tanto en el nivel de los jueces como en el de los empleados, el nuevo sistema ha debido funcionar con el mismo personal que existía desde antes.

En Asunción existen seis jueces de garantía, uno de ejecución y trece de sentencia, y aún entre estos últimos, siete de ellos cumplen funciones terminando casos del sistema antiguo. La infraestructura de apoyo es escasa, siendo especialmente aflictiva la situación para las notificaciones, donde no ha existido aumento del personal, a pesar de la mayor demanda de estas diligencias que un sistema oral supone. No obstante, aquí también se observa un notable entusiasmo y esfuerzo al crearse en la ciudad una oficina centralizada de notificaciones con el personal disponible.

En general, las secretarías únicas cumplen funciones de recepción, distribución de causas y atención del público; las agendas del tiempo de los jueces son manejadas por cada uno de ellos y no existe un sistema especializado para la organización de las audiencias.

Aparentemente, como producto de todas estas deficiencias de implementación y de problemas de coordinación con otros órganos del sistema (asistencia de abogados, traslado de imputados), se observa como un gran problema el reiterado fracaso de las audiencias orales.

Muchas de las decisiones que se toman en las etapas iniciales del proceso no se discuten en audiencias públicas y en esa tramitación persisten prácticas importantes de delegación de funciones judiciales en personal subalterno, incluyendo decisiones de cierta importancia. Contribuye a esto también el hecho de que persiste del viejo sistema la tendencia a otorgar carácter judicial a muchos trámites administrativos, con lo cual ambos aspectos continúan imbricados.

En las etapas iniciales solo se resuelven oralmente la imposición de medidas cautelares y la suspensión condicional del procedimiento. A pesar de ello, las resoluciones que se derivan de estas audiencias no son públicas, puesto que se entienden cubiertas por la reserva de la investigación. Las audiencias tampoco son públicas y normalmente solo asisten a ellas el juez, el imputado y su defensor. El fiscal no concurre normalmente y, en general, el juez impone la medida cautelar que ha sido requerida previamente por el fiscal. De este modo, la audiencia no tiene un carácter contradictorio ni se discuten en ella la necesidad o proporcionalidad de la medida cautelar que se trate.

Además del juicio se realiza en forma oral la audiencia preliminar o de preparación del juicio oral. También son teóricamente orales las audiencias en las que se desarrollan con motivo de los recursos ante las cortes superiores y las que deben desarrollarse con motivo de la ejecución de la pena. Sin embargo, en la práctica, solo en una ocasión se desarrolló una audiencia oral para conocer de un recurso. En el resto de los casos, estas actuaciones se conocen y resuelven de modo no público.

### *c) El Ministerio Público*

Por su parte, el Ministerio Público se encuentra desarrollando un importante proceso de adecuación al nuevo sistema procesal, en el que sus responsabilidades aumentan de manera importante. Esta adecuación, no obstante, no está aún concluida y ha tenido como dificultad el hecho de que si bien en el caso del Ministerio Público se ha contemplado un importante incremento de los recursos para

su ajuste al nuevo sistema, en la práctica, como producto de limitaciones en la asignación de los mismos –contenidas en el presupuesto aprobado– cada año solo se han podido disponer de algo más de la mitad de lo montos esperados. Estas limitaciones han sido tan importantes, que para el año 2001 el presupuesto disponible apreciado en dólares ha sido en realidad inferior al del año anterior (de US\$ 15.661.458 en el 2000 a US\$ 9.707.589 en el 2001).

En cuanto al modo de organizar su trabajo, el Ministerio Público cuenta con una estructura bastante flexible. Existen unidades especializadas y otras comunes que ven todo tipo de delitos y, a su vez, existe un sistema de entrada que asigna las causas a los diversos fiscales. En la práctica, este sistema de asignaciones parece ser más bien automático y no existe en realidad la posibilidad de que a través suyo se racionalice la distribución del trabajo entre los diversos fiscales.

En el hecho, cada causa es analizada por cada fiscal, quien toma las decisiones pertinentes con la colaboración de sus ayudantes, los que en la práctica adquieren informalmente bastante importancia en la toma de decisiones. El Ministerio Público no cuenta con un sistema informático que apoye su manejo y control de las causas, aunque actualmente se está desarrollando uno. En la práctica, los fiscales utilizan con alguna amplitud los caminos alternativos, aunque sobre la base de criterios individualmente definidos por cada uno de ellos, sin que exista una definición general del Ministerio Público al respecto.

El informe da cuenta de que al interior del Ministerio Público no se han desarrollado mecanismos de supervisión que funcionen de manera permanente. Por el contrario, el criterio general es el de que cada fiscal actúa con autonomía respecto de sus casos, y que los mecanismos de control y supervisión operan más bien de manera reactiva como, por ejemplo, cuando un juez se opone a una decisión del fiscal en que la ley prevé el envío a su superior. No existe en el Ministerio Público un sistema de seguimiento de las causas, de hecho, es cada fiscal quien lleva su propio registro. Frente a esa carencia se está desarrollando un sistema que permita contar con un sistema computacional en el futuro.

No existen al interior del Ministerio Público sistemas de evaluación ligados a las promociones y, en la práctica, no existe en realidad una carrera funcionaria que permita a los fiscales aspirar a grados superiores a partir de su desempeño en el cargo.

El Ministerio Público desarrolla las actividades de investigación necesarias en cada caso con el auxilio de la policía. La relación entre el Ministerio Público y la policía ha sido problemática, existiendo mutuas desconfianzas en especial al inicio del nuevo sistema. El Ministerio Público cuenta con un centro de investigación judicial, en el que trabajan investigadores que apoyan la función de los fiscales en algunos casos y que, en ocasiones, son percibidos por los policías como una competencia. Existe hasta el momento una cierta confusión en cuanto a la delimitación de funciones entre ambos organismos, lo que ha contribuido a acrecentar las desconfianzas. No obstante, los fiscales entrevistados indicaron que, en general, la policía cumple de acuerdo con la ley, entregándoles las informaciones que requieren para el cumplimiento de su función.

Aparentemente, los problemas de traspaso de información entre policías y fiscales se producen en la medida en que las tareas de investigación no están bien definidas, esto es, cuando los fiscales formulan requerimientos generales de investigación sin precisar las tareas específicas que deben realizarse. Aquí se produce la confusión, puesto que no está completamente definido quién es el encargado de conducir la investigación desde el punto de vista técnico, esto es, definir la estrategia de investigación y los pasos concretos a seguir.

Por otra parte, también ha sido problemática la supresión de las facultades policiales para el desarrollo de investigaciones autónomas. Por un lado, en algunos casos se comprueba que la policía ha persistido en la realización de este tipo de investigaciones contrariando lo dispuesto en la ley y, por la otra, en algunas ocasiones la policía se escuda en esta falta de autonomía para inhibirse de actuar en situaciones en que ello resultaría claramente necesario y apropiado, de acuerdo con la ley.

Los actores entrevistados en general reconocen un mejoramiento importante en cuanto a la reducción de los abusos policiales. La ley, de hecho, no permite a la policía interrogar a los detenidos. No obstante, aparentemente continúa la práctica de interrogar a los detenidos y consignar sus declaraciones caracterizándolas como espontáneas. A su vez, en algunas ocasiones han sido incorporadas al juicio oral por la vía del testimonio de los policías. En este sentido, destaca el hecho de que si bien los reclamos contra la arbitrariedad de los policías pueden causar la nulidad de una actuación en el proceso, estos no causarían sanciones a los funcionarios policiales por arbitrariedad, lo cual dejaría vigentes dichas prácticas policiales.



Por otra parte, los delitos que se persiguen con efectividad son mayoritariamente aquellos en que la policía realiza una detención en situación de flagrancia, especialmente en robos, hurtos y drogas.

Un problema que el Ministerio Público encuentra en el desarrollo de su labor dice relación con la burocratización de sus solicitudes de ayuda a otros órganos estatales, como servicios médicos legales y entidades públicas que manejan registros con datos de utilidad. La falta de informatización de algunos de estos sistemas dificulta la obtención de respuestas en tiempos apropiados.

Los fiscales paraguayos cuentan con algunas facultades importantes que les permiten dar lugar a formas de resolución de los conflictos penales alternativas a la tradicional constituida por el desarrollo completo del procedimiento judicial común. Aparentemente, el uso que se está haciendo de esas alternativas es relativamente amplio. El 39,59% de las causas presentadas a los tribunales es objeto de alguna forma de salida alternativa y, a su vez, ese universo se divide en un 26% en que se da lugar a la conciliación con la víctima; un 29% en que se da lugar a la suspensión condicional del procedimiento; un 33% de casos en que se aplica el principio de oportunidad, y un 12% de los casos en que se aplica el procedimiento abreviado.

Como se deduce de las cifras presentadas, aparentemente las salidas alternativas representan un recurso importante de los fiscales. No obstante, el total de causas presentadas a los tribunales representan una cifra relativamente baja del total de causas conocidas por los fiscales, ya que el número de desestimaciones representa la cifra ampliamente mayoritaria y un 55% de las causas se terminan por esta vía.

En el caso de Paraguay, vale la pena mencionar que los años de la reforma han sido tiempos de gran inestabilidad política en los que ha sido muy frecuente la existencia de imputaciones penales en contra de diversas autoridades y actores políticos. Es por esa razón que el trabajo del Ministerio Público es constantemente objeto de cuestionamiento desde esos sectores. También han existido dificultades presupuestarias, tal vez producto, precisamente, de las tensiones entre el Ministerio Público y otras autoridades del Estado.

#### *d) La Defensa Pública*

En Paraguay, la defensa pública depende de la Corte Suprema de Justicia y está encabezada por la Defensoría General, a su vez asisti-

da por dos defensorías adjuntas, una de las cuales está dedicada a conducir el área penal. En el nivel operativo, quienes cumplen las tareas concretas de asistencia legal son los defensores públicos. En el nivel nacional, los defensores que atienden en materia penal son 96, de los cuales 29 trabajan en la ciudad de Asunción, lugar donde se realizó este estudio. Los defensores trabajan en unidades operativas integradas por dos defensores cada una, con el fin de suplirse mutuamente para el caso de existir diligencias superpuestas en el tiempo.

La distribución del trabajo entre los defensores se realiza por turnos de 48 horas por unidad operativa. A su vez, dentro de ellas, cada defensor tiene 24 horas de turno principal y 24 horas de turno subsidiario.

Luego de seis horas desde que el fiscal comunica al juez la organización de su investigación, una persona puede invocar la intervención de su defensor. Este plazo ha sido objeto de controversias en cuanto al momento en que surge la obligación del fiscal de comunicar la organización de la investigación. En la práctica, este derecho solo puede ser ejercido por quien tiene un abogado particular, y en el caso de quienes no cuentan con él, la designación de un defensor público solo se hace al momento en que ello es imprescindible debido a la realización de una actuación en la que la presencia del defensor es obligatoria, como son la declaración ante la fiscalía o el juez, la práctica de reconocimientos, los anticipos probatorios y los actos de investigación urgentes.

El organismo en cuestión también asume la defensa pública en las causas de personas que hubiesen tenido abogados, cuando estos hubiesen abandonado o renunciado a la defensa. La defensoría en general carece de sistemas de apoyo técnico y de recursos que le permitan desarrollar investigaciones autónomas.

La defensoría pública no cuenta con un sistema de control de gestión, y no existen sistemas de promociones o estímulos que se vinculen al desempeño. En la práctica, el control sobre su actuación se ejerce por medio de la elaboración de informes de los casos que lleva cada defensor. También existe la posibilidad de aplicar sanciones a los defensores por la vía disciplinaria por parte de la Defensoría General, pero en la práctica, esto no ocurre. En teoría, un usuario podría solicitar el cambio de un defensor público por otro, aunque esta situación no se ha presentado.

Para el cumplimiento de su función, los defensores cuentan con acceso a los antecedentes de la investigación conducida por el fiscal y la ley prevé explícitamente que esta información debe ser dada a conocer al imputado al momento de la detención, en su declaración indagatoria y al momento de dársele traslado del requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (acusación).

En el caso de Paraguay, existe un cierto consenso entre los actores entrevistados en el sentido de que los procesos de designación de los integrantes de los diversos órganos que intervienen en el nuevo sistema continúan siendo objeto de fuertes influencias políticas. En el hecho, es tema de debate y crítica la circunstancia de que los diversos cargos son llenados de acuerdo con criterios de cuotas, por influencia de los diversos partidos políticos. El sistema funciona sobre la base de concursos públicos a partir de los cuales el Consejo de la Magistratura elabora ternas, de entre las cuales, decide la Corte Suprema. Aparentemente, uno de los principales problemas es que en estos concursos no existen requisitos de idoneidad específicos ni otras formas de control más que la lectura de los currículos de los postulantes, con lo cual se abre la posibilidad de hacer pesar las influencias políticas sin contrapeso.

La remoción de estos mismos funcionarios se realiza por juicio político en el Parlamento en los casos de los órganos superiores, Corte Suprema y Fiscal General, y por un jurado de enjuiciamiento especial en el caso de los demás jueces y fiscales, el que tiene una integración mixta entre parlamentarios y funcionarios del sistema judicial. Según las personas entrevistadas, este sistema también es utilizado para ejercer influencia política sobre los órganos del sistema. En el caso de los defensores, existe una discusión pendiente en cuanto a sí se les aplica o no el mismo sistema de remoción. En la práctica, han existido muchas acusaciones en contra de los funcionarios y muy pocas han sido objeto de procesos formales, pero las presiones políticas operan igualmente por la vía de la amenaza sobre los funcionarios.

#### *e) Las Víctimas*

La reforma paraguaya también ha intentado incorporar al interés de las víctimas como uno de sus objetivos. Para ese efecto, se estableció en el Ministerio Público, la Dirección de Asistencia a la Víctima, que pretende dar auxilio a los afectados por los delitos para su mejor participación en el proceso penal. En la prácti-

ca, la cobertura de este servicio se ha centrado fuertemente en casos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

En cuanto a los mecanismos de protección de las víctimas, no existe un sistema especial destinado al efecto y las medidas posibles se limitan a aquellas que pueda ordenar el juez, como son las de vigilancia policial. Tampoco cuentan las víctimas con asistencia legal distinta de las que pueda proporcionarles el Ministerio Público.

Otro aspecto importante destinado a favorecer a las víctimas ha sido el de incorporar los objetivos de reparación como propósitos explícitos del proceso penal. A este efecto, ya hemos indicado las carencias de la posibilidad de la acción civil, limitada por la falta de acceso a asistencia legal. Aparentemente, sí están funcionando las salidas alternativas de conciliación, que deben ser promovidas por el juez, y las de aplicación del principio de oportunidad y suspensión condicional, en estas dos últimas constituyen un requisito el existir un acuerdo de reparación o que al menos el imputado haya mostrado la voluntad de reparar el daño.

#### *f) Medidas Cautelares*

Las medidas cautelares que se pueden ordenar en el nuevo sistema son sustancialmente más variadas que las que existían previamente. Se ha creado un conjunto de medidas alternativas a la prisión preventiva que consisten en restricciones menos intensas a la libertad del imputado, y que van desde el arresto domiciliario hasta restricciones de acceso a ciertos lugares o de contactos con determinadas personas. No existe un sistema de control ni de evaluación de estas medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, lo que ha dificultado su aplicación.

No obstante los problemas anotados, las cifras muestran un aparente éxito de la reforma en términos de haber contribuido a la reducción de la proporción de la población penitenciaria que se encontraba en prisión preventiva. Hasta antes de la reforma, Paraguay exhibía cifras de población penitenciaria no condenada que llegaban al 96%; actualmente, el porcentaje de procesados en las cárceles es cercano al 56%.

## **4.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en la ciudad de Asunción,

Paraguay. Para mayores detalles se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en el informe local.

El periodo en el cual se realizó esta observación fue del 1 al 30 de septiembre de 2001. De un total de diecisiete juicios agendados para dicho periodo, fueron efectivamente realizados trece, es decir, el 76,5%.

De los trece juicios realizados, fueron observados para este estudio once, esto es, el 85% de los mismos.

La principal causa de no realización de juicios fue el arribo a conciliación, dándose esta en juicios de acción privada.

Para un total de quince imputados en los once juicios observados, en el 100% de los casos los imputados fueron condenados. Para los casos de cuatro imputados, es decir, el 26,6%, la pena impuesta coincide con la solicitada por la acusación.

En los once casos en que la pena impuesta no es coincidente con la solicitada, la condena fue siempre inferior.

Del total de once juicios observados, seis de ellos, es decir, el 55%, fueron sin querellante.

Para un total de quince imputados, se encontraban en situación de flagrancia seis de ellos, es decir, el 40% de los casos.

En cuanto al género, de los quince imputados partes de la observación, catorce son hombres, es decir, el 93,3%; mientras que hubo solo una mujer, que representa el 6,7%.

En cuanto a la edad, un imputado estaba en el segmento de entre veinte años o menos, es decir, el 6,7% de los casos; nueve, entre veintiuno y treinta y un años, esto es, el 60%; cuatro entre treinta y dos y cincuenta, lo que representa el 26,6%; mientras que solo uno se encontraba en el segmento de cincuenta y un años o más, es decir, el 6,7%.

Tres imputados presentaban condenas anteriores, es decir, el 23% de los casos; siete presentaban otros antecedentes de procesos anteriores o policiales, esto es, el 54% de los mismos; mientras que tres, es decir, el 23%, no presentaba antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los imputados en cada juicio, hubo catorce defensores públicos y doce defensores privados (esta cifra se explica por el hecho de que un imputado puede tener más de un defensor).

En cuanto al número de entrevistas previas al juicio entre el imputado y su defensor, solo se pudo entrevistar sobre este punto a trece de los imputados. De ellos, siete tuvieron diez entrevistas o menos con el defensor, esto es, el 54% de los casos; cuatro, es decir, el 31%, tuvo entre once y veinte entrevistas previas; mientras que dos, esto es, el 15% restante, tuvo veinte o más.

En los once juicios el tiempo mínimo que transcurrió entre el hecho punible y el inicio del juicio fue de ciento cuarenta y siete días, mientras que el máximo fue de quinientos treinta y un días. El promedio fue de trescientos sesenta y ocho días.

Entre la formulación de la acusación y el inicio del juicio oral el tiempo mínimo fue de cincuenta y seis días, mientras que el máximo lo fue de trescientos treinta y siete días. El promedio fue de ciento noventa días.

Del total de quince imputados, doce de ellos, es decir, el 80%, estuvo sometido a prisión preventiva; mientras que el 20% restante se encontraba en libertad. El tiempo promedio de duración de la prisión preventiva fue de 338 días.

Se presentaron nueve recursos contra las sentencias emanadas de los juicios orales, todos por la defensa.

En el caso de Paraguay, se produjo la participación de imputados en idioma diferente al español. De doce imputados, seis intervinieron en otro idioma. De estos, dos utilizaron intérprete en juicio.

En los once juicios observados, los jueces realizaron por juicio un promedio de 29,8 preguntas a testigos y peritos y un promedio de 3,3 preguntas a los imputados.

Del total de once casos, en uno de ellos, es decir, en el 9%, la acusación es sustentada solo por el querellante; en este caso el fiscal solicita la absolución; en seis juicios, la acusación fue sustentada solo por el fiscal, lo que representa el 55% del total; en dos de los juicios, es decir, el 18%, el fiscal y el querellante sustentan la misma acusación; mientras que en los dos casos

restantes, el fiscal y el querellante sustentan una distinta acusación, lo que representa el 18%.

De los quince imputados, doce de ellos declararon en juicio, es decir, el 80%. De los mismos quince casos, en once de ellos, esto es, en el 73,4%, el imputado hizo uso de la palabra al término del juicio; mientras que en los cuatro casos restantes, es decir, en el 26,6%, no la usó.

Del total de ciento cincuenta y dos pruebas presentadas por el fiscal, cincuenta y dos, esto es, el 34,2%, corresponden a testigos; nueve a peritos, es decir, el 5,9%; ochenta y dos a documentos, esto es, el 54%; tres a objetos, es decir, el 2%; tres a fotografías, esto es, el 2%; dos a videos, es decir, el 1,3%; mientras que otra prueba se observó en un solo caso, esto es, en el 0,6%.

Del total de ciento siete pruebas presentadas por el defensor, treinta y tres, esto es, el 30,9%, corresponden a testigos; ocho a peritos, es decir, el 7,5%; sesenta y cuatro a documentos, esto es, el 59,8%; una a fotografía, es decir, el 0,9%; una a video, esto es, el 0,9%.

Del total de ciento siete pruebas presentadas por el querellante, quince, esto es, el 31%, corresponden a testigos; treinta y dos a documentos, es decir, el 65%; una a fotografía, esto es el 2%; una a video, es decir, el 2%.

De los once juicios observados no se produjo ningún caso de lectura de personas que no comparecieron al juicio ni de personas que comparecieron al mismo.

La duración de los juicios fue de nueve horas promedio, en audiencias que se prolongaron por dos días como promedio.

Del total de once juicios, diez de ellos se desarrollaron con público, es decir, el 91%; mientras que solo uno fue sin público, esto es, el 9%. El promedio de asistentes por juicio fue de 11,9 personas.

### III. ANÁLISIS COMPARATIVO

A continuación analizaremos el conjunto de la información emanada de los diversos informes nacionales con el objetivo de presentar una visión comparativa de las fortalezas y debilidades de los diversos procesos de reforma incluidos en este estudio.

Es necesario hacer notar que las afirmaciones que haremos en esta parte necesariamente generalizan y simplifican los hechos consignados en los informes nacionales con el fin de intentar extraer conclusiones más o menos generales y, sobre todo, que den cuenta de tendencias o de factores comunes en todos los procesos de reforma. En consecuencia, hay que tener presente que estamos aquí hablando de procesos de reforma con muchas diferencias, realizados en países de niveles de desarrollo diferentes y con condicionantes políticos también diversos y, por tanto, las tendencias generales que intentaremos identificar deben ser entendidas en las muy variadas condiciones de cada lugar. Es por ello que recomendamos que en cada caso los lectores se remitan a los informes nacionales cuando quieran comprender de manera apropiada cómo cada una de las consideraciones generales que haremos se manifiesta en cada país.

A continuación analizaremos una serie de factores que a la luz de la información obtenida de los informes nacionales parecieran tener efectos importantes sobre los resultados de los procesos de reforma. Los niveles de análisis que utilizaremos para considerar cada uno de esos factores son muy diversos. En algunos casos, existe evidencia bastante sólida que muestra la importancia y los efectos de alguno de estos factores sobre los diversos procesos; en otros casos, se trata más bien de hipótesis que son interesantes en cuanto pueden dar lugar a posteriores investigaciones que las validen o falsifiquen definitivamente. En todo caso, el propósito de esta parte final del informe es precisamente el de plantear una serie de interrogantes que surgen a partir de una observación relativamente informada de cuatro procesos de reforma importantes, con el fin de abrir lo que creemos constituye un debate necesario para poder comenzar en un proceso de aprendizaje acerca de las complejidades de los procesos de reforma a partir de nuestra propia experiencia.

## **1. Fortaleza institucional**

Una primera cuestión que cabe hacer presente es que tres de las jurisdicciones analizadas –Córdoba, Costa Rica y Chile– constituyen ejemplos del grupo minoritario de experiencias institucionales relativamente más fuertes y consistentes en la región latinoamericana. Por razones que no es del caso analizar ahora, se trata de lugares donde en general existe una práctica importante de independencia y profesionalismo en los órganos judiciales, sin perjuicio de periodos de crisis y críticas a veces de gran importancia. Se trata también de lugares donde, en general, el aparato estatal funciona con niveles importantes de eficacia y, además, de comunidades que se encuen-



tran entre las de mayor desarrollo relativo de la región. En todos ellos existen debates acerca de los mecanismos de designación de los jueces, de las formas de control de su actividad, y de los mecanismos de remoción; de hecho, en el caso de Córdoba, la instalación del Consejo de la Magistratura provincial es uno de los contenidos más importantes de la reforma judicial. No obstante, dichos debates dan cuenta de intentos por mejorar los estándares de funcionamiento del sistema, pero no dan cuenta de una situación crítica en términos de politización, corrupción o manipulación de las instituciones judiciales por parte de otros órganos del aparato político o económico. De hecho, los informes correspondientes a esos países contienen información acerca de los sistemas de designación y remoción de jueces, fiscales y defensores, pero en general, no la hemos incluido en los resúmenes de este informe debido precisamente a que ellas no dan cuenta de que estos sean temas tan centrales en el debate sobre los respectivos sistemas judiciales como pueden serlo en otros países de la región latinoamericana.

En cambio, en Paraguay, aparentemente las prácticas más directas de politización del Poder Judicial, como la designación de amigos políticos en los cargos o las amenazas de destitución ante fallos desfavorables a autoridades políticas, parecen no haber sido todavía superadas. Como consecuencia, todavía en ese país el debate acerca del sistema judicial pasa por cuestiones muy elementales como son el contar o no con jueces con autonomía en sus decisiones.

Esta cuestión parece muy relevante en términos de la experiencia de la implementación de reformas en los cuatro casos analizados, en el sentido de que parece difícil que, en un contexto en el que la independencia judicial no aparece fuertemente asentada, pueda un proceso de reforma contar con suficiente apoyo político por los lapsos de tiempo necesarios para su consolidación. En efecto, aparentemente en el caso de Paraguay, donde uno de los problemas más agudos del proceso de reforma parece ser la carencia de un financiamiento suficientemente consistente en el tiempo, esta situación se conecta precisamente con el uso del financiamiento como un sistema de presión, por lo menos en el caso del Ministerio Público.

Por otra parte, parece también difícil la consolidación de un sistema de justicia complejo como los que han sido promovidos en los procesos de reforma en entornos institucionales mucho más débiles. Por ejemplo, también en el caso de Paraguay, uno de los problemas planteados en el informe fue el de las dificultades que significaba

para el proceso judicial el que las restantes agencias estatales contarán con bajos niveles de informatización y, en general, de fortalezas en su funcionamiento.

Llama también la atención, por otro lado, que aun en situaciones como la de Paraguay, en que las condiciones en que se desarrolla la reforma parecen bastante desfavorables, al menos en un primer periodo, el proceso ha podido sustentarse fundamentalmente en el gran entusiasmo y apoyo que ha despertado en sectores de la comunidad legal, incluidos algunos al interior del propio sistema judicial. En varios de los países observados ha sido especialmente notorio el surgimiento de un amplio grupo de profesionales jóvenes altamente motivados que se han transformado en uno de los principales impulsores de la reforma, así como el elemento más importante en cuanto a la posibilidad de resolver dificultades que han amenazado su funcionamiento.

Creemos que la pregunta que cabe hacerse a este respecto es la de hasta qué punto el modelo de reforma judicial puede desvincularse del tipo de Estado en que esta se inserta y si es que los Estados latinoamericanos de menor fortaleza institucional debieran tener como objetivo la instalación de sistemas judiciales complejos como los que se han promovido en materia penal, o si no existen otras posibilidades más adecuadas para este tipo de situaciones. Creemos que, en todo caso, esto no puede tener una respuesta en este momento; más bien parece necesario seguir de cerca el caso paraguayo con el fin de evaluar la consistencia de su reforma en el tiempo. Hasta ahora pareciera que si bien enfrenta problemas muy serios por la debilidad institucional del entorno, también muestra un importante dinamismo expresado fundamentalmente en la movilización de sectores de la comunidad legal en torno al proceso de reforma.

## **2. Cambios en las prácticas fundamentales y consolidación de los valores del modelo teórico**

Nos parece que antes de entrar en aspectos específicos que pueden resultar críticos de los respectivos procesos de implementación y generar la impresión de una gran precariedad del proceso de reforma en los países objeto de estudio, es necesario plantear de modo general que, en todos los casos, se trata de procesos de reforma que muestran un grado importante de impacto sobre la realidad de los sistemas judiciales. Es decir, más allá de las debilidades que los procesos de implementación presentan, se trata en todos los casos de procesos que han producido cambios importantes, que hacen

que la fisonomía de los sistemas judiciales haya variado sustancialmente. Con el fin de graficarlo de una manera clara, podemos decir que no se trata de reformas de las cuales se pueda predicar lo que tradicionalmente se dijo de muchas reformas institucionales en la región, esto es, que los cambios se limitaban a la ley, pero sin que esto produjera impacto en la realidad y sin que existiera una preocupación en ese sentido<sup>7</sup>. El escenario es ahora otro, más bien referido a procesos de implementación cuya calidad y consistencia puede ser objeto de críticas, pero no su existencia. En todos los casos han existido procesos de implementación relativamente intensos y de lo que se trata es de discutir sus fortalezas, sus debilidades y sus efectos.

Una segunda cuestión que parece importante plantear en este nivel de contexto del impacto de las reformas, se refiere al hecho de que en todos los países observados el proceso de reforma se ha posicionado con mucha fuerza en términos de instalar, especialmente en la comunidad legal, un nuevo horizonte de expectativas respecto de los valores que un sistema judicial debe procurar realizar. En todos los casos las reformas han ido acompañadas de procesos de debate y amplia discusión en los cuales las ideas como la de oralidad y publicidad de los procesos; la necesidad del respeto por estándares de garantías individuales en los procesos penales; y la necesidad de la protección de las víctimas de los delitos se han difundido ampliamente y han contado con amplios márgenes de adhesión. En los casos de Costa Rica y Córdoba, estos procesos han sido menos innovadores en tanto se trata de países que ya contaban con una larga tradición por lo menos en cuanto a algunas de estas ideas. En los otros dos países, Chile y Paraguay, se ha tratado, en cambio, de procesos muy rápidos, en los que a partir de comunidades legales en las que existía poco desarrollo crítico acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales, en muy pocos años se han instalado con mucha fuerza estas nuevas expectativas.

### **3. Monto de los recursos**

Ha resultado muy difícil acceder a información sobre los recursos involucrados en cada proceso de reforma. Con diferencias impor-

<sup>7</sup> Un ejemplo que grafica lo acertado de ese tipo de visiones, lo constituyen numerosos intentos que en el pasado existieron para introducir procedimientos orales y breves en diversos países de América Latina, en materias tales como familia, laborales o pequeñas causas civiles, que carecieron de programas de implementación y que, en la práctica, fueron completamente absorbidos por la lógica de los procedimientos escritos.

tantes, podemos constatar que en todos los casos se trata de recursos importantes. Por una parte, el número de profesionales que se desempeñan en cada jurisdicción revela que en todos los casos se trata de dotaciones significativas en relación con la población atendida, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
DOTACIONES DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES Y SU RELACIÓN CON LA POBLACIÓN

	# jueces	Tasa c/ 1.000.000 habs.	# fiscales	Tasa c/ 1.000.000 habs.	# defensores	Tasa c/ 1.000.000 habs.
Chile <sup>8</sup>	62	4,2	60	4,1	29	2,0
Córdoba <sup>9</sup>	56	4,4	50	3,9	17	1,3
Costa Rica <sup>10</sup>	67	8,5	110	13,9	78	9,9
Paraguay <sup>11</sup>	32	4,6	47	6,7	29	4,1

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA y censos de población.

En relación con los presupuestos involucrados en los procesos de reforma, conforme a la información contenida en los informes nacionales, en Chile, el presupuesto de los tribunales para el año 2000 fue de US\$ 12.405.000, mientras que el de 2001 fue de US\$ 36.132.000. El presupuesto del Ministerio Público para el año 2000 fue de US\$ 4.774.000, mientras que el de 2001 fue de US\$ 18.104.000. Por último, en cuanto a la Defensoría Penal Pública, su presupuesto para año 2001 fue de US\$ 6.590.000. Como dato adicional, el monto aproximado de recursos estatales invertidos en las cinco regiones en que actualmente funciona el sistema alcanzaba la suma de US\$84.000.000 al momento de la redacción de este informe.

En Costa Rica, los datos a los que se tiene acceso son los relativos al año 2002, otorgados al Ministerio Público y a la Defensa Pública. Conforme a ellos, el presupuesto del Ministerio Público es de US\$ 5.746.230 y el de la Defensa Pública, de US\$ 254.207.

<sup>8</sup> Regiones IV y IX del país.

<sup>9</sup> Ciudad capital.

<sup>10</sup> Primer circuito judicial de San José.

<sup>11</sup> Asunción.

En el caso de Paraguay, el presupuesto aprobado en el año 2000 fue de US\$ 20.289.791. De ese monto, el presupuesto efectivamente ejecutado ese año ascendió a US\$ 15.661.458. En 2001, el presupuesto aprobado fue de US\$ 17.466.479, y el efectivamente ejecutado fue de US\$ 9.707.589.

#### **4. Modelo de juicio**

En todos los países observados, los procesos de reforma han pretendido introducir juicios orales de carácter acusatorio. En el caso de los sistemas que ya contemplaban el juicio oral, como son Costa Rica y Córdoba, lo que se pretendió fue acentuar la contradictoriedad. En Chile y Paraguay se pretendió introducir juicios orales con un carácter más contradictorio que el que había sido normal en los países de América Latina que contaban con esta institución. Cuando nos referimos al carácter acusatorio del juicio estamos hablando, a grandes rasgos, de un modelo donde quien conduce y realiza la acusación es un órgano distinto al que decide, quien asume un rol pasivo, meramente decisorio, y donde el conocimiento de este último, sobre lo cual falla, se extiende solo a lo que le es presentado en el juicio oral por las partes.

Aparentemente, los resultados de este aspecto de la reforma son bastante disímiles. En el caso de Chile se ha logrado el establecimiento de un juicio oral cuyo desarrollo se apega bastante a la noción más adversarial, en que los jueces intervienen muy limitadamente y en que el centro de la actividad probatoria está entregada a las partes. Además, en el juicio chileno existe una mínima utilización de documentos escritos concentrándose la producción de la prueba en la interrogación de personas que comparecen a la audiencia. En el otro extremo, en el caso de Córdoba, a pesar de que la reforma estableció disposiciones destinadas a acentuar el carácter acusatorio del juicio, la actividad probatoria continúa siendo muy centralmente conducida por los jueces que realizan la mayor parte de las preguntas. El rol acusador del fiscal parece claramente atenuado en cuanto en un porcentaje relevante de los casos el juicio se realiza aun a pesar de que el fiscal solicita la absolución. Por otra parte, la importancia del expediente formal proveniente de la investigación sigue jugando un rol central que se expresa en la lectura de muchas de sus piezas.

#### **5. Juicio oral de tres jueces y su productividad**

Un rasgo común a los cuatros sistemas analizados es el que en todos ellos la forma más característica de organización de los juicios orales

es la que se realiza en un tribunal constituido por tres jueces. Este rasgo es en sí mismo digno de alguna consideración, puesto que en términos de la comparación de los países con mayor tradición legal, esta fórmula no es la más común para los juicios normales y, en todo caso, resulta la más costosa en términos de la utilización de tiempo de jueces. Pensemos que en los países anglosajones el sistema más característico es el del jurado popular donde interviene solo un juez remunerado, y en la mayoría de los países de Europa continental se usa el sistema de escabinos donde intervienen números variables de jueces y ciudadanos legos, pero normalmente los jueces son menos de tres. Pero lo que aquí nos interesa no es el arreglo institucional en sí mismo sino el modo en que está funcionando y, en ese sentido, llama la atención de que en todos los casos los tribunales de tres miembros representan una parte muy importante, en general mayoritaria, del aparato judicial, no obstante lo cual las cargas de trabajo en términos de juicios parecen considerablemente bajas, al menos de acuerdo con la información específica de la observación de juicio hecha para este estudio que, como ya hemos dicho, no necesariamente es representativa para el funcionamiento definitivo de procesos de reforma que son bastante recientes.

Lo que sí nos parece claro es la necesidad de prestar atención a la fórmula escogida que, además de ser relativamente cara, está funcionando con relativamente poca intensidad, lo que la transforma en aún más costosa. Pensemos que en los casos en que han existido aumentos en los presupuestos judiciales a propósito de la reforma, gran parte de estos han sido destinados a la creación de nuevos cargos de jueces para los tribunales orales, además de los soportes administrativos para su funcionamiento.

## **6. Debilidades en el sistema de administración de tribunales**

En el caso de algunos países como Chile y Costa Rica, la reforma ha incluido como uno de sus objetivos explícitos el de modernizar los despachos judiciales. En otros casos, esta ha sido una meta mucho menos relevante en el conjunto del proceso, como en el caso de Córdoba. No obstante, todos los casos tienen en común la existencia de un déficit en esta área. Es decir, ninguno de los sistemas objetos de este estudio ha logrado contar con un sistema de administración de tribunales que logre satisfacer las necesidades del nuevo modelo procesal. De este modo, la primera conclusión puede formularse diciendo que ni aun en los casos de los países que han hecho esfuerzos más explícitos por desarrollar sistemas de administración eficientes, ello se ha conseguido y, por tanto, se trata de un

gran capítulo pendiente en el que no parece posible exhibir experiencias exitosas.

No obstante lo señalado, creemos que es posible analizar el modo en que se ha encarado en los diversos países la cuestión de la administración de tribunales y los resultados de cada uno, de acuerdo con la profundidad del intento de modernización. Simplificando la cuestión para efectos analíticos podríamos decir que en un extremo se encuentra el caso de la provincia de Córdoba, en el que la reforma no supuso un cambio en el modo tradicional de administración de los tribunales, se mantiene, en consecuencia, un sistema en el que cada tribunal cuenta con su propio sistema de apoyo, secretarías, que en el caso de las cámaras criminales son dos, y que tramitan los casos de acuerdo con el sistema tradicional de los expedientes. En este caso, los problemas de administración aparecen como radicales ya que la inadecuación del sistema administrativo pone en peligro los elementos más fundamentales del sistema, como son la publicidad y la oralidad de los juicios. No existe agenda de los mismos, existe delegación de funciones y los abogados acceden a la información por medio de entrevistas informales con los empleados.

En un segundo nivel se encuentra el caso de Paraguay, en el que ha existido la preocupación por una adecuación administrativa, pero esta se ha visto dificultada por los numerosos problemas institucionales que han afectado a la reforma, por lo cual no ha avanzado suficientemente. Aquí los problemas también son sustanciales, especialmente en el área de los juzgados de garantía, donde las audiencias en muchos casos no tienen lugar siendo reemplazadas por un sistema de delegación de funciones más o menos tradicional.

En el caso de Costa Rica, aparece un esfuerzo consistente por reducir el sistema de administración de tribunales por medio de la creación de los llamados megadespachos, que corresponden a un sistema administrativo común para un número elevado de jueces que ejercen funciones análogas. La creación de estos sistemas ha constituido una de las innovaciones fundamentales del nuevo sistema. Estos han sido implementados con gran consistencia. No obstante, el esfuerzo de innovación ha estado vinculado a la agrupación de jueces, pero no a la modificación del modo de concebir la tarea administrativa. En los megadespachos, la tramitación de las causas se sigue realizando de un modo bastante tradicional en el que los diversos pasos del proceso se siguen haciendo por medio del expediente y su avance por medio de resoluciones formalizadas. En este

caso, los resultados del proceso de cambio administrativo aparecen bastante cuestionados porque aparentemente este sistema unificado de tramitación de expedientes no aparece como más eficiente que el tradicional.

En el caso de Chile, podemos decir que el cambio del sistema de administración es todavía más radical en cuanto a que no solo se unifican despachos y se introducen administradores profesionales, sino porque se cambia la concepción básica de la labor administrativa. Esta deja de ser la tramitación de los expedientes y pasa a ser la de organización de las audiencias que constituyen el proceso judicial. En este último caso, la dificultad principal es que el rol de los administradores profesionales ha encontrado dificultades para ser aceptado por los jueces y por la jerarquía del sistema judicial y, en consecuencia, pareciera que están viviendo una especie de rechazo, luchando por su supervivencia. De este modo, no han podido desarrollar sino muy parcialmente metodologías de trabajo que signifiquen modernizar la gestión del sistema, y existen signos preocupantes de la reinstalación de las prácticas del sistema tradicional.

En todos los casos y con diversos grados, el sistema tradicional parece todavía mostrar señales importantes de subsistencia. Cuando nos referimos al modelo tradicional estamos hablando de aquel en que la administración de los procesos de trabajo principales, esto es, los que dicen relación con el movimiento del proceso judicial mismo, todavía son concebidos como procesos jurisdiccionales, o sea, son controlados por el juez, se traducen en resoluciones judiciales y el aparato que los realiza funciona sobre la base de la delegación de funciones del juez en los funcionarios subalternos sobre la base de un sistema altamente basado en las confianzas personales y, por tanto, difícilmente estandarizable. Aparentemente, este sistema puede convivir sin entrar en un conflicto con formas de administración centralizada en cuestiones que no dicen relación con el núcleo de la actividad del proceso, como son la atención del público, la intendencia, las notificaciones, por ejemplo, pero sí se ve afectado cuando el cambio recae sobre el modo de hacer avanzar los procesos judiciales mismos.

## **7. Debilidades en el sistema de organización de audiencias**

De entre las muchas debilidades administrativas que los diversos sistemas presentan, al parecer la principal, y sobre todo la que se hace más aparente, es la que dice relación con los problemas en la organización de las audiencias orales. En todos los casos los actores



identificaron como un problema sustancial el permanente fracaso de las audiencias con las consiguientes demoras, frustración para las partes que sí asisten y pérdida de recursos en términos de tiempo de los actores.

En cuanto a la profundidad del problema, parece necesario distinguir dos niveles; en algunos países existen sistemas que han intentado abordar de un modo sistemático el problema de la organización de las audiencias. Tal es el caso de Chile, por ejemplo, país en el cual este sistema ha adolecido de problemas similares al resto del sistema de administración de tribunales, pero en el cual existe la expectativa de que se abra un proceso de aprendizaje institucional que derive en mejoramientos progresivos.

En algunos otros casos, el desarrollo del sistema administrativo de organización de audiencias parece ser todavía menor, dado que no existe un equipo de trabajo dedicado centralmente a esta tarea. Se trata más bien de la mantención del sistema tradicional de notificaciones y citaciones, las que son practicadas bajo el control del funcionario a quien le corresponde tramitar el expediente. Esto ocurre en Córdoba. Tanto en uno como en otro caso, aunque con mayor énfasis en el segundo, aparentemente no ha existido un cambio suficientemente claro en cuanto a superar el sistema tradicional de las notificaciones en el sentido de entender que no se trata de dar cuenta de la realización de una serie de trámites que permitan certificar en el expediente la debida comunicación a las partes de ciertos hechos, sino que de conseguir que estas y los demás intervinientes efectivamente comparezcan en el momento oportuno para el desarrollo de la audiencia. Se trata de un cambio bastante sustancial en cuanto a la naturaleza de los objetivos de trabajo de los funcionarios judiciales, puesto que se pasa de una noción fundamentalmente burocrática muy centrada en los pasos del proceso a otra que requiere mucho dinamismo y en la que el énfasis está puesto en los resultados y la efectiva comparecencia de aquellos cuya presencia se requiere.

## **8. Problemas con la publicidad**

Como ya hemos mencionado anteriormente, pensamos que los valores básicos proclamados por los procesos de reforma han alcanzado un alto nivel de aceptación al menos como nuevo marco de expectativas a la luz de las cuales se evalúa al sistema judicial penal desde la comunidad legal y desde la comunidad en general. No obstante, en algunos casos la operatividad de dichos valores está

mucho menos consolidada como producto de las debilidades del proceso de implementación.

Nos parece que uno de los valores que presenta de manera más clara esta contradicción entre su consolidación en el nivel discursivo y las dificultades prácticas de su operatividad, es el de la publicidad. No cabe duda de que la idea de las audiencias públicas como elementos paradigmáticos de los sistemas judiciales reformados están bastante instaladas en cada uno de los países, no obstante lo cual los procesos de implementación han creado situaciones bastante problemáticas que vale la pena examinar.

La primera cuestión que llama la atención dice relación con la extensión del uso de esta metodología. A pesar de que en todos los casos el discurso indica que las fortalezas del nuevo sistema residen fundamentalmente en el desarrollo de audiencias orales y públicas, dado que es en ellas donde se produce el efecto de contradicción entre las partes y sobre todo el control externo a que da lugar el desarrollo de los actos judiciales de manera abierta. En la práctica, en los procesos de implementación, muchas veces utilizando como recurso la invocación de algunas reglas relativas a la reserva de la investigación, los actores del proceso han procurado reducir al mínimo las actuaciones judiciales que tienen carácter de contradictorias y públicas. La tendencia ha sido reducir la publicidad a los juicios orales propiamente dichos, que numéricamente representan una proporción bastante baja de las actuaciones judiciales, excluyéndose de esta forma de discutir y tomar decisiones a todo el resto de las decisiones de importancia, algunas de las cuales expresan las formas más intensas de ejercicio del poder público y representan el nudo central del trabajo cotidiano de los tribunales. Por ejemplo, todas las decisiones sobre medidas cautelares.

Solo en el caso de Chile el proceso de implementación logró instalar una metodología de audiencias públicas como fórmula general para la toma de resoluciones judiciales. Esto se hizo fundamentalmente por medio del proceso de capacitación, resistiendo las presiones de muchos de los propios operadores del sistema judicial. En el caso de Paraguay, algunas de las decisiones relevantes de las etapas iniciales del procedimiento se adoptan en audiencias contradictorias, que no son públicas, con lo cual es muy difícil prever si es que será posible evitar el deterioro de la ritualidad en el tiempo; otras resoluciones se adoptan directamente mediante el procedimiento escrito, reproduciendo las prácticas anteriores. En Córdoba, aparentemente, se da el caso extremo en cuanto a que no existen

audiencias propiamente dichas en las etapas iniciales del procedimiento, con lo cual las decisiones se toman de acuerdo con la metodología tradicional de la escrituración.

Pero aun en el espacio relativamente mermado que la implementación de las reformas ha dejado a la oralidad y a la publicidad, existen obstáculos importantes para una práctica amplia de estos valores tan ardorosamente proclamados. En algunos lugares, como en Chile y en Córdoba, se han producido restricciones o controles de acceso a las audiencias que imponen cargas difícilmente justificables, tales como límites de edad o restricción de acceso una vez iniciada la audiencia. Pero además, en algunos lugares es la debilidad del sistema administrativo la que hace difícil el acceso al público. Por ejemplo, la carencia de una agenda pública de las audiencias, el no respeto a los horarios de inicio, el masivo fracaso de audiencias, todos elementos que deterioran la práctica efectiva de la publicidad.

## **9. Carencia de liderazgo**

Más allá de algunas diferencias importantes, todas las reformas que han sido objeto de observación en este estudio han puesto un énfasis importante en dotar al sistema de persecución penal y, en especial al Ministerio Público, de importantes grados de flexibilidad y de facultades que le permitan mejorar sustancialmente la eficacia en la persecución y cumplir de una manera dinámica con las funciones, en algunos casos completamente nuevas, de encarar la preparación y presentación de las acusaciones en juicio oral, en el contexto de un sistema acusatorio.

No obstante, en todos los casos, se observa que el desarrollo de los métodos de trabajo al interior del Ministerio Público ha evolucionado menos de lo que se podría esperar a partir de los diseños contemplados en las reformas. Entre los rasgos que caracterizan este relativo retraso cabe mencionar los siguientes:

En los países observados se aprecia en general una cierta carencia de liderazgo al interior del Ministerio Público. No nos referimos a las características personales de quienes ejercen las funciones de conducción, que sin duda difieren mucho y que no son objeto de nuestro análisis, sino que, más allá de las diferencias muy importantes que existen entre las diversas experiencias de los cuatro países, en todas ellas pareciera persistir en el Ministerio Público una cierta noción tradicional en el sentido de que el trabajo de cada fiscal

depende mucho de su criterio personal y de que no hay un desarrollo suficientemente importante de sistemas de estandarización y supervisión de los criterios de actuación que permitan conducir el proceso de trabajo de una manera que permita un monitoreo preciso de cómo se están realizando las actividades de persecución, de introducir mejoramientos progresivos y de implementar programas innovadores.

Tampoco aparecen con fuerza las cúpulas del Ministerio Público en cuanto a su capacidad de mirar el sistema como un conjunto y de identificar problemas que puedan ser abordados de manera general por medio de cambios en las prácticas de los fiscales o la generación de programas de innovación para la solución de los mismos, todo lo cual fue una expectativa importante del proceso de reforma y constituye una de las justificaciones de la jerarquización del órgano.

Curiosamente, de acuerdo con los informes nacionales, en algunos casos esta relativa autonomía de cada fiscal en su actuación coincide con un alto grado de jerarquización y aun de restricciones de facultades por parte de los superiores jerárquicos respecto de los fiscales individuales, por ejemplo en el caso de Chile. No obstante, esta jerarquización tan fuerte se vincula más bien a un modelo burocrático tradicional y no a la noción de una organización moderna en que se potencie la capacidad de actuación de cada uno de sus agentes, concibiendo a la estructura superior como un sistema de apoyo y supervisión que tenga la capacidad de introducir mejoramientos permanentes en el sentido de maximizar las posibilidades de eficacia de los agentes operativos.

Una segunda cuestión en que el Ministerio Público aparece en general poco evolucionado en relación con sus nuevas tareas, es la que dice relación con la distribución interna del trabajo entre los fiscales. En esta materia se observa desde estructuras muy rígidas y apegadas a los modelos tradicionales, como las existentes en Córdoba en que se siguen diferenciando los fiscales de acuerdo con los tribunales ante los cuales litigan y los casos se distribuyen de manera territorial, hasta otras en que si bien formalmente no existe tal rigidez, en la práctica, se observa poca especialización entre fiscales, tanto en relación con los tipos de casos, como en relación con las tareas que desarrollan. En general, cada fiscal recibe un número de casos que debe tramitar desde el principio y hasta su término. Hay poco trabajo de equipos, poca supervisión y apoyo por parte de fiscales más experimentados y no existen etapas en que las decisiones estén estandarizadas.

## 10. No uso de procedimientos breves

En todos los países objetos del estudio se observa una misma tendencia en relación con los procedimientos destinados a aprovechar las oportunidades de acortamiento de los procedimientos en casos de flagrancia u otros en que las pruebas aparecen muy al inicio del proceso penal. Esta tendencia consiste en evitar el uso de esos procedimientos y preferir siempre el camino procesal más convencional que normalmente establece pasos procesales más prolongados destinados a investigaciones que, en este tipo de casos, no parecen necesarias. De la información contenida en los diferentes informes no es posible concluir cuáles son las causas de este comportamiento tan consistente; no obstante, pareciera que vinculando este con otros datos que aparecen en los informes nacionales, es posible plantear algunas hipótesis, no solo en cuanto a este rasgo en particular sino en cuanto a la demora de los procedimientos en general.

Una primera cuestión, que parece relevante para explicar el no uso de estos procedimientos, dice relación con que al interior de los Ministerios Públicos no parece existir un proceso de evaluación y mejoramiento de los criterios de trabajo que permitan implementar prácticas crecientemente superiores. Por el contrario, aparentemente la cultura imperante en esta materia parece ser análoga a la que existe en el área judicial, en que la idea principal es la de la independencia de cada juez en la determinación de los aspectos legales de su actuación.

La segunda cuestión tiene que ver con la noción que todavía parece ser muy fuerte en términos de que todos los casos son sometidos a un solo curso de acción. La especialización funcional es todavía muy limitada al interior de los Ministerios Públicos y no parece haberse desarrollado una noción clara acerca de las enormes diferencias que existen entre los casos y el hecho de que en un porcentaje muy importante de los casos más comunes no es necesario un verdadero proceso de investigación, porque la casi totalidad de la prueba se reúne al momento en que la policía toma conocimiento del asunto que normalmente coincide con la detención del imputado. De hecho, en los juicios observados en todos los países, el 57% de los imputados había sido detenido en flagrancia y, por lo tanto al menos potencialmente, se trataba de casos que pudieron haber sido tramitados de forma breve. Pareciera que detrás de esta reticencia a utilizar los procedimientos más rápidos, tiende a mantenerse la noción propia del sistema inquisitivo que concibe al proceso penal como una actividad indisolublemente ligada al desarrollo de una investigación prolongada en el tiempo.

Tampoco parece estar instalada con suficiente fuerza la noción de que el proceso penal debe funcionar necesariamente presionado por la variable tiempo, a pesar de que este ha sido normalmente uno de los postulados generales de la reforma. Aparentemente, los procesos de implementación y capacitación no han podido instalar un modelo de interacción entre los diversos estamentos involucrados por medio del cual estos generen los estímulos necesarios para que los fiscales se vean motivados a presentar los casos rápidamente. En el caso de Chile, en el que aparentemente tanto jueces como defensores han sido entrenados para presionar a los fiscales a actuar de manera rápida, esto parece haber producido algún efecto, puesto que, si bien los procedimientos más breves como el juicio inmediato no han sido utilizados, al menos el tiempo previo al juicio oral es sustancialmente menor al de los otros países.

Finalmente, no pareciera existir el desarrollo de incentivos destinados a que los fiscales busquen una aplicación agresiva de los mecanismos introducidos por las diversas reformas con miras a objetivos como el aumento de las soluciones o la disminución de los tiempos. Por el contrario, pareciera que en general el entorno de incentivos no ha variado consistentemente con las nuevas facultades y el modelo concreto de actuación de los fiscales continúa vinculado a una práctica en que la repetición de rutinas parece un camino más seguro que la innovación. En el caso de Córdoba, el Fiscal General ha desarrollado una política destinada a presionar a los fiscales para que eleven causas a juicio oral. No obstante, parece ser una definición bastante gruesa que si bien genera algunos estímulos positivos, no parece focalizarse suficientemente en aspectos como la velocidad en el manejo de los casos.

## **11. Defensas formales, ¿debe avanzarse más allá?**

En todos los informes nacionales se consigna la existencia de sistemas de defensa que más allá de problemas organizativos puntuales están funcionando al menos en términos de proveer de un abogado para todas las actuaciones procesales en que la ley lo exige, para cada imputado, en cada caso en que este no se lo procure por sí mismo. Esta constatación constituye un cambio fundamental respecto de lo que ha sido la práctica habitual en los sistemas tradicionales en la región latinoamericana. En este punto es necesario de nuevo diferenciar los casos de Costa Rica y Córdoba, en los que la existencia de estos sistemas de Defensa Pública eran anteriores a las reformas en análisis y provenían de una práctica ya consolidada, y los casos de Chile y Paraguay, en los que ha sido precisamente la reforma la que ha introducido la necesidad y la instalación de sistemas para procurar la efectiva

presencia de un defensor en las actuaciones principales de los procedimientos penales; con anterioridad, en ambos países los sistemas de defensa eran sumamente precarios, por lo que se trata entonces de un cambio sustancial.

No obstante lo indicado, en cuanto al hecho de la presencia de un defensor en las actuaciones principales del procedimiento, en todos los casos se observa también el hecho de que la actuación de los defensores no se extiende más allá de ese hecho, esto es, salvo excepciones muy limitadas, los sistemas de defensa pública no cuentan con la posibilidad de realizar investigaciones paralelas. Tampoco existen sistemas que permitan la efectiva presencia de los defensores públicos en los cuarteles policiales. Estos intervienen siempre ante órganos jurisdiccionales o ante el Ministerio Público, en instancias relativamente formalizadas. También se observa, en algunos casos, una cierta debilidad en las actuaciones concretas de la defensa frente a los órganos de persecución, es decir, hay defensores en cada una de las actuaciones fundamentales del procedimiento, pero existen algunas dudas acerca de la efectividad de su actuación. Sin duda no contamos con información suficiente para evaluar esto de manera más precisa, pero cabe consignar que pareciera ser que el objetivo en cada uno de los países se ha limitado a procurar un defensor en cada caso, sin que haya existido todavía una política explícita por potenciar las actuaciones de esos defensores.

En esta materia pensamos que es necesario hacer una reflexión estratégica en cuanto al preciso rol de la defensa. Aparentemente, la demanda obvia y normal de los sistemas de defensa es la de generar capacidades de investigación paralelas que les permitan verificar la información producida por los aparatos de persecución o aun generar información completamente independiente. Creemos que esto puede ser objeto de discusión, sobre todo puesto que a los aparatos de persecución todavía les falta mucho para alcanzar grados satisfactorios de funcionamiento, por problemas de rigidez, falta de especialización, carencias de personal y, en algunos casos, de limitaciones en el financiamiento. Probablemente el potenciamiento de la defensa en los términos indicados es muy dificultoso mientras no se superen tales carencias en la persecución penal. No obstante, sí parece una tarea urgente perfilar mejor cuáles son las tareas y los objetivos de los defensores en los procedimientos, así como procurar establecer los incentivos, los controles y los modelos de actuación necesarios para aprovechar al máximo una capacidad profesional que está instalada con un costo importante y respecto de cuyo rol específico pareciera no haber completa claridad actualmente.

## 12. Carencias en el modelo de trabajo policial

Otra área que aparece como problemática en todos los informes es la que dice relación con el trabajo de la policía en los nuevos sistemas procesales penales. En el caso de Córdoba, esta cuestión ha sido un tema central de la reforma. Contrariamente, en el caso de Chile la reforma no abordó el tema por lo menos en su variable institucional. En los casos de Costa Rica y Paraguay, la reforma se ha vinculado fuertemente a procesos anteriores que habían generado la creación de órganos policiales especiales de investigación vinculados al Ministerio Público.

Creemos que en cuanto al tema policial existen algunas tendencias generales que vale la pena comentar, puesto que, en nuestra opinión, representan problemas comunes que cabe caracterizar como debilidades del conjunto de los procesos.

En primer lugar, es menester señalar que el trabajo policial en la persecución penal y su impacto sobre el proceso de reforma no ha sido objeto de la misma preocupación, ni existe a su respecto un similar nivel de información, que el existente sobre las etapas judiciales del proceso. No se ha planteado un modelo claro de organización y trabajo policial que opere como un paradigma alternativo al tradicional, lo que sí ocurre respecto de las etapas judiciales. De alguna manera, el trabajo policial se presenta como un problema lateral al proceso de reforma, que se evidencia por su impacto y las dificultades que genera, pero que no forma parte del diseño básico, con algunas excepciones.

En estrecha vinculación con las carencias de modelos e información antes descritos, se observa una tendencia general de los procesos de reforma en el sentido de hacerse cargo de una manera muy preferente, y en algunos casos casi exclusiva, del tema del trabajo policial en cuanto a la investigación criminal. Hacia allá apuntan en general los problemas de reestructuración orgánica cuando los hay como en Córdoba, o al menos los énfasis de la capacitación o el financiamiento de nuevos programas. No obstante, la información disponible muestra que la mayor parte de los casos que los sistemas procesales de hecho conocen, como son todos los casos de flagrancia, dicen relación con situaciones en las que la intervención de la policía no especializada, preventiva, administrativa o callejera aparece como fundamental porque es en el contexto de las actividades generales de prevención, control y patrullaje donde de hecho se descubren y esclarecen la mayor parte de los delitos que serán



procesados. Pareciera entonces que si bien el tema de la investigación criminal como actividad policial especializada es muy importante, tanto o más lo es el trabajo de la policía regular, cuya adaptación o no a los requerimientos de la reforma condiciona fundamentalmente sus resultados. El caso de Chile es paradigmático en ese sentido: allí los problemas con la policía han estado entre los más destacados del proceso de reforma y se han referido específicamente a la falta de adecuación de la policía preventiva, lo que en general se atribuye sobre todo a problemas de capacitación.

Otra tendencia de las reformas en relación con el trabajo policial ha sido la de intentar establecer una vinculación orgánica de los organismos especializados en la investigación criminal con el Ministerio Público. Esta ha sido una línea de desarrollo observada en tres de los sistemas estudiados (Córdoba, Costa Rica y Paraguay) aunque, en algunos casos, no se vincula directamente con la reforma. Esta orientación de la evolución de los sistemas policiales se vincula en general con la idea de dotar al trabajo policial de niveles de profesionalismo y confiabilidad mayores que los que solían exhibir, justificación que puede ser razonable en algún sentido. Por ejemplo, en el caso de Córdoba ha permitido reducir la práctica de los abusos policiales. No obstante, presenta algunos aspectos que pueden ser considerados problemáticos, además del ya enunciado anteriormente consistente en la exclusiva atención a las actividades de investigación.

La primera dificultad que vale la pena resaltar dice relación con las dificultades en la definición del rol. Tanto el trabajo de los fiscales como el de los policías corresponden a definiciones de roles extraordinariamente intensas. Se trata de cuerpos con tareas muy definidas y precisas que tienden a moldear culturas institucionales muy potentes. Esto genera que, en general, las organizaciones que los asumen configuren una cultura interna más o menos monolítica ordenada por el rol principal que las define. La unión de estas dos funciones genera normalmente dificultades en la construcción de rol para la función que resulta, por razones históricas o de otro tipo, como la más débil. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se critica que la lógica policial consume a la de los fiscales en el Ministerio Público y les impide una definición más fuerte y clara de su función. En sentido inverso, a la policía judicial de Córdoba parece costarle mucho asumir un rol claramente policial y sus integrantes tienden a verse y a comportarse más bien como funcionarios judiciales (actuarios o escribientes); de hecho, en esa provincia aún no existe un cuerpo de detectives propiamente dichos en la policía judicial.

Pero además de la dificultad para definir roles claros se presenta el hecho de que los fiscales, por su parte, no se han mostrado como un cuerpo dinámico orientado a ocupar y expandir las facultades discrecionales que la mayoría de los procesos de reforma les han entregado. Por el contrario, la tendencia común ha sido la de reproducir los modos de organización y trabajo del sistema judicial tradicional inquisitivo con todas sus rigideces. El problema es que esa tendencia se traspasa también a las policías judiciales haciendo perder el dinamismo que los órganos policiales requieren para la realización del trabajo que les es propio. Entonces si bien quizás se gana en confiabilidad, se pierde en flexibilidad y eficacia.

Hasta ahora, los procesos de reforma no parecen haber formulado un modelo de trabajo policial que se haga cargo de algunas cuestiones fundamentales: cómo abordar la cuestión de la enorme importancia del trabajo de la policía no especializada y cómo otorgar mayor confiabilidad a una policía que, a su vez, no pierda una definición de rol fuerte y que conserve y aún maximice estructuras flexibles y con importantes espacios de discrecionalidad.

### **13. Carencias de información**

En general, los informes dan fundamentalmente cuenta de la información empírica levantada directamente por los equipos en el terreno por medio de las observaciones y entrevistas. En todos los casos, aunque con diferencias importantes, la obtención de información cuantitativa oficial ha sido una dificultad importante. Existe una enorme carencia de data acerca de las actividades de cada uno de los organismos. En algunos casos, los Ministerios Públicos tienen alguna información acerca de los casos que tramitan. En el caso de los tribunales, esa información es mucho más escasa. También ha costado mucho acceder a la información presupuestaria acerca de los costos de los diversos procesos de reforma, especialmente cuando se pretende desagregarla con el fin de tener una imagen acerca del mayor gasto involucrado en el cambio de sistema. Finalmente, cabe señalar que tampoco existen, salvo escasas excepciones, estudios que aborden la cuestión empírica desde cualquier perspectiva posible. La experiencia de este proceso de obtención de información confirma la percepción de que, en su mayor parte, la discusión acerca de los procesos de reforma se ha hecho sobre la base de argumentos puramente legales vinculados al análisis de las reglas, a la crítica de ciertos valores o a percepciones de la realidad, en general todas estas no basadas en antecedentes sistemáticos.

## CAPÍTULO TERCERO

# INFORME COMPARATIVO SEGUNDA ETAPA

### I. INTRODUCCIÓN

Durante su segunda etapa el Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en las Américas levantó información en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Los grupos locales que elaboraron los informes nacionales de esta segunda versión del proyecto son entidades con amplia experiencia en los procesos de reforma judicial en sus respectivos países. Estos son: Fundación ESQUEL, en Ecuador; el Centro de Estudios Penales de El Salvador –CEPES– de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD–, en El Salvador; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala –ICCPG–, en Guatemala; e INVERTEC IGT, en Venezuela. Con miras a ofrecer un panorama amplio sobre la evolución de los procesos de reforma, a la luz de este proyecto, se ha incluido también un resumen de un segundo estudio realizado en Chile. Si bien dicho estudio fue una iniciativa independiente, llevada adelante por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, su ejecución tomó como base la metodología propuesta por CEJA, aun cuando los responsables de la investigación modificaron esa metodología en algunos aspectos. Sus resultados, sin embargo, son presentados en el contexto del proyecto de CEJA y así lo hacen saber explícitamente sus autores.

El informe comparativo elaborado tras esta nueva etapa no solo incluyó la información más relevante surgida de los nuevos estudios, sino también se hizo cargo de compararla con la obtenida en los países objeto de la investigación durante la primera etapa.

## II. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES

### 1. Informe sobre Ecuador

#### 1.1 Información descriptiva

##### *a) Aspectos generales*

La reforma al Código Procesal Penal de Ecuador tiene su punto de inicio en la Constitución de 1998. Si bien a principios de la década de los noventa se intentó realizar una reforma al sistema procesal penal, la cual sirvió de antecedente al actual Código, fue a partir del proceso generado por los cambios constitucionales de 1998 que la reforma al sistema procesal penal adquirió su vigor.

El nuevo Código fue publicado en enero del año 2000, cobrando plena vigencia a partir de julio de 2001. El proceso de implementación del nuevo Código, en primer lugar, ha debido lidiar con la dificultad de que el propio texto legal está lleno de ambigüedades en cuanto al programa de reforma del que da cuenta. Así, por ejemplo, si bien el nuevo Código establece la oralidad, en cuanto a los procedimientos judiciales recoge regulaciones propias del sistema antiguo que son claramente contradictorias con ese propósito. A partir de estas ambigüedades, se ha planteado que actualmente son necesarias reformas legales al Código para que este cumpla con los objetivos centrales del modelo buscado.

El estudio se focalizó sobre tres de las más importantes ciudades del Ecuador, a saber, Cuenca, Quito y Guayaquil, que representan el 35% de la población nacional, y las cuales concentran cerca del 60% de los casos a nivel nacional. Se tomaron en cuenta estas tres ciudades en razón de las diferencias culturales existentes en las diversas zonas de Ecuador, siendo Quito y Guayaquil las ciudades que presentan mayor carga judicial en el país. Según datos del Ministerio Público, en el año 2002 ingresaron al sistema 122.180 causas.

La observación de juicios abarcó un total de 59 casos, de los cuales la mayor parte corresponden a la capital Quito, para un total de 87 imputados. Los resultados demuestran que en cerca del 81% de los casos se impusieron sentencias condenatorias, para 74 imputados de los cuales se obtuvo dicha información. El periodo de observación fue de un mes, entre el 15 de julio y el 15 de agosto del 2002.

### *b) Tribunales*

El Poder Judicial de Ecuador, con motivo de la reforma al proceso penal, no experimentó ninguna modificación sustancial en cuanto a su estructura jurisdiccional y administrativa, infraestructura y personal. Con anterioridad al nuevo Código, parte de los tribunales fueron objeto de una reestructuración administrativa, a través de un plan piloto de modernización de algunos de los despachos judiciales de primera instancia del país, tanto en materia civil como penal, creándose un modelo corporativo de juzgados. De esta forma, fueron excluidos de esta reestructuración los tribunales superiores, entre ellos los tribunales penales –encargados de la etapa del juicio–. Así, de los juzgados que operan con el nuevo sistema solo en una porción de los juzgados penales, que son los que cumplen funciones de garantía, existen despachos corporativos.

Según el estudio, esta modernización administrativa no ha sido del todo exitosa, ya que el cambio se ha centrado principalmente en el aspecto físico más que en el funcional, de forma tal que siguen subsistiendo algunos problemas que impiden una mayor eficiencia del sistema. Por ejemplo, hoy, si bien uno de los objetivos de este sistema consiste en establecer áreas de servicios comunes, en la mayoría de ellos no existen salas de audiencias compartidas y los auxiliares judiciales siguen funcionando para cada judicatura de forma independiente.

Un factor que ha sido exitoso para la administración de los juzgados corporativos ha sido la incorporación de tecnologías computacionales. Estos juzgados cuentan con modernas computadoras, en su mayoría con acceso a Internet, lo que ha permitido reducir tiempo de trabajo.

El establecimiento de modelos corporativos de tribunales en parte del Ecuador implica que, actualmente, coexisten dos modelos de juzgados de primera instancia, los corporativos y los tradicionales. Estos últimos, no han sido objeto de adecuación alguna y, por lo tanto, presentan condiciones laborales y administrativas muy anticuadas.

No obstante, los avances que han experimentado parte de los juzgados que cumplen funciones de garantía en la etapa de instrucción, esta etapa del proceso posee, tal como se estableció anteriormente, características contradictorias con el modelo acusatorio oral, dada la reglamentación establecida por el Código en cuanto a la instruc-

ción fiscal. De esta forma, casi la totalidad de las actuaciones ante los jueces penales y las resoluciones y providencias que dictan son escritas, siendo el expediente la pieza clave de esta instancia. En este sentido, salvo la audiencia preliminar en la etapa intermedia, el nuevo Código no contempla la realización de audiencias orales ante los jueces penales, lo que ha conducido a que se encuentren vigentes prácticas propias del modelo inquisitivo, como la delegación de funciones.

Ecuador cuenta con 43 tribunales penales, ante los cuales se realizan los juicios orales, los que no fueron parte del modelo de reestructuración administrativa, tal como se mencionó anteriormente. Según el informe, la mayoría no cuentan con los recursos y la infraestructura adecuada para el cumplimiento de sus funciones –por ejemplo, la falta de equipos computacionales hace que el registro de los procesos sea manual y de acuerdo al criterio de cada tribunal–. Menos aún se cuenta con programas y personal especializado en materia de administración y gestión. De esta forma, la responsabilidad administrativa de cada tribunal recae en el presidente del mismo, o en el secretario. Todo lo anterior, hace que el informe destaque como un problema principal la falta de programas de modernización y actualización de la administración de los tribunales que permitan utilizar eficientemente los recursos humanos en los tribunales penales. Si bien ello constituía uno de los objetivos de la creación del Consejo de la Judicatura, a juicio de los autores del estudio esto solo se ha cumplido parcialmente, lo cual se debería en parte a la ausencia de miembros especializados en los temas de gestión y administración dentro del Consejo.

Como consecuencia de lo anterior, uno de los problemas fundamentales del sistema ecuatoriano es el alto grado de fracaso de las audiencias. Así, graficando esta situación, de un total de 222 audiencias programadas en un mes en las tres ciudades analizadas por el estudio solo se efectuó el 27% de ellas, quedando por ende un 73% de las audiencias sin una oportuna realización. En este sentido existen casos extremos, como en Guayaquil, donde el porcentaje de audiencias no realizadas llega al 86%. Entre las principales razones que permiten lo anterior se encuentran: la inasistencia de testigos y peritos por problemas de notificación; la descoordinación entre el Ministerio Público y los tribunales para dicha función; la falta de un sistema coordinado de agenda entre los tribunales; y la ausencia de un programa adecuado de organización de las audiencias en tribunales, presentándose incluso casos en que el principal factor para el agendamiento de audiencias

consiste en el próximo vencimiento del tiempo constitucionalmente permitido para la prisión preventiva.

Por último, en cuanto a las sentencias, destaca el problema que se presenta por el excesivo tiempo que toman los jueces en dictarlas, el que alcanzó un promedio cercano a los 6 días entre las tres jurisdicciones observadas. Esto se debe, en parte, a la inexperiencia judicial en el sistema acusatorio, pero principalmente al valor legal que se le da al expediente. Así, antes de iniciar el juicio, los jueces revisan el expediente y, con posterioridad al mismo, vuelven a revisarlo para emitir su resolución.

Cabría agregar que de 56 juicios, en el 20 % de ellos se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que no comparecieron al juicio y, en otro tanto, se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que sí comparecieron al juicio. A su vez, en el 66% de los juicios se introdujo como prueba documentos que no fueron leídos en la audiencia.

Por último, en cuanto a la asistencia de público, en aproximadamente el 82% de los juicios lo hubo y en el 98% de los casos no hubo restricciones a la publicidad.

### *c) El Ministerio Público*

A pesar de no ser un organismo creado por la reforma, el Ministerio Público fue objeto de importantes cambios a propósito de esta. Anteriormente, el Ministerio Público era parte de la Procuraduría General del Estado y fue la Constitución del año 1998 la que le concedió la autonomía de que hoy está revestido. A cargo de un Ministro Fiscal General, el Ministerio Público se divide en una serie de direcciones tanto administrativas como técnico-jurídicas.

La reforma al sistema procesal penal supuso entregar al Ministerio Público la tarea de la preparación y ejercicio de la acción penal, a partir de lo cual se produjo una reorganización de la institución, donde los principales cambios consistieron en el aumento de los recursos humanos, principalmente fiscales, y un programa de mejoramiento salarial. Así, el presupuesto aprobado para el 2001 fue de US\$ 7.653.729,25, lo que para el 2002 fue de US\$ 12.147.622,35. A su vez, durante el año 2001, se crearon en el Ministerio Público un total de 259 cargos. El Ministerio Público contaba al momento del informe con 323 fiscales a nivel nacional.

El mecanismo de distribución de causas es determinado por cada división territorial, de forma tal que no existe un sistema único para ello. En este sentido, de las jurisdicciones observadas, solo Quito y Guayaquil cuentan con divisiones especializadas por materias, en las cuales hay sistemas de turno y de sorteo, y solo Cuenca posee un sistema informático de distribución de causas entre fiscales.

Si bien se han adquirido edificios para el funcionamiento de las fiscalías, el panorama general respecto a la infraestructura y recursos es deficiente. En su mayoría, se trata de viejas instalaciones sin equipamiento adecuado, careciendo incluso del mobiliario apto para las necesidades del personal. Así, por ejemplo, en Guayaquil existen solo dos líneas de teléfono, un fax y una máquina fotocopidora para más de 40 fiscales.

La relación del Ministerio Público con la policía está marcada por problemas de formalismo y ritualismo derivados de exigencias jerárquicas que dificultan la comunicación fluida entre fiscales y policías, y que impiden un funcionamiento ágil de los procesos de investigación y recolección de pruebas. Actualmente, la Policía Judicial del Ecuador no realiza de forma exclusiva labores de investigación ya que depende de la Policía Nacional. La relación entre fiscales y policías no es directa y, en la práctica, la mayoría de las investigaciones son conducidas por la policía sin una verdadera supervisión de los fiscales.

Otro problema importante consiste en el mínimo uso de los tres mecanismos alternativos de resolución de los conflictos y de descongestión del sistema que la normativa procesal penal ecuatoriana contempla. Estos son: la desestimación –limitada por la ley a los casos en que el hecho no constituye delito–; el procedimiento abreviado; y la conversión de la acción. Según antecedentes del Ministerio Público, de acuerdo al Consolidado Nacional del año 2002, el uso de ellos, en conjunto, no supera el 2%, igual cifra se refleja en los datos del Consolidado Nacional del año 2001. Por otra parte, el sistema genera un alto porcentaje de casos que no reciben ninguna respuesta efectiva<sup>12</sup>, el cual corresponde, según los antecedentes del año 2002, aproximadamente a un 95% de los casos ingresados. Incluso, si bien no se indican cifras oficiales, el informe establece que parte importante de las causas son abandonadas o archivadas

<sup>12</sup> Se considera respuesta efectiva del sistema el sobreseimiento definitivo, el procedimiento abreviado, el llamamiento a juicio y la sentencia, absolutoria o condenatoria, en juicio.



de facto, lo cual se atribuye principalmente a que la ley no contempla mecanismos como el archivo provisional que permitan una respuesta formal y rápida en los casos en que no es posible el esclarecimiento del hecho.

Respecto a los plazos de los procesos, la observación de juicios arroja que entre la comisión del delito y la realización del juicio oral transcurrieron en promedio 268 días. Entre la instrucción fiscal, o formalización, y el juicio oral el promedio fue de 239 días; y entre el dictamen acusatorio y el juicio oral un promedio de 135 días. A su vez, los juicios orales duran un promedio de 3 horas.

#### *d) La Defensa Pública*

Si bien la legislación ecuatoriana contempla una Defensoría Pública Nacional, esta no ha sido creada hasta el momento. Actualmente, la defensa pública es ejercida en forma individual, sin apoyo institucional, por un conjunto de defensores públicos dependientes del Poder Judicial que realizan funciones no solo en el área penal. Para efectuar sus labores en el nuevo sistema estos defensores no sufrieron ninguna readecuación, manteniendo el mismo presupuesto y personal existente antes de la reforma. Según el informe, los defensores se encuentran en desacuerdo con el hecho de formar una institución independiente del Poder Judicial, lo cual retrasaría aún más la creación del nuevo organismo.

En principio, los defensores públicos atienden solo a las personas que poseen escasos recursos. Sin embargo, no existe un sistema objetivo para la determinación de esa circunstancia, lo cual, en la práctica, se ha prestado para que el sistema de defensa pública sea muy subjetivo en la selección de los beneficiados, siendo los mismos defensores quienes determinen a quién se le da y a quién no se le da el servicio.

Uno de los puntos más críticos de la defensa en Ecuador es la falta de defensores. Para todo el país hay solo 32, de los cuales 4 se localizan en Quito, 4 en Guayaquil y 2 en Cuenca. Lo anterior resulta sumamente preocupante al ser analizado en relación a la cantidad de casos que reciben. Por ejemplo, en Guayaquil, para el periodo de enero a agosto del 2002, los cuatro defensores tenían un promedio de 671 causas cada uno. A esto se agrega la deficiente infraestructura con la que cuentan y los mínimos recursos materiales para su funcionamiento, además de la carencia absoluta de personal de apoyo técnico como investigadores y peritos.

La observación de juicios realizada abarcó un total de 82 imputados, de los cuales fueron defendidos por abogados privados el 51%, siendo los restantes asumidos por los defensores públicos. El promedio de tiempo entre que es designado el defensor y el inicio del juicio es de 129 días.

#### *e) Las Víctimas*

En la práctica, hoy no existe en el sistema ecuatoriano un método de protección y asistencia a las víctimas. Si bien la Constitución consagra dicha labor como un deber del Ministerio Público, y existe un reglamento que así lo confirma, en la mayoría del país las unidades destinadas a ello carecen de personal y recursos adecuados para cumplir sus funciones, siendo principalmente instituciones civiles las que en mínima medida cumplen este rol respecto de los sectores más vulnerables de la sociedad. La normativa ecuatoriana no contempla la posibilidad de que las víctimas, si el fiscal decide no acusar, puedan ejercer por su cuenta la acción penal.

#### *f) Medidas Cautelares*

Además de la prisión preventiva, el Código Procesal Penal de Ecuador contempla varias medidas cautelares alternativas a ella. Sin embargo, la prisión preventiva sigue siendo la regla general, lo cual se grafica en que, según datos del año 2001, más del 70% de la población penal la constituyen presos sin condena. A su vez, según los datos arrojados por la observación de juicios, el 91% de los imputados se encontraban sujetos a prisión preventiva, cuya duración promedio fue de 236 días.

Lo anterior es propiciado, en parte, porque la legislación de este país no contempla una audiencia oral, controversial y pública para adoptar dichas medidas, las cuales son ordenadas por el juez a petición del fiscal, o incluso de oficio –esto último no utilizado en la práctica–, pudiendo el imputado oponerse con posterioridad a la decisión mediante apelación de la misma.

### **1.2 Información cuantitativa**

Las audiencias de juicio fueron observadas en el periodo entre el 15 de julio al 15 de agosto del 2002, totalizando 59. De ellas, 31 se desarrollaron en Quito (con 43 imputados), 18 en Guayaquil (con 30 imputados) y 10 en Cuenca (con 14 imputados).

En Quito, 5 acusados hablaban otro idioma; en Guayaquil 2; ninguno en Cuenca. 3 acusados en Quito usaron intérpretes, 2 en Guayaquil y ninguno en Cuenca.

Solo en Quito se suspendieron audiencias de juicio por más de 24 horas (en 3 casos). En 26 audiencias en esa misma ciudad no hubo suspensión alguna, 18 en Guayaquil y 9 en Cuenca.

Salvo en 3 casos para los cuales no hay datos, en todas las otras audiencias de juicio hubo público presente.

Tanto en Quito como en Guayaquil y Cuenca se registró, respectivamente, 1 caso con querellante particular.

Se trataban de delitos flagrantes, 77% de los casos juzgados en Quito, 78% en Guayaquil y 30% en Cuenca.

Poseían condenas anteriores 9 imputados en Quito, 3 en Guayaquil y 2 en Cuenca.

En Quito el promedio de defensores en el proceso fue de 2.4, 2.1 en Guayaquil y 1.3 en Cuenca.

Treinta y nueve imputados en Quito se encontraban en prisión preventiva, 2 no y en otros 2 no existen datos; 29 imputados en Guayaquil se encontraban en prisión preventiva y en 1 caso no existían datos; 11 imputados en Cuenca se encontraban en prisión preventiva y en 3 casos no se obtuvo datos. El promedio de duración de la prisión preventiva en Quito es de 263,3 días, en Guayaquil 297,4 y en Cuenca 147,6. Solo 1 imputado en Guayaquil fue objeto de otra medida cautelar.

En Quito, los jueces formularon en promedio 11 preguntas a cada testigo; 5,4 preguntas en Guayaquil y 4,1 preguntas por testigo en Cuenca. En Quito 6 preguntas formularon los jueces por acusado; 6,8 preguntas en Guayaquil y 1,5 preguntas en Cuenca.

En Quito fueron condenados el 60% de los imputados y fueron absueltos el 21% de ellos (en los restantes casos no se registró la información). En Guayaquil se dictaron sentencias condenatorias contra el 83% de los imputados y absolutorias contra el 10% (no se registró la información para un 7% de los imputados). En Cuenca fueron condenados 64% de los imputados y absueltos 14% (para los restantes no existe información)

Se registraron recursos presentados por el fiscal en 2 juicios en Quito, 1 en Guayaquil y ninguno en Cuenca. El defensor en Quito presentó recursos en 8 juicios, en Guayaquil en 2 y 5 en Cuenca.

## **2. Informe sobre El Salvador**

### **2.1 Información descriptiva**

#### *a) Aspectos generales*

La reforma a la justicia penal en El Salvador tuvo un gran impulso por el proceso de paz, iniciado en el año 1992, que puso fin al conflicto armado interno que vivía el país. Anteriormente, ya se había iniciado un proceso de análisis y reforma al sistema de justicia durante la década de los ochenta con apoyo internacional, el cual se vio aplazado por los conflictos internos.

El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado en diciembre del año 1996 entrando en vigencia en abril del año 1998. Este contempla el paso de un sistema inquisitivo tradicional a un modelo acusatorio, siendo acompañado, a su vez, de un nuevo Código Penal y una nueva Ley Penitenciaria. Asimismo, la reforma implicó una reestructuración de los principales órganos del sistema.

El estudio se concentró en la jurisdicción del departamento de San Salvador, cuya población para el año 2002 es de 2.076.461 de habitantes, casi el 33% de la población total de El Salvador. El número de causas ingresadas al sistema entre 2001 y 2002 fue de 92.888.

La observación de juicios orales se llevó a cabo sobre los seis tribunales de sentencia del departamento de San Salvador entre el 13 de agosto y el 13 de septiembre del año 2002. Se observaron 66 juicios con un total de 90 imputados, donde el 58% de los juicios implicaron sentencia condenatoria.

#### *b) Tribunales*

Uno de los objetivos principales de la reforma consistió en mejorar el funcionamiento y servicio de los tribunales, haciendo que su gestión fuese más ágil y eficiente mediante el establecimiento de medidas de salida alterna a conflictos penales. Se reubicaron funcionalmente los tribunales de paz, que hoy constituyen el primer filtro antes del inicio del proceso, y los antiguos juzgados en lo penal se convirtieron en juzgados de instrucción, que cumplen

funciones de garantía durante la etapa de investigación hasta la acusación. Se crearon a su vez dos nuevos tipos de tribunales, a saber, los de sentencia, de composición colegiada a cargo del juicio oral, y los jueces de vigilancia penitenciaria o jueces de ejecución.

No obstante el objetivo antes descrito y la existencia de oficinas administrativas en los tribunales, estos no han variado el tradicional modelo de administración, lo que ha llevado a que una parte del tiempo de los jueces se diluya en funciones administrativas, ya que ellos siguen a cargo del funcionamiento de los tribunales. A su vez, la dotación de equipos informáticos que permitan apoyar la gestión es escasa, producto de lo cual las nuevas tecnologías de comunicación, como los sistemas automáticos de seguimientos de casos o Internet, no se han incorporado a la actividad judicial.

A diferencia del modelo anterior, la delegación de funciones jurisdiccionales, salvo casos aislados, no constituye una práctica generalizada en el sistema. Asimismo, la oralidad ha logrado instalarse adecuadamente en el proceso, en todas las etapas que la contemplan, afirmando así uno de los principales principios del modelo establecido. Así, por ejemplo, la adopción o revisión de las medidas cautelares se hace en audiencias orales contradictorias, imponiéndose generalmente en la audiencia inicial ante el juez de paz o en la audiencia de instrucción ante el juez de instrucción. Sin embargo, este nivel de oralización en la instancia básica del proceso penal no ha logrado reproducirse en las apelaciones ante las cámaras de segunda instancias ni en la casación, las cuales se conocen por vía escrita y se resuelven en igual forma.

La agenda de audiencias depende de cada tribunal, no existiendo una forma de organización común. Un problema importante que constata el informe consiste en la tardanza con la cual se están programando las audiencias, principalmente las del juicio oral. Así, según un juez entrevistado, si bien el plazo señalado por el Código Procesal Penal para la programación del juicio no puede superar los 30 días, se daban casos en que la programación del mismo supera los 8 meses desde el ingreso al tribunal. Cabe agregar que, según datos recabados en la observación de juicios, de un total de 171 audiencias agendadas para el periodo de observación, solo se realizaron aproximadamente el 41% de ellas<sup>13</sup>. Asimismo, el informe

<sup>13</sup> No obstante lo anterior, este porcentaje de efectividad se veía afectado por la realización de acuerdos entre las partes poco antes del juicio, lo que frustraba la

señala que la productividad de los tribunales varía de tribunal en tribunal, existiendo algunos de ellos que realizan la mayor parte de las audiencias programadas, en tanto que otros realizan muy pocas, consecuencia de esa autogestión tribunalicia que se mencionó.

### *c) Ministerio Público*

El Ministerio Público en el sistema salvadoreño agrupa tres instituciones diferentes y autónomas, tanto presupuestaria como administrativamente. Estas son la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Corresponden a la Fiscalía General de la República (FGR) el ejercicio de la acción penal y la dirección de la investigación de los delitos. Esta institución se encuentra a cargo de un fiscal general y agrupaba a nivel nacional, para el año 2002, a 647 fiscales, de los cuales un 57%, es decir, 366 fiscales, se encontraban en la jurisdicción observada, la ciudad de San Salvador. Si bien esta institución existe desde el año 1939, fue a partir de la reforma en que asumió su protagonismo actual.

Presupuestariamente la FGR vio aumentados en forma considerable sus recursos a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema, pasando de un presupuesto aproximado de 8 millones de dólares americanos en 1997, a 19 millones al año 2000, crecimiento que se ha visto estancado los últimos años, lo que se ha paliado recurriendo a nuevas fuentes de recursos, principalmente de la cooperación internacional. Respecto del apoyo técnico, salvo en la Fiscalía Central (San Salvador), a nivel nacional no existe un sistema informático ni recursos materiales suficientes que apoyen el trabajo de las fiscalías.

El nuevo CPP otorgó a los fiscales una serie de mecanismos que permiten descongestionar el sistema. Las estadísticas de la FGR indican que, para el periodo 2000-2001, en que se recibieron 94.193 casos, solo un 33% de las denuncias fueron judicializadas, quedando el resto archivadas o sujetas a investigación para eventuales futuros requerimientos. Del total de casos judicializados, para el mismo periodo, aproximadamente un 4% fueron objeto de criterio de opor-

---

audiencia, pero el caso era resuelto (19% de los casos). Un 40% de las audiencias se frustraban por problemas de organización (ausencia de imputado por falta de traslado desde el centro penal), convocatoria (ausencia de testigos o jurados), o incidentes relativos a cambio de defensa o abandono de esta.

tunidad, un 19% fueron desestimados, esto es, que en el requerimiento judicial los fiscales solicitan no continuar con el caso por no ser delitos o no existir las condiciones de procesabilidad para ello y un 3% de los casos judicializados fueron sometidos a un procedimiento abreviado, previo acuerdo entre el fiscal y el imputado cumpliendo algunos requisitos establecidos por el CPP. Otras salidas alternativas que contempla el CPP, que no dependen necesariamente de la fiscalía, son la conciliación, que alcanza un 17%, la suspensión condicional del procedimiento, que no supera ni el 1% de los casos judicializados, y la conversión de la acción, de la cual no se poseen datos.

Dos situaciones que han limitado las posibilidades del sistema para descongestionar casos se han dado, a través de reformas legislativas que redujeron la cantidad de delitos en los que era aplicable la conciliación así como la limitación del número de veces que un imputado puede utilizarla o los incrementos de penas que sacaron otros delitos de la aplicación del juicio abreviado. Por otro lado se han dado circulares institucionales, donde se ha obligado a los fiscales a solicitar autorización previa para el uso de las salidas alternativas, con lo cual se supervisa su utilización frente a un aparente uso descontrolado de los mismos, lo que en algunos lugares generó que casos menores o débiles llegaran hasta juicio.

Señala a su vez el informe que uno de los problemas que hoy tiene la reforma se presenta en la coordinación del trabajo entre los fiscales y la policía, fundamentalmente a causa de la falta de recursos humanos y materiales en esta última institución, lo cual se traduce en una baja calidad en la investigación y desarrollo de los casos. Investigaciones posteriores sobre este tema arrojaron algunas situaciones críticas en esta relación:

1. Falta de sistemas y políticas modernas de información y análisis sobre la cuestión criminal
2. Falta de mecanismos interinstitucionales permanentes de seguimiento de las labores de investigación criminal
3. Disparidad de criterios de acción, evaluación y éxito entre las instituciones
4. Diferencia de prioridades institucionales en recursos humanos e inversión
5. Divergencia de criterios de distribución y cobertura territorial; y
6. Escasez de recursos económicos y técnicos asignados a la investigación policial.

Por último, en cuanto a la duración de los procesos, la observación de juicios indicó que desde la comisión del hecho punible hasta el juicio oral, en aproximadamente el 69% de los casos observados transcurren entre 6 y 18 meses; en un 24% transcurren entre 15 y 18 meses, obteniendo un promedio de 433 días entre todos los casos. Desde la acusación al juicio, el 80% de los casos se encuentra en un rango de duración entre 3 y 24 meses y en un 30% es de entre 9 y 12 meses, pero que en promedio se obtuvo 257 días, la mayor parte de este, tiempo muerto en espera del inicio del juicio, debido a la saturación de las agendas de los tribunales observados.

#### *d) Defensa Pública*

La función de defensa pública es asumida por la Procuraduría General de la República (PGR), la cual forma parte del Ministerio Público. El Salvador tiene un total de 278 defensores en todo el país, de los cuales el 26% se encuentran en la jurisdicción observada. Al igual que para la fiscalía, el presupuesto de la PGR con la vigencia de la reforma se incrementó considerablemente, pasando de US\$ 5.170.096,33 en el año 1997 a US\$ 12.742.939,22 en el 2001. No obstante, el informe señala que no ha sido suficiente, acarreado consigo una serie de problemas de funcionamiento. Derivado de lo anterior, los recursos y medios de apoyo a la gestión son bastante limitados.

La planificación y gestión anual de la PGR se realiza a través de una Unidad de Integración Organizacional y Planeación Estratégica, la que incluye en el proceso a personas e instituciones externas a la PGR a modo de consultar sus opiniones e iniciativas. La asignación de casos que se realiza no sigue una forma única, dependiendo entonces el sistema a ocupar por cada coordinación local. A pesar que se han establecido grupos o equipos de defensores, estos sirven básicamente para asignación de casos, pero no para su gestión o tratamiento conjunto. Asimismo, no cuentan con secciones especializadas establecidas, aunque ellas se van dando en la práctica entre los defensores.

En el 54% de los juicios observados, la defensa fue ejercida por abogados privados. A su vez, casi el 72% de los imputados tuvo más de un defensor durante el proceso. El estudio indica una asistencia de los defensores a sus defendidos muy débil, expresada en la cantidad de entrevistas, las cuales casi se limitaban a breves reuniones antes de las audiencias del proceso, asimismo en los juicios presentaban pocos elementos probatorios a iniciativa propia.



### *e) Las Víctimas*

La reforma al sistema procesal penal incorporó una serie de derechos para las víctimas, principalmente en relación a la información, mas no contempló una institución especializada para su protección, existiendo hoy algunas ONGs que colaboran en ello. Dado el miedo general de la población a participar en el proceso penal, se presentó una iniciativa legal con el objetivo de brindar protección tanto a víctimas como a testigos, a través de la fiscalía. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó y solo se incorporaron algunas disposiciones al Código, que permiten formas de declaración especial, tales como a rostro cubierto o con reserva de nombre. Sin embargo, el impacto negativo de la ausencia de testigos por temor o amenazas ha colocado en el debate público la necesidad de un sistema de protección y seguridad a testigos más allá de las disposiciones legales.

### *f) Medidas Cautelares*

Existen en la normativa salvadoreña medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. Sin embargo, hoy en día esta última continúa siendo muy utilizada, aunque la relación entre presos preventivos y condenados se ha reducido a favor de los provisionales hasta un 39%, porcentaje que para finales del año 1998 correspondía a un 76%. En la observación de juicios de este estudio, aproximadamente el 86% de los imputados se encontraban bajo tal medida, donde en un 78% de estos casos la duración de ella fue superior a los seis meses. Las cifras anteriores resultan relevantes si se cruzan con el hecho de que cerca del 42% de los juicios terminó en absolución. La duración promedio de la detención provisional en los casos observados por el estudio se estableció en 314 días.

## **2.2 Información cuantitativa**

En el periodo de observación, 13 de agosto al 13 de septiembre de 2002, se programaron 171 juicios orales.

De los 171, solo se realizaron 69 equivalente a un 40% y fueron suspendidos 69, también equivalente a un 40%. En los restantes casos se aplicaron medidas alternativas.

Dieciséis causas fueron suspendidas por falta de testigos (23%); 9 por falta del imputado (13%); 8 por falta de la víctima (12%); 6 por falta de juez (9%); 6 por falta de jurado (9%); 3 por falta de defensor

(4%); 1 por falta de fiscal (1%); 6 por renuncia del defensor (9%); 7 por reprogramación (10%); y 7 por otras razones.

El total de imputados en los juicios realizados fue de 90; 52 fueron condenados (57,78%) y 38 absueltos (42,22%).

Treinta imputados para los que se solicitó una pena y 8 para los cuales no se solicitó, fueron absueltos por el tribunal (33% y 9%, respectivamente). En los casos en que hubo condena, en 19 no se solicitó una pena determinada (21%), en 28 el tribunal condenó a una pena menor a la solicitada (31%), en 3 el tribunal condenó a una pena más alta que la solicitada (3%) y a 2 imputados el tribunal les aplicó la pena solicitada (2%).

Cuarenta y cinco de los imputados ingresaron al sistema de administración de justicia por una flagrancia (50%) y los 45 restantes por otra vía, producto de investigaciones posteriores a un aviso o una denuncia.

De los que ingresaron por flagrancia, 14 fueron absueltos (16%) y 31 condenados (34%). Los que entraron por otra vía, 24 fueron absueltos (27%) y 21 condenados (23%).

En 66 imputados se inició la acción civil (73%) y en 24 no se solicitó (27%).

Once de los imputados eran de sexo femenino (12%) y 79 de sexo masculino (88%). De los de sexo femenino 8 fueron condenadas (73%) y 3 absueltas (27%). En el caso masculino, 44 condenados (56%) y 35 absueltos (44%).

Nueve de los imputados tenían 20 años o menos (10%); 50 imputados estaban entre los 21 a 31 años (56%); 27 tenían entre 32 y 50 años (30%) y 4 imputados tenían más de 51 años (4%).

Cuarenta y un imputados contaron con un defensor público (54%) y 49 con uno privado (46%). 25 imputados contaron a lo largo del proceso, cada uno, con un defensor; 45 con dos defensores, cada uno; 15 con tres defensores y 1 imputado contó a lo largo del proceso con 5 defensores.

Veintiséis imputados cambiaron de defensor público a privado (29%); 2 de defensor privado a público (2%); 8 cambiaron defensor privado (9%); 29 cambiaron defensor público (32%); 15 se quedó

con su defensor privado (17%); 10 se quedaron con su mismo defensor público (11%).

Diez de los imputados no fueron objeto de entrevista alguna por su defensor (11%); 12 fueron 1 ó 2 veces entrevistados (13%); 68 fueron entrevistados 3 o más veces (76%).

Setenta y siete de los imputados fueron sometidos a detención provisional durante el proceso (86%). En 2 imputados la detención provisional duró menos de tres meses (3%); en 15 imputados duró de 3 a 6 meses (19%); en 18 duró de 6 a 9 meses (23%); en 13 duró de 9 a 12 meses (17%); en 11 de 12 a 15 meses (14%); en 12 imputados de 15 a 18 meses (16%); en 6 duró más de 6 meses (8%).

Veintidós imputados declararon en el juicio (24%) y 68 no lo hicieron (76%).

De los 69 juicios orales que se realizaron, solo se pudo hacer un seguimiento posterior a 66. De esos, en 59 casos no se presentaron recursos (89%) y en 7 sí (11%).

En 33 casos el tribunal preguntó a testigos y peritos (50%). En los que preguntó, en 14 formuló entre 1 a 15 preguntas (21%); en 6 casos entre 16 a 30 preguntas (9%); en 7 casos entre 31 a 45 preguntas (11%); en 4 entre 46 a 60 preguntas (6%); en 2 casos 61 o más preguntas (3%).

En 2 casos la acusación fue llevada por un acusador privado (3%); en 2 por la fiscalía y querellante (3%); 62 casos por la fiscalía (94%).

### **3. Informe sobre Guatemala**

#### **3.1 Información descriptiva**

##### *a) Aspectos generales*

El proceso de reforma en Guatemala debe ser comprendido y analizado a partir de un difícil contexto político en el cual estuvo sumido este país la segunda mitad del siglo pasado, marcado principalmente por un prolongado conflicto armado, gobiernos autoritarios y la reiterada violación de derechos humanos, quedando aún algunos resabios que influyen en el actual estado de la justicia criminal guatemalteca.

El actual Código Procesal Penal de Guatemala data del año 1992, encontrándose en vigencia desde principios de 1994. Anteriormente, ya se habían realizado varios intentos por reformar la justicia penal que no dieron fruto. Este Código había sido objeto de 6 modificaciones a la fecha del estudio, a partir de las cuales se intentó, de acuerdo al informe local, reincorporar algunas prácticas propias del antiguo sistema procesal. Uno de los factores que ha motivado lo anterior ha sido la incapacidad del sistema para responder a la inseguridad ciudadana, uno de los principales problemas de la nación.

El estudio fue realizado en Ciudad de Guatemala, capital del país, la cual concentra a una población de 823.301 habitantes. Para el año 2001, el número total de causas que ingresaron al sistema fue de 222.436. La observación de juicios se realizó respecto de los tribunales de sentencia ubicados en Ciudad de Guatemala, jurisdicción que tiene, en materia penal, 12 tribunales de sentencia, integrado por 3 jueces cada uno, 12 juzgados de primera instancia y 13 juzgados de paz, ambos de integración unipersonal. Dicha observación se llevó a cabo entre el 21 de enero y el 17 de marzo del año 2003, periodo en el cual se observaron 33 juicios para un número de 39 imputados, de los cuales 21 fueron condenados y 18 absueltos, o sea, 54% y 46%, respectivamente.

#### *b) Tribunales*

A partir de 1998 los recursos financieros para el sector judicial aumentaron considerablemente, pasando de aproximadamente US\$ 59 millones a US\$ 119 millones en el 2001.

Actualmente se mantiene parte importante de las prácticas del modelo inquisitivo, principalmente en la etapa de investigación, tales como la escrituración, conservándose aún los expedientes, y la delegación de funciones. Esta última, según el informe, es justificada por muchos jueces debido a la excesiva carga de trabajo que poseen. En este sentido, un alto porcentaje de las audiencias ante los juzgados de primera instancia se realizan en ausencia de los jueces. Para revertir esta situación se han iniciado programas de apoyo para instalar audiencias orales en la etapa previa al debate.

La reforma no trajo consigo la inversión en nueva infraestructura para el sistema de justicia, ante lo cual han debido adecuarse los mismos edificios anteriormente ocupados a los cambios que el sistema implica. En la jurisdicción observada lo anterior ha significado, entre otras cosas, que no existan salas aptas para la realización de

las audiencias, las cuales, a su vez, deben ser compartidas por varios tribunales, acarreando consigo problemas de gestión administrativa. Las cifras obtenidas de la observación de juicios orales en Guatemala indican que de 50 juicios programados para el periodo de observación se realizaron efectivamente el 76% de ellos. Asimismo, la duración promedio entre la acusación y el juicio es de 490 días, lo que demuestra el largo tiempo que toman estos casos.

Un cambio que ha sido considerado el principal avance en materia de gestión fue la creación del Centro de Administración de Gestión Penal en el año 1998, cuyo objetivo principal fue reorganizar la distribución del trabajo entre los distintos juzgados de primera instancia penal del departamento de Guatemala, los cuales cumplen la función de control de garantías durante la etapa de investigación. Este avance, hasta la fecha, no ha logrado transformar las prácticas del trámite basado en la escritura que poseen estos tribunales.

Si bien los tribunales poseen equipo tecnológico básico, como teléfono, fax y computadores, no existe una red computacional que permita un trabajo coordinado del Poder Judicial y, menos aún, se han utilizado medios como el correo electrónico para la simplificación de este. A su vez, no existe un sistema de registro unificado de sentencias que permita un inmediato acceso público a ellas, constituyendo la Gaceta de Tribunales el único registro sistemático de las mismas, la cual solo cubre anualmente las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia.

### *c) Ministerio Público*

El Ministerio Público de Guatemala se encuentra a cargo de un Fiscal General, el cual es asesorado por un Consejo, y se estructura, a grandes rasgos, en dos ramas: la administrativa y la técnico-fiscal, esta última encargada de la investigación y persecución penal. Estas, a su vez, se organizan o dividen tanto a nivel territorial, en fiscalías distritales y municipales, como en el ámbito funcional, en fiscalías de sección y especiales, las cuales poseen competencia nacional, operativizando de esta forma la política-criminal que centralmente se establezca. Así, pertenecen a este tipo de fiscalías, entre otras, la de delitos contra el medio ambiente, de delitos de narcoactividad, de delitos contra operadores de justicia, de delitos contra activistas de derechos humanos, etc.

Desde la vigencia del nuevo sistema, el Ministerio Público ha visto incrementado su presupuesto de manera considerable, lo cual se ha

traducido en mayores recursos humanos, físicos y materiales. En este sentido, el presupuesto pasó de aproximadamente US\$ 11 millones en 1995 a US\$ 45 millones en 2001. Actualmente el país cuenta con una dotación de 545 fiscales en sus distintas funciones: distritales, de sección, especiales, agente fiscal y auxiliares fiscales.

El principal sistema de distribución de las causas que opera en la zona estudiada es el de turnos, el cual no presenta mayores problemas de distribución de carga de trabajo. Cabe mencionar que en el año 2002 se implementó el Sistema Informático del Ministerio Público, SICOMP, el cual permite el registro y seguimiento de las causas desde su inicio, transformándose en un valioso apoyo para la distribución, gestión y registro de los casos que conoce el Ministerio. A su vez, en esta zona existe un sistema de evaluación temprana de los casos antes de que llegue al agente fiscal. Así, cuando ingresa un caso, este es recibido, en primer lugar, por la Oficina de Atención Permanente, la cual está a cargo de un auxiliar fiscal, el que analiza si se trata de un hecho punible o no. En segundo lugar, está la Unidad de Análisis, dependiente de la misma oficina, también compuesta por auxiliares fiscales, quienes definen el destino de la causa.

La normativa procesal penal otorga al Ministerio Público una serie de mecanismos para la selección de casos y la racionalización de los recursos. Sin embargo, de acuerdo a los datos entregados respecto de la zona estudiada, en el año 2001 solo el 4,3% de los casos fue resuelto por alguna de estas vías, lo que a nivel nacional, para el mismo año, corresponde a un 3,7% aproximadamente, todo lo cual demuestra una muy baja utilización y aprovechamiento de estos mecanismos.

Si bien la supervisión y evaluación en el desempeño de los fiscales corresponde a los superiores jerárquicos de cada nivel, el informe establece que este es prácticamente inexistente, siendo el Fiscal General, a través de un organismo llamado Supervisión General, quien debe por último ejercer dicha misión, lo cual subsidia en la práctica la ausencia de control en los niveles inferiores del ministerio.

En teoría, son los instructivos generales que se emiten por el Fiscal General los que deben orientar el funcionamiento técnico y administrativo del Ministerio Público. Sin embargo, según el informe, existe un claro desconocimiento y confusión de los instructivos dentro del personal del ministerio, careciéndose de un sistema efectivo de implementación y control de las instrucciones generales.

Respecto de la relación del Ministerio Público con otros organismos, el informe destaca el hecho de que no existe un trabajo coordinado y eficaz entre los fiscales y la policía, transformándose las investigaciones en una serie de trámites burocráticos realizados en forma escrita entre ambas instituciones. El estudio remarca la percepción generalizada, a nivel de los operadores y de la sociedad, de que existe constante injerencia política en el trabajo y función del Ministerio Público.

Según la observación de juicios realizada, entre la comisión del delito y el inicio del debate transcurren en promedio 732 días; entre la formalización o auto de procesamiento y el juicio, el promedio fue de 567 días; y entre la acusación y el juicio, el promedio fue de 490 días.

#### *d) Defensa Pública*

Desde la vigencia del nuevo Código dos han sido los mecanismos de defensa pública que ha otorgado el sistema. En un principio esta correspondió al Servicio Público de Defensa Penal, organismo que dependía de la Corte Suprema de Justicia, pero que no tuvo un buen desempeño dada la falta de recursos e infraestructura. A partir del año 1997, la defensa pública se encuentra a cargo del Instituto de la Defensa Pública Penal, IDPP, organismo autónomo y de igual jerarquía que el Ministerio Público, creado como consecuencia de los Acuerdos de Paz.

Actualmente, la defensa pública penal se ejerce mediante un sistema mixto de abogados de planta y defensores de oficio, siendo estos últimos contratados de entre los abogados de ejercicio privado para casos concretos en delitos menores. Existe en Guatemala un total de 471 defensores públicos. Los defensores públicos no cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar efectivamente su labor. De hecho, por ejemplo, solo existen 6 investigadores en el país para el trabajo de la defensoría, de acuerdo a la memoria anual 2001-2002 del IDPP.

Según el reglamento de la IDPP, toda persona tiene derecho a reclamar en contra del desempeño del personal de la defensoría, no obstante lo cual, en la práctica estas reclamaciones o toman un largo tiempo en tramitarse, o bien, como parece ser lo usual según el estudio, se convence al reclamante de la imposibilidad práctica de resolver el reclamo dada la saturación de trabajo del escaso personal.

Es escaso el contacto que los defensores tienen con sus defendidos, principalmente si se encuentran sujetos a prisión preventiva, presentándose incluso casos en que los defendidos no tenían conocimiento de quién era su defensor, según antecedentes recabados en el estudio.

De la información cuantitativa obtenida en la observación de juicios se aprecia que la defensa pública se hizo presente, de los 33 juicios observados, con 25 defensores, y la defensa privada, en la misma cantidad de juicios, lo hizo con 22 defensores. Asimismo, el tiempo máximo entre la designación del defensor y el juicio fue de 3 años y el mínimo solo momentos antes del juicio.

#### *e) Las Víctimas*

Tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional Civil tienen oficinas de atención a la víctima (OAV), no obstante lo cual, según el estudio, estas no logran cumplir efectivamente su misión, principalmente por la falta de recursos para ello. Salvo la OAV de la Fiscalía en Ciudad de Guatemala, la mayoría de las otras oficinas de atención no cuentan con un staff de profesionales preparados para cumplir la función. A esto se debe agregar el bajo uso de estas secciones por parte de los actores.

En cuanto a su participación en los procesos, las víctimas han encontrado en la normativa vigente mayor protagonismo que en el sistema anterior, particularmente en cuanto a información, participación y derechos. No obstante ello, el informe establece que solo podrá adquirir una participación directa importante en el proceso en la medida que se constituya en querellante adhesivo del mismo. Asimismo, la Ley de Protección de Sujetos Procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal, dictada el año 1996, contempla una serie de medidas de protección a las víctimas y testigos que persiguen su segura colaboración en el proceso, cuya implementación ha encontrado serios problemas de coordinación entre instituciones del sector, de organización interna y recursos, tanto económicos como humanos.

#### *f) Medidas Cautelares*

Con el actual Código Procesal Penal de Guatemala se intentó dejar atrás un modelo de medidas coercitivas donde la prisión preventiva era la regla general en todo proceso penal. Si bien se contemplaban algunas medidas sustitutivas a ella, como la detención domiciliaria



o la fianza, para determinados delitos y en determinadas circunstancias, la prisión preventiva era la regla general. Actualmente, aunque la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada, su uso ha presentado una disminución importante, lo cual queda graficado en que el 47% de los imputados en los juicios observados por este estudio, estuvieron bajo esta medida cautelar.

Desde la entrada en vigencia del Código, han sido varias las modificaciones que se le han introducido en torno a las medidas cautelares, teniendo todas ellas por objeto despojarles de su carácter excepcional, lo cual corresponde a un claro intento por retornar a las prácticas del sistema anterior. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que se prohibió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva en ciertos casos y delitos.

Cabe señalar que el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva es muy bajo, lo cual se debe, en parte, a la constante ausencia de los actores en las primeras audiencias. A su vez, en gran parte de los casos, la prisión preventiva no es solicitada por el fiscal, siendo dictada de oficio por el juez, o quien lo subroga, lo cual afecta claramente la imparcialidad del tribunal y deja al descubierto falencias en el rol del fiscal como conductor de la acción penal y su investigación.

### **3.2 Información cuantitativa**

En el periodo de observación, 21 de enero al 17 de marzo del año 2003, se programaron 50 debates, 38 fueron realizados (76%) y 12 no se realizaron. De los realizados, 33 fueron observados en su totalidad (87%).

En los 33 debates hubo 39 imputados, de los cuales 21 fueron condenados (54%) y 18 absueltos (46%).

En los 33 debates, 24 fueron realizados sin querellantes (73%) y en 9 debates sí participaron querellantes (17%).

Treinta y cuatro de los imputados es de sexo masculino (87%) y 5 de sexo femenino (13%). 14 imputados están comprendidos entre 18 y 25 años; 9 entre 26 y 30 años; 6 entre 31 y 41; 7 entre 41 y 50 años; 3 imputados de 51 o más años.

Veintitrés de los imputados posee un trabajo independiente y 16 un trabajo dependiente.

Dieciocho imputados comenzaron siendo defendidos por un defensor público (46%) y 21 por un defensor particular (54%).

Tres imputados cambiaron de defensor el mismo día, 3 la misma semana, 2 el mismo mes, 6 entre los 6 primeros meses, 7 entre los 7 a 11 meses, 10 entre el año y 11 meses, 5 entre 2 años y 11 meses, 1 imputado a los 3 o más años.

Dos imputados no fueron objeto de entrevista por su defensor, 10 fueron entre 1 a 5 veces entrevistados por su defensor, 23 entre 6 a 10 veces y 4 entre 15 a 20 veces.

Quince imputados se encontraban en prisión preventiva (38%). El tiempo mínimo fue de 253 días (8 meses y 13 días) y el máximo de 938 días (2 años ocho meses y 13 días). En 17 casos se aplicaron medidas sustitutivas, tales como caución económica, arraigo, firma de libro, arresto domiciliario.

En 13 casos se presentaron 14 apelaciones especiales, la defensa 10, la Fiscalía 2, el actor civil 1 y el querellante 1. En 17 casos no se presentó ningún recurso.

Todos los debates se efectuaron en español.

A los 39 imputados el tribunal formuló 188 preguntas. En los 33 debates, se presentaron 230 testigos a quienes el tribunal formuló un total de 579 preguntas. Solo existió una objeción por parte de la defensa, la que se rechazó.

#### **4. Informe sobre Venezuela**

##### *a) Aspectos generales*

La realización del estudio de seguimiento en Venezuela se vio afectada por la inestable situación política vivida en el país durante el año 2002. Las reiteradas paralizaciones de actividades, así como las dificultades de traslado, entre otras, impidieron el desarrollo normal tanto de la observación de los juicios como de la realización de la parte descriptiva del informe. A pesar de lo anterior, es posible elaborar una breve síntesis del estado actual de la reforma procesal penal, principalmente en base a los datos generales del sistema y a la información obtenida de los 15 juicios observados en el área metropolitana de la ciudad de Caracas, capital del país, y que constituye la jurisdicción en base a la cual se hizo el estudio. Sin embar-

go, dadas las diferencias de este estudio con los anteriores, en esta ocasión no se distinguirá en el resumen entre información descriptiva y cualitativa.

El Código Orgánico Procesal Penal, que introdujo la reforma de un sistema inquisitivo a uno oral acusatorio, fue promulgado en enero de 1998 y entró en vigencia el 1 de julio de 1999. A la fecha del informe había sufrido ya dos modificaciones. La reforma trajo consigo una serie de leyes que vinieron a complementar el nuevo sistema procesal. Por ejemplo, se modificó la carrera judicial, la policía judicial y la justicia militar.

La observación de juicios fue realizada entre los días 19 de septiembre y 26 de noviembre de 2002. Se observaron por el estudio 15 procesos tratados en dos diferentes procedimientos, a saber, el ordinario y el abreviado. El primero se celebra frente a un tribunal colegiado integrado por un juez profesional y dos escabinos, por delitos donde la pena solicitada es superior a cuatro años; y el abreviado se efectúa ante un tribunal unipersonal, para casos con pena inferior a cuatro años, delitos flagrantes, imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas privativas de libertad. Se observaron 9 con procedimiento ordinario y 6 con el abreviado.

De un total de 23 imputados, 17 fueron juzgados por el procedimiento ordinario y 6 por el abreviado, es decir, 74% y 26% respectivamente. El 39% de los imputados fueron condenados y el 39% fue absuelto; el 22% restante encontró otras formas de conclusión como sobreseimiento por defunción o archivo fiscal.

#### *b) Tribunales*

El nuevo Código prevé que las causas criminales sean conocidas por una variedad de tribunales, según el tipo de caso y la etapa procesal de que se trate, que incluyen desde el juez unipersonal al tribunal mixto, integrado este último por un juez profesional y 2 escabinos, quienes son ciudadanos elegidos por sorteo cada dos años. En un principio se intentó incorporar el modelo de jurado popular, el cual solo hubiese conocido aquellos juicios orales por delitos cuya pena fuese superior a los 16 años, pero a través de las reformas al Código se eliminó esta forma de conocimiento, principalmente por la dificultad que presentaba su realización. Aproximadamente el 70% de los casi 2.500 jueces que había en el país eran provisorios al momento de redactarse el informe, es decir, no habían sido elegidos por concurso.

Uno de los cambios que se intentó realizar –y que no prosperó– fue el de agrupar a varios jueces en secretarías únicas. En la actualidad, cada tribunal tiene su propia secretaría. Asimismo, los tribunales carecen internamente de personal especializado en temas de gestión y administración y de un apoyo tecnológico apto para la realización de sus funciones. En cuanto a la organización de audiencias, en el año 2002 se programaron 867 juicios en el circuito penal de Caracas. De ellos solo se efectuaron 144, lo que representa un 17% del total. De acuerdo con los datos entregados por la observación de juicios, las principales causas de fracaso de las audiencias, serían la inasistencia de los imputados, del Ministerio Público, y problemas de notificación, entre otros. Asimismo, existe un claro problema de organización interna. Los horarios programados para las audiencias difícilmente se cumplen. Ello se debería en parte a la falta de funcionarios que se dediquen exclusivamente a la labor de coordinación en los tribunales. Se observa, a su vez, el transcurso de un prolongado lapso entre la acusación y el juicio, el que, de acuerdo a la observación de juicios, es de un promedio de 350 días en el procedimiento ordinario.

La función de control sobre las actuaciones de los fiscales durante la etapa de preparación está entregada a magistrados denominados *jueces de control*. En estos tribunales no existe tampoco un sistema especializado de administración. Cada juez administra su propio tribunal. Asimismo, los tribunales de control no cuentan con la infraestructura necesaria, todo lo cual lleva a que la mayoría de las diligencias se realicen por medio de su incorporación en el expediente, produciéndose en algunos casos la delegación de funciones en los funcionarios subalternos, a pesar de que la ley contemplaba el desarrollo de audiencias contradictorias para las actuaciones más importantes.

Existen los jueces de ejecución, quienes tienen a su cargo el control del cumplimiento de las condenas y de las medidas de seguridad.

### *c) El Ministerio Público*

Si bien la institución del Ministerio Público es anterior a la entrada en vigencia del nuevo sistema, al igual que en varios países de la región, fue la reforma procesal penal la que robusteció su rol e importancia. El Ministerio Público está constituido como un órgano constitucionalmente autónomo e independiente de los otros poderes del Estado. A la cabeza del Ministerio Público se encuentra el Fiscal General, y en cada circunscripción existe un Fiscal Superior.

El Ministerio Público cuenta con una diversidad de mecanismos para descongestionar el sistema y racionalizar el ejercicio de la actividad persecutoria. La normativa procesal penal venezolana contempla, entre otros, el principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y el procedimiento abreviado.

Uno de los problemas que indica el informe respecto de la actuación de los fiscales dice relación con que actualmente, al igual con lo que sucedía en el sistema anterior, están inmersos en la cultura del expediente escrito en la investigación del caso. Otro problema que el estudio señala se refiere al hecho de que, si bien el nuevo modelo se propone dar a los fiscales mayor autonomía sobre el rumbo a seguir en sus actuaciones, se ha instruido a los fiscales a no desechar ningún caso, en desmedro de las vías alternativas de descongestión del sistema que están contempladas en la legislación.

La observación de juicios indicó que, según el tipo de procedimiento, el tiempo transcurrido entre el hecho punible y el inicio del juicio fue en promedio de 566 días para el procedimiento ordinario y de 176 días para el abreviado; desde la formalización de la acusación hasta el inicio del juicio el promedio fue de 350 días para el ordinario y 44 días para el abreviado.

#### *d) La Defensa Pública*

Se encuentra a cargo del Servicio Autónomo de la Defensa Pública, el cual está adscrito a la Comisión Judicial, presidida por el Tribunal Supremo de Justicia. Funcionalmente se encuentra a cargo de un Director General, y regionalmente existen coordinadores regionales, los cuales a su vez se encuentran bajo el control directo de un coordinador de actuación procesal.

Un aspecto que destaca de la observación de juicios consiste en la escasa actividad probatoria que ejercen los defensores. De hecho, en aproximadamente un 67% de los juicios observados durante el estudio, los defensores no presentaron prueba alguna. Asimismo, la observación señala que la defensa de los imputados fue mayoritariamente ejercida por abogados privados, correspondiendo esta para 12 imputados, es decir, un 52% de ellos.

#### *e) Las Víctimas*

Al igual que en varios países de la región, la víctima ha sido considerada en la nueva normativa legal como un actor principal dentro

del proceso. Asimismo, se ha entregado principalmente al Ministerio Público la función de velar por sus intereses en el proceso, pese a lo cual no se ha desarrollado un sistema especializado de atención. De igual forma, se ha impuesto un deber de protección amplio a los otros actores del sistema como son los tribunales y la policía. Las víctimas, como señala expresamente el Código Orgánico Procesal Penal, cuentan con una serie de derechos que le permiten tomar parte activa en el proceso, no siendo necesario para ello que se conviertan en querellantes en el mismo.

#### *f) Medidas Cautelares*

De acuerdo a los datos arrojados por la observación de juicios, el 90% de los imputados se encontraban en prisión preventiva, lo cual habla del importante uso que se da a esta medida cautelar en desmedro de otras medidas alternativas a la prisión preventiva. Por último, se debe agregar que de los 18 imputados sometidos a prisión preventiva, 4 estaban bajo el procedimiento abreviado y 14 bajo el ordinario. Los otros 2 casos, ambos sujetos a procedimiento abreviado, corresponden a imputados afectos a medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.

## **5. Segundo informe sobre Chile**

### *a) Antecedentes generales*

La reforma procesal penal chilena supone un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez ha importado la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran y en definitiva de un sistema que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, es gradual. Esta característica se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que significa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Concluido el año 2002, la reforma había sido implementada en ocho de las trece regiones del país, presentando una cobertura de 25,31% de la población (3.779.512 de entre 15.050.341 de habitantes) y de 79,81% del territorio.

Las tres primeras etapas de implementación de la reforma supusieron dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en

dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, que conocen no solo de asuntos criminales. Del total de jueces especializados, en las regiones donde la reforma está vigente, 91 jueces cumplen funciones de garantía y 93 orales, lo que da un total de 4,9 jueces por cada 100.000 habitantes.

En materia de fiscales, la reforma ha supuesto crear en sus tres primeras etapas de implementación a 163 fiscales. Ellos dan una ratio promedio de 4,3 fiscales por cada 100.000 habitantes.

Finalmente, respecto de los defensores, la implementación de las tres primeras etapas de la reforma ha significado establecer 83 defensores locales, lo que representa 2,2 defensores por cada 100.000 habitantes. Al igual que en las cifras anteriores, estos números dan cuenta de un avance significativo respecto del sistema antiguo, pero se trata de cifras por debajo de estándares de otros países de la región.

#### *b) Tribunales*

El estudio constata que muchas de las cuestiones detectadas en el informe 2001 y que revelaban problemas bastante gruesos en la organización del trabajo de los tribunales –por ejemplo audiencias superpuestas– se han ido solucionando con la operación del sistema. En general, la impresión es que los problemas más básicos se han ido zanjando y que se está en una etapa en que la discusión avanza hacia aspectos más sofisticados de la organización (aunque de ninguna manera menos cruciales).

En los tribunales hay una actividad importante de revisión de procesos de trabajo y reorganización de prácticas y estructuras laborales. Con todo, dicha capacidad es menor que la de otras instituciones del sistema. Este fenómeno se produce, fundamentalmente, por condicionantes culturales que todavía imponen a los jueces prácticas y perspectivas antiguas que les impiden avanzar más rápido en la innovación y dificultan una mayor explotación del aparato de administración de los tribunales. Asimismo, se hace referencia a las destrezas que el sistema acusatorio exige a los jueces y que aún no están del todo desarrolladas en la conducción de las audiencias y la dirección del debate.

La profesionalización de la administración en los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. En la práctica, lo que se observa es un avance paulatino, pero que continúa siendo insufi-

ciente en entregar al administrador las cuestiones claramente administrativas (manejo de personal y organización del trabajo administrativo), a la vez que se aprecian dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

El triángulo administrador-juez presidente-comité de jueces- no ha funcionado como se planificó. De hecho, en buena parte de los tribunales, el comité de jueces ha disminuido su actividad ostensiblemente, su diseño normativo es ambiguo y los espacios de incertidumbre son con frecuencia llenados a favor de las visiones judiciales en lugar de dotar de poder al aparato administrativo profesional.

El tema más importante detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las audiencias decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias. Básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el mundo de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente. En el año 2002 muchos tribunales iniciaron la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, logrando avances importantes hacia sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Consiste, grosso modo, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora. No obstante, este esfuerzo es aún tímido e incipiente.

Un ejemplo más sofisticado detectado en la investigación es el que coordina al Ministerio Público con la defensoría local, y que plantea que el fiscal y el defensor se hagan cargo de todos los casos que se revisan en solo un día, ante el mismo juez, incluyendo las causas que no pertenecen a dicho fiscal o defensor. Que las causas se radiquen en los jueces y que estos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes y método impensable cuando la reforma llegue a la capital del país. El estudio señala en ese sentido que la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema. Cuando las partes necesitan jurisdicción, los tribunales de-



ben ofrecer cualquier juez que esté en el tribunal. Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas generan. En algún momento durante el año 2002 varios tribunales habían hecho avances peligrosos hacia este tipo de organización. No obstante, a nivel de funcionarios administrativos, esta práctica ha desaparecido.

Se observa una fuerte presencia de la cultura de “expediente” (debido a la cual hay una alta formalización de los procedimientos y su registro) y el trabajo “de despacho” sigue ocupando enormes porciones de la carga laboral de los jueces. Con todo, se ha consolidado un proceso por audiencias orales, públicas y contradictorias en las decisiones más fundamentales del proceso.

Los jueces de la reforma han contribuido de manera muy importante a la instalación del sistema acusatorio en sus líneas fundamentales, tanto por vía de sus decisiones como por múltiples manifestaciones de su predisposición hacia ella. Se observa que hay importantes necesidades de capacitación de las destrezas más finas relativas al trabajo judicial en un sistema acusatorio. En el caso de los jueces de garantía, esto se manifiesta en dificultades importantes para construir, a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución, estándares y reglas para el caso concreto, haciendo avanzar de ese modo la elaboración más específica de los derechos. El resultado de ello es un automatismo en las decisiones y cierta falta de control genuino de aquellas cuestiones que están llamadas a controlar (el control de la detención y de la legalidad de la prueba son ejemplos paradigmáticos de ello). En el caso de los jueces de juicio, las necesidades de capacitación giran principalmente en torno a las dificultades que exhiben, por una parte, para deconstruir la cultura de prueba tasada y valorar la prueba con libertad y, por otra, ofrecer para esa libre valoración un genuino análisis de credibilidad de la prueba en la sentencia.

En general, las Cortes han estado bien dispuestas a ponerse al servicio del éxito del proceso de reforma, pero exhiben dos dificultades importantes para que puedan realmente materializar dicha intención: en primer lugar, la capacitación que poseen es muy poca en comparación a la capacitación de los jueces de instancia y, en segundo lugar, en un sistema acusatorio construido desde estándares y principios más que de reglas absolutas, resulta indispensable construir las normas a partir de los casos concretos. Para esto, el sistema necesita jueces de instancia creativos y confiados. El poder discipli-

nario se presenta como un obstáculo para ello, particularmente cuando puede ser utilizado en el contexto del debate interpretativo jurisdiccional.

### *c) El Ministerio Público*

Aunque los resultados son bastante diversos entre las fiscalías de distintas regiones e incluso entre ciudades de una misma región, el solo dinamismo que está exhibiendo el Ministerio Público en el nivel local, la capacidad de aprendizaje y la permanente corrección de los modos de trabajo con metas de eficiencia, resulta una virtud que el informe destaca. En este sentido, los autores señalan que el próximo esfuerzo del Ministerio Público debiera ser el profundizar el proceso de identificación de las mejores prácticas y replicarlas en forma efectiva.

A diciembre de 2002, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%. En este mejoramiento substancial de los índices de término, en relación a los consignados en el primer informe sobre Chile, parece tener un rol muy relevante la mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar esas decisiones y llevarlas a cabo.

En general, y salvo muy pocas fiscalías, no hay trabajo en equipo en el sentido de que un fiscal asuma todas las audiencias o alegatos del Ministerio Público en un determinado lapso o sala. La carpeta del Ministerio Público, al igual que en 2001, sigue conformando un cuerpo bastante formalizado, crecientemente más parecido al antiguo expediente, con peticiones por escrito de cuestiones que podrían fácilmente ser solicitadas por vías más expeditas, con redacciones altamente formalizadas, citaciones, acusaciones innecesariamente extensas, todo lo cual genera gasto innecesario de recursos y sobrecarga de trabajo. En general, la formalización del trabajo de los fiscales parece excesiva.

Los tribunales parecen estar jugando un rol relevante en el sentido de imponerles estas exigencias y formalidades. A su vez, los tribunales exigen esto debido a que en las Cortes siguen funcionando con tal lógica.

El estudio detectó señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna existe un sistema más institucionalizado. El control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales

adjuntos sigue operando de manera informal. Lo que existe es una evaluación a todos los fiscales adjuntos, una vez al año, de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional.

En general, jueces, defensores y policías estiman que la calidad del trabajo del Ministerio Público es buena, a pesar de que se reconocen diferencias importantes entre fiscales. Están empezando a aparecer algunas prácticas que, aunque incipientes y aisladas, deben ser objeto de preocupación. Un ejemplo de esto es que en algunas ciudades ocurre con frecuencia que los fiscales realicen “alegatos de pasillo”, es decir, discutir su caso con el juez fuera de la bilateralidad de la audiencia.

En materia de recursos humanos, el Ministerio Público está atrapado con un mal diseño legal que lo obliga a abrir concurso público cada vez que un fiscal deja su puesto de trabajo por renuncia o traslado, sin que les sea posible promover internamente fiscales que ya estén en funcionamiento. Cada concurso cuesta aproximadamente US\$ 4.000 en publicaciones y tarda un mes en resolverse. Aún más, si quien deja su puesto es un fiscal de grado alto –y son otros fiscales de inferior rango los que aspiran a ese cargo–, se genera un efecto dominó dentro de la fiscalía local que cuesta varios miles de dólares y más tiempo gastado. Esto dificulta que el Ministerio Público pueda generar políticas de traslado y ascenso de los fiscales.

El funcionamiento del Ministerio Público con la policía, y la inserción de esta en el nuevo sistema, ofrece experiencias muy heterogéneas y variadas de ciudad en ciudad, aunque, en el conjunto, parece que varios de los problemas detectados en 2001 han tendido a disminuir.

En particular, los fiscales están consolidando relaciones de equipos y una coordinación cada vez más afianzada, lo que ha resultado en el desarrollo de métodos de trabajo más eficientes entre ambas instituciones. Así, por ejemplo, en algunas fiscalías han pareado las unidades de fiscales especializados con las respectivas unidades de la policía o, en otras ciudades, están desarrollando programas piloto para hacer partes comunes en línea entre la fiscalía local y la policía. Todo esto contribuye a la eficacia del aparato de persecución y a una mejor utilización de los recursos. No obstante, subsisten algunos lugares en que la relación está más deteriorada.

En materia de organismos auxiliares, comienzan a detectarse problemas cada vez más importantes con respecto a falta de recursos.

El Servicio Médico Legal ha trasladado servicios a algunas regiones que antes tenían que mandar las pericias a Santiago. La disposición de sus profesionales es en general valorada por los fiscales, aunque en todas partes se releva el problema de la falta de recursos, unido al hecho de que buena parte de los profesionales trabaja solo media jornada y que, por lo tanto, no quieren que el sistema disponga de su media jornada de ejercicio libre. El Registro Civil es el servicio auxiliar mejor evaluado por los usuarios –fundamentalmente los fiscales– debido a una clara modernización tanto de su equipamiento como de sus servicios y el modo de prestarlos.

#### *d) La Defensa Pública*

Una primera cuestión que el estudio destaca respecto de la Defensoría Penal Pública es que modificó radicalmente el derecho a defensa en Chile: no hay un solo imputado en las regiones de la reforma que no haya contado con un defensor público, abogado, en todas y cada una de las audiencias a través de las cuales el sistema avanzó su situación procesal.

La Defensoría exhibe áreas de aprendizaje en sus modos de organizar el trabajo, aunque en general se observa menos dinamismo que en las demás instituciones del sistema. En este sentido, prácticamente en todas las ciudades visitadas la Defensoría ha establecido modelos bastante lineales de organización del trabajo: las causas son distribuidas entre cada uno de los defensores, el que se hace cargo por sí mismo de su cartera de causas y de todos los trámites, diligencias e investigaciones a que ellas dan lugar.

Esta forma más bien lineal de organizar el trabajo se produce, además, en un escenario en que los defensores acusan permanentemente falta de recursos humanos y estar excedidos por la carga de trabajo, principalmente por aspectos de la actividad que podrían favorecerse enormemente de formas más eficientes de organización. En este sentido, formas más cooperativas de distribuir las tareas, el trabajo en equipo y el aprovechamiento de “economías de escala” producto de dicho modo de organizarse parecerían poder contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos.

El principal problema detectado durante la investigación se refiere a la calidad de los defensores y de su trabajo. Si bien es cierto que la calidad varía intensamente de lugar en lugar y de las personas en concreto, la percepción de los autores, tras las entrevistas, observación de audiencias y revisión de información empírica, es

que la Defensoría tiene problemas en la calidad del servicio que está prestando.

Estos problemas se expresarían en una escasa capacidad para llevar al juicio información independiente que controvierta substancialmente la acusación del fiscal y, asimismo, en una capacidad también baja para desarrollar estrategias de argumentación a nivel de audiencias de garantía e impulsar en el debate judicial las implicancias y aplicaciones más finas del sistema de derechos y garantías. Esto último, pese a que se reconoce que la Defensoría ha alcanzado logros muy importantes en materia de decisiones jurisprudenciales sobre garantías.

Estos problemas deben ser abordados urgentemente, pues la experiencia comparada muestra que solo una defensa activa mantiene estándares aceptables de calidad tanto en la investigación del Ministerio Público como en la actividad jurisdiccional. En este sentido, una mala calidad del servicio de defensa no solo afecta al caso individualmente considerado, sino que, cuando exhibe cierta envergadura, también perjudica al funcionamiento del sistema en su conjunto.

En la contracara, la Defensoría completó durante 2002 un trabajo técnico largo y complejo para la próxima instalación del sistema de licitación de la defensa penal a privados, y para el cobro de aranceles por el servicio de defensa. Ambas cuestiones son de fundamental importancia y constituyen piezas claves del engranaje de defensa pública diseñado por la reforma. Este trabajo ha incluido la dictación de varias normas y decisiones, así como el diseño de instrumentos técnicos para la medición y control de dicho sistema.

#### *e) Derechos de Imputados y Víctimas*

##### *i. Situación de los derechos de los imputados*

En materia de derechos del imputado, el estudio se focaliza en dos de ellos: el acceso a la información de cargo y el derecho a la integridad física y psíquica durante el proceso.

Según lo constatado en el informe, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el inquisitivo, el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo parece ser una herramienta muy excepcional. Los defensores obtie-

nen, por regla general, toda la información de cargo disponible en contra de los imputados desde etapas muy tempranas de la persecución penal.

El estudio constató que la reserva de antecedentes de investigación es utilizada en casos excepcionales, normalmente de drogas. Además de lo anterior, el estudio comprueba que existe por regla general acceso de los defensores a las carpetas de los fiscales y que se ha consolidado la práctica de permitirles obtener fotocopias de las mismas. Sin embargo, los avances en la protección del derecho a acceder a la información no implica que no se hayan detectado algunas prácticas problemáticas respecto del mismo. Un ejemplo de ellas, que en todo caso pareciera no constituir una práctica extendida, se refiere a la falta de registro de cierta información o pruebas de importancia para el caso, que no aparecen reflejadas en la investigación, y que no se exhiben sino hasta momentos tardíos del proceso como “cartas bajo la manga”.

La principal conclusión que se puede obtener de todas las fuentes revisadas y de la información recabada en regiones es que el funcionamiento del nuevo sistema habría tenido aparentemente un impacto en la disminución de atentados graves en contra de la integridad física y psíquica de los detenidos y de los abusos policiales en general. Es decir, los atentados y abusos habrían disminuido como también la gravedad de los mismos. Explicarían estos avances el rol que cumple la audiencia de control de la detención, el trabajo de los defensores y los propios fiscales.

Con todo, la investigación constata cierto resurgimiento de prácticas abusivas en contra de los imputados en algunas ciudades. Además, se constató que, respecto de los jóvenes, el tratamiento policial es peor que en el caso de los adultos, lo que constituye una situación grave. Finalmente, se detectaron problemas vinculados a la obligación de informar derechos al imputado detenido bajo condiciones que aseguren su adecuada comprensión.

En consecuencia, no obstante los logros que se habrían producido en materia de integridad física y psíquica, esta es un área en donde queda bastante camino por avanzar, especialmente en la erradicación de ciertas prácticas y en la mantención del impacto inicial de la reforma en la limitación de otras. En esta cuestión juegan un papel central los problemas relevados a propósito de las necesidades de mayor desarrollo de las habilidades que exige el rol de juez de garantía, pues lo que se percibe con frecuencia es que en el

control de las prácticas abusivas los jueces solo operan con respuestas bastantes gruesas (como limitarse a denunciar el abuso para que sea perseguido penalmente), en lugar de desarrollar por vía de la exclusión de prueba la nulidad procesal o sus facultades generales para tutelar garantías (Art. 10 del CPP) respuestas y estándares más sofisticados.

## ii. Situación de los derechos de las víctimas

El nuevo sistema regula una serie de derechos orientados a lograr la plena satisfacción de los intereses de las víctimas durante el transcurso del proceso. En grandes rasgos, dichos derechos pueden agruparse en tres categorías que el estudio examina:

### – ***Derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto***

La impresión general obtenida a través de las visitas y entrevistas es que el trato a las víctimas habría tenido una mejora importante respecto del sistema antiguo. Más allá de los progresos específicos, el punto que parece más relevante es que durante la investigación fue posible identificar que el objetivo de atender a la víctima se está transformando en una preocupación institucional. Sin embargo, y no obstante los avances que parecieran comenzar a consolidarse, durante la investigación se han hallado algunos problemas en dos materias muy relevantes que deben ser corregidas: información y rapidez de atención.

### – ***Derecho a la protección y asistencia de las víctimas***

El primer aspecto que ha sido posible verificar durante el curso de la investigación es que el Ministerio Público ha implementado un sistema de protección de las víctimas de acuerdo con las exigencias establecidas en las normas generales del Código Procesal Penal.

Existe una gran gama de medidas de protección que se le entregan a la víctima, con distintos niveles de intervención y protección. El sistema ha desarrollado mecanismos de protección inexistentes con anterioridad; dichos mecanismos son usados regularmente con altos niveles de eficacia y las víctimas evalúan positivamente su uso.

Sin embargo, la creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de medidas de protección constituiría una preocupación para los fiscales. El problema descrito puede generar un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una

política más amplia en el uso de estas medidas. Con todo, en esta materia el Ministerio Público ha generado grados de creatividad creciente en la búsqueda de soluciones alternativas a la mera protección policial, y esos mecanismos incluyen hoy respuestas tan diversas como la distribución entre las víctimas de celulares con un número directo a la policía, la tramitación de nuevas líneas telefónicas para las víctimas o la asistencia en la ubicación y arriendo de otra vivienda. Un tema aparte es que la actitud de la policía en la materia pareciera demostrar una falta de penetración de la lógica de protección de las víctimas como un objetivo institucional valioso.

En relación al derecho de asistencia de las víctimas, el principal avance ha sido el establecimiento de una institucionalidad inexistente en el sistema antiguo, las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, encargadas de velar por su satisfacción. Los antecedentes recopilados indican que las unidades regionales estarían cumpliendo los objetivos de su creación al estar realizando actividades concretas para prestar asistencia social, médica o psicológica a las víctimas. En consistencia con esto, existen antecedentes empíricos que dan cuenta de altos grados de satisfacción de las víctimas con el trato recibido a través de estas unidades. Con todo, la cobertura prestada por el sistema a la fecha es relativamente baja en términos de la cantidad de víctimas atendidas.

Por otra parte, es posible detectar un cierto conflicto de lógicas entre los fiscales y estas unidades regionales, entre las funciones de persecución penal y el rol asistencial del Ministerio Público. En ese sentido, es importante que el Ministerio Público desarrolle una política que intente balancear adecuadamente los intereses que aparecen en conflicto.

#### – ***Derecho a la reparación***

Las estadísticas del año 2002 muestran una mayor utilización de los mecanismos creados para satisfacer este derecho, que en el primer año de implementación. Este mayor uso se refiere principalmente a la suspensión condicional del procedimiento y, en menor medida, a los acuerdos reparatorios. Sin embargo, estos mecanismos aparecen con cifras todavía bastante por debajo de las proyecciones iniciales de la reforma, siendo lejos las instituciones más subutilizadas. La acción civil es prácticamente inexistente.

Son varias las causas que explican la escasa utilización de mecanismos reparatorios a favor de las víctimas, las cuales pueden resumir-



se en un entorno de incentivos poco propicio al interior de las fiscalías, compuesto por problemas en el diseño normativo y la interpretación que del mismo hacen los jueces. En este contexto, los fiscales no siempre estarían asumiendo un rol proactivo en la utilización de estas herramientas o, incluso, en ocasiones en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esto último, sin embargo, también encuentra una razón más de fondo, cual es que el conflicto entre los objetivos de la persecución penal y los intereses concretos de las víctimas está en general siendo resuelto por los fiscales de forma tal de privilegiar su propio trabajo de persecución.

*f) Medidas Cautelares*

La opinión casi unánime de los entrevistados converge acerca del hecho que la reforma se habría traducido en una importante racionalización del uso de la prisión preventiva. Esto se traduce en una disminución del uso de este mecanismo tratándose de delitos menores o medianos. En donde no parecieran haber cambios tan profundos, es respecto de los delitos más graves, los que tienen penas superiores a los cinco años de privación de libertad, aunque sí hay una racionalización importante respecto de su duración.

Las cifras dan cuenta de un impacto importante de la reforma en la materia. Las de la defensoría indican que solo aproximadamente el 15% del total de imputados atendidos se encontraría en prisión preventiva. Gendarmería de Chile da cuenta de una disminución importante de los imputados presos en relación a los procesados del sistema antiguo en todas las regiones. Por otra parte, los datos del Ministerio Público indican que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea un tercio del total de casos en los que tienen un imputado al que se le ha comunicado formalmente ser objeto de una persecución criminal.

Un problema es la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto de la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Se detectó un uso bastante difuso de la causal “peligro para la seguridad de la sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta de que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar caso a caso y en concreto su necesidad. Pero este cierto automatismo en la utilización de la prisión preventiva corre también en sentido inverso: es posible observar casos en que, dadas las

circunstancias concretas de la causa y las específicas necesidades de cautela, imputados que parecen candidatos seguros a prisión preventiva salen en libertad.

Las medidas cautelares personales alternativas a la prisión son utilizadas de manera habitual y extensiva según indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho de que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento. Dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%). Pese a no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivas en porcentajes muy importantes (entre 80% y 90%). La experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su sustitución por otra más intensa son excepcionales.

#### *g) Reforma procesal penal y seguridad ciudadana*

Una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores al funcionamiento de la reforma es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad de las personas. Ahora bien, el único estudio de carácter empírico que contiene información acerca de los niveles de temor al delito en Chile es el denominado “Índice Paz Ciudadana-Adimark”, y dentro de los diversos aspectos que la encuesta investiga, el que es relevante para los objetos del análisis de esta sección es la medición del nivel de “alto temor”. De los resultados de ese estudio, si se compara la situación ocurrida con las ciudades de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma, se puede notar un comportamiento errático del índice de alto temor, aunque con un alza respecto del periodo anterior a la puesta en marcha de la reforma. A pesar de que el análisis general hace pensar que es posible que la reforma genere algo de inseguridad, lo cierto es que esas mismas cifras analizadas más específicamente hacen menos clara dicha desvinculación. Así, algunas regiones con reforma exhiben aumentos de temor, algunos de los cuales descienden luego de ciertos meses de aplicación; otras regiones con reforma experimentan mantención o incluso descensos en sus tasas de temor; en la contracara, hay fuertes aumentos de temor –y también disminuciones– en regiones sin reforma.

Con todo, se trata de un indicador que debe ser analizado en conjunto con información adicional para establecer si efectivamente la reforma constituye una variable relevante en dicho aumento. Para estos efectos, un segundo indicador en la materia es analizar la situación de la percepción pública acerca de la reforma con el objetivo de verificar si es que existe alguna relación entre el mayor temor y cómo es percibido el nuevo sistema por la población.

El antes mencionado “Índice Paz Ciudadana-Adimark” ha incluido información acerca de la percepción pública en relación a la reforma. Las cifras generales dan cuenta de una alta valoración de la reforma en las ciudades donde esta funciona. Incluso en aquellas en que se presentan menores niveles de valoración, este es equivalente a dos tercios. Estos datos parecieran sugerir que no existe una conexión directa entre el sentimiento de alto temor de la gente y la valoración que ella hace sobre el nuevo sistema.

Otro estudio relevante de percepción es el denominado “Estudio Adimark-Ministerio de Justicia”, que tuvo por objetivo específico medir las percepciones de la población acerca de la reforma procesal penal en las regiones en donde ésta se aplica. Sobre la base de los resultados del mismo es posible detectar bastante coincidencia entre los dos estudios presentados sobre percepción pública. En efecto, los porcentajes de personas entrevistadas que conocen o han oído hablar de la reforma en las regiones en donde ésta funciona fluctúan entre un 60% y 70% en ambos estudios. Lo mismo ocurre con los niveles de aceptación o valoración positiva de la reforma.

Es viable afirmar que no resulta posible establecer una correlación directa y clara entre el funcionamiento de la reforma procesal penal y el temor al delito en la población. Por el contrario, los antecedentes parecen sugerir que la reforma procesal penal no pareciera ser el factor decisivo para explicar las fluctuaciones del nivel de alto temor, cuestión que no excluye que pueda pesar de alguna forma en tales cambios.

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en donde ésta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el incremento que habrían

experimentado las denuncias y, a su vez, lo que se suele señalar como una segunda crítica, que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales.

Para analizar el comportamiento de la tasa de denuncias se revisaron las cifras que prepara la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. En su conjunto, los números presentados que abarcan regiones de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma muestran en forma consistente un aumento de las denuncias a partir del momento de su puesta en marcha. Considerado ese hecho en forma aislada se podría sostener que el impacto de la reforma en dichas regiones ha sido el de aumentar los problemas de seguridad ciudadana desde el punto de vista de su dimensión objetiva. Con todo, los datos revisados parecieran ser insuficientes para probar adecuadamente dicha afirmación. Existen dos problemas específicos que el estudio menciona ya que cuestionan la conclusión señalada. En primer lugar, el aumento de denuncias en los delitos de mayor connotación social es consistente con un proceso de incremento de las denuncias que se viene dando en Chile desde el año 1995. En ese sentido, una explicación razonable de lo anterior es que, al funcionar con niveles mayores de transparencia y rapidez, la reforma ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traduciría en un aumento de las denuncias y, por consiguiente, una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados.

El resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social.

Respecto de la segunda crítica, esto es, que la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduce en una disminución de los arrestos, cabe señalar que en efecto la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Ese impacto inmediato tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento. El efecto de disminución de detenciones obedece no tanto al ámbito de facultades legales, las cuales fueron potenciadas con una reforma del 30 de enero de 2002, sino que a una autorrestricción de la propia policía en el ejercicio de sus

facultades. Esta autorrestricción obedece a varios factores. En primer lugar, la reforma efectivamente ha establecido un sistema de mayor control sobre la actividad policial. Además, se explica debido a una respuesta de abstención de la policía frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Finalmente, parece que también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal.

#### *h) Indicadores y productividad del sistema*

En materia de decisiones que el sistema está produciendo, el primer hallazgo de la investigación es que ha desarrollado una capacidad muy significativa para concluir casos, lo que lo acerca a los óptimos preestablecidos con anterioridad a su puesta en marcha. En efecto, a diciembre de 2002 el sistema había sido capaz de terminar un 87,3% del total de casos ingresados y un 85,6% de los delitos ingresados, en tanto las proyecciones para el tercer semestre de funcionamiento arrojaban un término de 89%. Destacan en este sentido la II y la IX Región que presentaban porcentajes de términos de casos de 89,9% y 89,4%, respectivamente. El punto más significativo en la materia es la capacidad de aprendizaje exhibida por el sistema. Así, si se analiza la cifra de evolución de términos en cada región, se constata una creciente capacidad para terminar casos y, además, que las regiones de la segunda etapa de implementación alcanzaron los mismos niveles de terminación de casos que las regiones de la primera etapa en un tiempo significativamente menor. No obstante lo anterior, analizados los datos de terminación en forma desagregada por categorías de delitos, es posible concluir que el sistema muestra baja capacidad en terminar homicidios y delitos sexuales. Además de ello, los delitos de la ley de drogas y de la ley de alcoholes presentan porcentajes de terminación muy por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente considerando que en su mayoría se trata de delitos flagrantes. En consecuencia, un desafío importante para el sistema es aumentar su capacidad para terminar casos que, si bien representan un ingreso porcentualmente bajo, desde el punto de vista social son muy relevantes.

Analizadas las cifras por categorías de término, es posible observar que el sistema ha alcanzado óptimos en materia de desestimaciones de casos, pero todavía le falta por alcanzar dichos óptimos en

materia de soluciones. Particularmente bajos aparecen los porcentajes de casos concluidos a través de juicios orales (0,22% del total de términos), procedimientos abreviados (0,48% del total de términos), suspensiones condicionales del procedimiento (2% del total de términos) y acuerdos reparatorios (1% del total de términos). Estas instituciones representan las soluciones de más alta calidad que el sistema ofrece y todas ellas admiten incrementos significativos en su uso. Por estas mismas razones surge la necesidad del Ministerio Público de desarrollar metodologías de trabajo al interior de las fiscalías locales que apoyen y potencien el trabajo de los fiscales adjuntos en el logro de este tipo de términos del sistema.

Sin perjuicio de la necesidad del Ministerio Público de incrementar el porcentaje de soluciones, si se compara la productividad del nuevo sistema con la del antiguo, es posible concluir que éste ha sido capaz de generar más soluciones. El estudio realiza este ejercicio en tres categorías de delitos considerados paradigmáticos: robos, hurtos y homicidios. En las tres categorías el sistema nuevo presenta mayores porcentajes de soluciones que el antiguo. En materia del tiempo que el sistema está tomando para adoptar decisiones, el estudio también constata mejoras significativas respecto del sistema antiguo. Así, las cifras dan cuenta que han existido rebajas promedio de tiempo de duración de los procesos al 37,3% y 46,1% en la IV y la IX Región, respectivamente, es decir, cerca de un tercio de lo que solían demorarse.

Uno de los problemas detectados durante la investigación se refiere a las metodologías utilizadas por el Ministerio Público para medir la duración de los procesos. En efecto, ellas presentan problemas de generalidad, cambios de metodologías y universos que dificultan el análisis de las mismas. Resulta urgente que las estadísticas de tal institución puedan afinar una metodología que permita entregar resultados en forma consistente en el tiempo. El estudio incluyó una investigación en materia de casos que llegaron a juicio oral en dos tribunales (Antofagasta y Temuco), que arrojó que la duración de los casos que van a juicio (en general los más largos que el sistema tiene) varía entre seis y once meses. Este rango representa una disminución importante de tiempos respecto del sistema antiguo, pero todavía da cuenta de plazos que pueden reducirse. Ello especialmente considerando que la investigación detectó, por una parte, que las investigaciones tienden a extenderse en delitos en los que sería presumible estimar existen los antecedentes de investigación en etapas tempranas y, por la otra, en una cierta demora que se produce entre la presentación de la acusación y la realización del

juicio oral derivada de las normas legales que establecen plazos rígidos para los trámites y las audiencias que se realizan en dicho periodo.

### **III. ANÁLISIS COMPARATIVO**

#### **1. Consideraciones generales**

Terminada la segunda etapa de nuestro proyecto de seguimiento, con la cual acumulamos información acerca de los procesos de reforma en ocho países de la región latinoamericana, podemos confirmar algunos rasgos generales de estos procesos que ya se habían manifestado en el análisis de los cuatro primeros países y que consideramos que vale la pena destacar.

La primera constatación que nos parece importante resaltar es la homogeneidad de los procesos de reforma. Esto es, el hecho que en todos estos países, muchos de ellos con enormes diferencias en cuanto a su grado de desarrollo, su tamaño o las particularidades de sus procesos políticos, se hayan generado propuestas de reforma judicial tan similares en cuanto a sus propósitos y a los instrumentos utilizados. Desgraciadamente, así como las propuestas han sido homogéneas, también ha existido mucha similitud en cuanto a las deficiencias que los procesos exhiben en los diversos países. Prácticamente en todos ellos es posible observar una dinámica similar de acuerdo con la cual, una vez concluido el proceso de aprobación legislativa de los nuevos sistemas procesales, el debate acerca del proceso de reforma tiende a perder dinamismo y, en consecuencia, el efecto de control que este debate cumplía se aminora, dejando espacio para un decaimiento de los esfuerzos de implementación.

Asimismo, es común observar que los procesos de implementación de los diversos sistemas procesales, si bien en algunos casos han sido vigorosos desde el punto de vista financiero –dado que han concretado importantes inversiones–, en general, han dado cuenta de grandes carencias en relación con la capacidad de generar respuestas a los numerosos problemas que la puesta en práctica de un sistema judicial más complejo supone. De esta manera, y como veremos más adelante con algunos problemas específicos, aspectos tan importantes como la capacitación de nuevos actores, la gestión de los órganos del sistema, la conducción del propio proceso de reforma y, en general, la capacidad de identificar y resolver problemas nuevos o no previstos, ha resultado deficitaria.

En general, se podría decir que el proceso de reforma se ha visto en problemas cada vez que ha debido utilizar un lenguaje e instrumental diverso del legal y, precisamente, es el proceso de implementación el que devela la insuficiencia del discurso jurídico dada la necesidad de enfrentar problemas que lo trascienden.

Pero aún en el aspecto de los recursos, uno de los problemas más comunes suele ser que los gastos han tenido problemas importantes de focalización y ajuste, por lo cual tienden a concentrarse en algunos sectores, en tanto que otros aparecen desfinanciados. Asimismo, ha sido baja la capacidad de identificar y corregir estas situaciones. Ello da cuenta de otro problema común a muchos procesos: la carencia de sistemas de seguimiento, la casi total carencia de cifras que den cuenta del funcionamiento de los sistemas judiciales en sus diversas partes y, consecuentemente, una general incapacidad para evaluar y corregir.

Una segunda característica general de los procesos de reforma que nos interesa resaltar es que, no obstante sus problemas, siguen mostrando un gran vigor. En un sector tradicionalmente muy refractario al cambio, en el que los procesos de modernización social y económica han tenido tradicionalmente poco impacto, los proyectos de reforma a la justicia penal han tenido y siguen teniendo la capacidad de convocar voluntades muy heterogéneas.

Otra señal muy clara del vigor de los procesos de reforma se encuentra en la capacidad que estos han tenido para extenderse a los países que, hasta ahora y por razones muy diversas, no se habían involucrado en la reforma. Tal es el caso de Colombia, México, Perú y República Dominicana. En estos países, la reforma a la justicia penal aparece como un proyecto central en la agenda de fortalecimiento de las instituciones del sector justicia<sup>14</sup>.

A pesar de los problemas que han tenido los países que ya han encarado los procesos de reforma, ésta sigue siendo un proyecto capaz de convocar las expectativas de muchas personas e instituciones probablemente porque se trata de un proyecto que tiene ideas

<sup>14</sup> Con posterioridad a la elaboración de este informe comparativo, todos los países que aquí se mencionan iniciaron procesos de reformas. República Dominicana y Colombia pusieron en marcha sus nuevos sistemas de justicia criminal en los años 2004 y 2005, respectivamente. Perú aprobó un nuevo Código que deberá entrar a regir durante el año 2006. México se encuentra debatiendo en el Parlamento una reforma a nivel federal, sucediendo lo mismo en varios de los Estados que lo componen. Incluso el de Nuevo León, el más avanzado, comenzó a aplicar su reforma el año 2004.



claras y que proyecta imágenes muy concretas de un modelo distinto al vigente.

Creemos que precisamente este dinamismo del proceso de reforma y su capacidad de seguir convocando voluntades, es el factor que otorga relevancia a una discusión regional acerca de los procesos de implementación. Así como las ideas básicas de la reforma encontraron sustento en su capacidad de difundirse de unos países a otros, en la capacidad intercambiar experiencias, de generar liderazgo y experticia que trasciendan los ámbitos nacionales, parece necesario que algo similar ocurra con el proceso de implementación. La posibilidad de que éste se sustente también en la demostración de experiencias entre los diversos países, tanto las exitosas como las negativas, y de que las propuestas técnicas acerca de cómo abordar los desafíos de la implementación sean también compartidas por una comunidad profesional a nivel regional, es una posibilidad concreta que contribuiría mucho a mejorar los resultados del proceso de reforma.

Desde el punto de vista del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, es esta la tarea que consideramos más relevante. Esto es, poder identificar, a partir del conjunto de trabajos nacionales, los problemas más urgentes y comunes en la implementación de los procesos de reforma. A partir de allí será posible la generación de una agenda regional que convoque a los actores a un proceso de análisis de los problemas y, sobre todo, de identificación y proposición de respuestas. Éstas provendrán de algunos países que hayan experimentado soluciones interesantes y donde sea posible observar prácticas replicables, de países desarrollados con larga experiencia en el desarrollo de procesos acusatorios, o que sean construidas como producto del trabajo de las instituciones y de los expertos latinoamericanos.

## **2. Principales problemas observados**

### ***2.1 Reproducción de la instrucción tradicional***

En la mayoría de los países parte del estudio se identificó la tendencia del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Es claro que uno de los principales propósitos de las reformas fue el de superar uno de los aspectos más criticados de los sistemas inquisi-

sitivos como era la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema, así como una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo, el cual, en la práctica, constituía el centro del proceso penal inquisitivo y consistía en la acumulación de información respecto de cada uno de los casos, por medio de un expediente escrito. Estos expedientes eran en general tramitados de modo burocrático, por medio de la aplicación de una pauta de trámites sin que existiera un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada caso. Estos trámites, por su parte, eran desarrollados por medio de un sistema generalizado de delegación de funciones que transfería mucho poder informal a funcionarios subalternos generando espacios para la corrupción. Otra característica de la instrucción inquisitiva consistía en la inexistencia de facultades discrecionales para la desestimación de las causas sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad. Como producto de esta situación, los sistemas solían verse atochados con una innumerable cantidad de casos sin que los jueces u otros funcionarios pudieran seleccionar los más relevantes –o aquellos con mejores perspectivas de éxito–, ni pudieran buscar formas alternativas de solución de los conflictos. El resultado era, entonces, una generalizada ineficacia del sistema que no podía en el hecho abocarse a tal cantidad de casos y el desarrollo de sistemas de selección informales y muchas veces arbitrarios y a lo menos oscuros.

A partir de esa perspectiva, el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje lo constituye el traspaso de esta tarea desde los órganos judiciales al Ministerio Público. Por una parte, este cambio apuntó a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución y, por otra, se trató de desformalizar la actividad de persecución desligándola de todos los formalismos y limitaciones operativas propias de la ritualidad judicial, traspasándola a un órgano administrativo que en teoría podría desarrollar métodos de trabajo nuevos, mucho más orientados a la eficacia.

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los Ministerios Públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y, en algunos casos, han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los Ministerios Públicos apare-

cen después de la reforma como actores institucionales importantes, al menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

**Tabla 2**  
POBLACIÓN, DENUNCIAS, NRO. FISCALES Y TASA DE FISCALES POR CADA  
100 MIL HABITANTES

	Población	Denuncias	Nro. fiscales	Nro. fiscales x c/ 100 mil habs.
Córdoba (Argentina) <sup>15</sup>	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica <sup>16</sup>	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile <sup>17</sup>	3.114.595	285.328	129	4,1
Ecuador <sup>18</sup>	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala <sup>19</sup>	11.986.558	222.436	545	4,5
Paraguay <sup>20</sup>	5.635.806	33.305	179	3,2

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

No obstante, los informes de los diversos países muestran una tendencia general que se traduce en una limitada capacidad de innovación de los Ministerios Públicos en relación con sus nuevas facultades. La tendencia generalizada parece ser la de reproducir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo. Esto significa, básicamente, que el trabajo se asigna de modo individual a cada fiscal de acuerdo con algún mecanismo de turno o territorial, que cada fiscal toma autónomamente las decisiones en cada caso, y que su método de trabajo consiste en la acumulación de información en un expediente relativamente formalizado y rutinizado en cuanto a la secuencia de trámites con los que se va completando.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes, por ejemplo en Ecuador, Chile y Guatemala, los

<sup>15</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

<sup>16</sup> Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

<sup>17</sup> Datos correspondientes al ingreso de causas desde diciembre del 2000 a diciembre del 2002, sobre 5 regiones del país, fuente: Informe 2° versión Chile y Cuenta Anual Ministerio Público 2002-2003.

<sup>18</sup> Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

<sup>19</sup> Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

<sup>20</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.

Ministerios Públicos han tendido a constituir equipos de trabajo en los que los casos se puedan manejar de forma diferenciada de acuerdo a diversos criterios. No obstante esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

En otros lugares como Guatemala y Chile se ha constatado que existen iniciativas destinadas a generar evaluaciones tempranas de los casos de manera de dar salida a muchos de ellos por la vía de un uso amplio de desestimaciones o salidas alternativas sencillas. Para eso se han generado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y que puedan entonces generar criterios estandarizados al respecto.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se constata una muy limitada capacidad de los Ministerios Públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que no se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de los casos verdaderamente importantes, genera una demora generalizada en el sistema y, además, ofrece amplios espacios para la reinstalación de una selectividad oscura que puede llegar a ser arbitraria, o incluso corrupta.

**Tabla 3**

USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES POR FISCALÍA

Córdoba <sup>21</sup>	1%
Costa Rica	64%
Chile <sup>22</sup>	61%
Ecuador <sup>23</sup>	2%
El Salvador <sup>24</sup>	26%
Guatemala <sup>25</sup>	4%
Paraguay <sup>26</sup>	10%

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

<sup>21</sup> Según actuaciones ingresadas ante juzgados de control y las desestimaciones y juicios abreviados resueltos. Fuente: estadísticas del año 2001 del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

<sup>22</sup> Datos año 2002, Informe Local 2ª versión.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Datos año 2001.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Datos año 2001, Informe Local.

Esta tendencia a reproducir el método tradicional de instrucción en el Ministerio Público se traduce también en una muy limitada utilización de los caminos procesales más breves que los nuevos Códigos han introducido. En muchos países estos métodos previstos para las etapas más tempranas y los casos más sencillos –por ejemplo delitos flagrantes en los que hay confesión– no se utilizan del todo, es decir, aún en aquellos casos más sencillos se procede a abrir una investigación que se prolonga por un tiempo importante y aún si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos –procedimiento abreviado– se hace en una etapa tardía, habiéndose invertido una gran cantidad de tiempo y recursos en el caso.

### **5.2 Debilidad de la función de garantía**

Cuando los proyectos de reforma fueron diseñados y difundidos, una de las propuestas más importantes fue la de generar una jurisdicción especializada destinada a hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales que tradicionalmente ejercía el juez del crimen. Dado que las funciones de persecución iban a ser traspasadas al Ministerio Público, las funciones propiamente judiciales, vinculadas fundamentalmente a la protección de derechos individuales, quedarían reservadas para un juez especial que desde una posición de plena imparcialidad resolvería los conflictos que durante la actividad preparatoria se presentaran entre los intervinientes del proceso, muy especialmente aquéllos que se produjeran entre el Ministerio Público y el imputado.

Detrás de estas propuestas estaba una de las principales críticas que desde la perspectiva de los derechos individuales se formulaban al sistema tradicional. Al encontrarse concentradas en el juez de instrucción tanto las funciones de persecución como las de control de esa misma persecución, estas últimas terminaban siendo anuladas por las primeras, dado que resultaba inconcebible que la misma persona encargada de investigar un delito y hacer avanzar un caso hacia una decisión condenatoria fuera a poner obstáculos a su propia actividad.

A partir de estas consideraciones, en los diversos países, los procesos de reforma establecieron jueces que tendrían a su cargo esta tarea. En algunos casos, esto se hizo por vía de mantener los viejos juzgados de instrucción con una competencia limitada ahora a la función de control, tal cosa ocurrió por ejemplo en Ecuador, Córdoba y Paraguay, en tanto que en algunos otros países, como Chile, se procedió a crear tribunales nuevos para que cumplieran esa función.

La información contenida en los diversos informes da cuenta de una tendencia general bastante preocupante en cuanto a este tema y que se traduce en lo que podríamos calificar como una generalizada debilidad de la función de garantía. La primera constatación que es posible hacer en cuanto a esto es que durante el proceso de implementación de los nuevos sistemas, este tema, es decir, la implantación de un sistema judicial de control de la tarea del Ministerio Público, no ha aparecido como una cuestión prioritaria ni sobre la cual hayan existido ideas demasiado claras ni que vayan mucho más allá de las nociones muy generales antes expuestas. De hecho, lo que llama la atención es que, en muchos de los países analizados en los dos años, ni siquiera resultaba claro que todo el discurso relativo a la oralidad y a la publicidad y toda la vinculación de estos principios con las garantías individuales resultara aplicable a la función judicial de garantía. De este modo, en reformas como la de Córdoba, pareciera ser que no existía una noción clara de la necesidad de que la función de garantías se realizara por medio de audiencias en las que tuvieran lugar la defensa y su derecho a la contradicción<sup>27</sup>. La situación de Ecuador y Guatemala parece similar en esta materia.

En algunos otros casos la reforma sí pretendió que la función de garantía, y muy especialmente las decisiones sobre la libertad del imputado, tuviera lugar en el contexto de audiencias contradictorias. Tales son los casos de Chile, El Salvador, Paraguay y Venezuela. No obstante, incluso en algunos de estos casos, la debilidad general del proceso de implementación, así como la falta de claridad acerca del modo en que la función de garantía deba cumplirse, han derivado en que las audiencias en las cuales debía realizarse el control se hayan degradado y se encuentren virtualmente en vías de desaparecer del todo. Solo en los casos de Chile y de El Salvador, las audiencias orales en la etapa de preparación se han tendido a consolidar como una característica central de los nuevos sistemas.

Los factores que han contribuido a esta situación son varios y nos parece que el primero se relaciona con la ya mencionada falta de claridad al interior de los grupos reformistas de una imagen o un modelo acerca del funcionamiento de un sistema de control de garantías que vaya más allá de la diferenciación de funciones entre

<sup>27</sup> La verdad es que en el caso de Córdoba, aún la definición legal de esta función es muy débil ya que el Ministerio Público recibió facultades de afectar derechos fundamentales, entre ellas la más importante que es la de decretar la prisión preventiva. De este modo, el juez de instrucción –que es el que cumple la función de control– sólo conoce de la cuestión ante el reclamo del imputado.

jueces y fiscales. No ha existido en esta materia nada parecido al discurso respecto del juzgamiento, que ha sido claro y fuerte en torno a las ideas de publicidad y oralidad generando toda una elaboración al respecto. Una de las expresiones más claras de esta falta de claridad ha sido el surgimiento de planteamientos al interior de los grupos reformistas que sostenían la no publicidad de las audiencias basados en la presunción de inocencia. Lo que, sumado a la tradición de reserva de los sistemas judiciales, ha derivado rápidamente en la aceptación de este criterio, tan contrario, aparentemente, a todo el sentido de la reforma.

Al factor anterior se suma otro, ya también mencionado, como ha sido la tendencia a basar el sistema de control judicial de la persecución sobre la estructura de los viejos juzgados de instrucción, los que naturalmente han tendido a continuar con sus tradicionales rutinas de trabajo, las que incluyen en algunos casos el uso de la delegación de funciones judiciales en empleados subalternos –práctica observada en varios de los informes nacionales–. Directamente vinculado a lo anterior, se presenta también el problema de la debilidad administrativa de los juzgados heredada del viejo sistema. Esta debilidad administrativa, que tiene características similares a la que se observa en los tribunales orales, lleva a que aún en los casos en que se han pretendido realizar audiencias, los problemas de coordinación y de producción han sido tan agudos que éstas fracasan masivamente y el sistema tiende a seguir funcionando sobre la base de audiencias que solo existen en el papel, porque a veces no comparece el fiscal, en otras, el defensor o el juez. El hecho de que no sean públicas permite acuerdos tácitos entre los funcionarios para su validación a pesar de estos graves defectos.

Finalmente, cabe mencionar que tampoco se cuenta con la infraestructura necesaria para un sistema de audiencias. En general ésta solo se procuró para los tribunales del juicio y, por lo tanto, este factor se constituye en un impedimento adicional para la realización de la oralidad en los casos en que ellas han pretendido ser implantadas.

Como ya se decía, solo en los casos de Chile y de El Salvador se ha logrado introducir un sistema de audiencias para la realización de la función de control de garantías debido, precisamente, a que el programa de implementación de la reforma priorizó este aspecto y generó todas las condiciones de infraestructura y apoyo administrativo para que ellas se llevaran a efecto.

En síntesis, podemos decir que, a pesar de que las reformas han en todos los casos generado jurisdicciones especializadas en la función de control de garantías durante las etapas de preparación de la acción penal, estos jueces desarrollan su función de acuerdo con procedimientos que hacen que su intervención sea bastante débil, ya que en general no existe una intervención directa de la defensa, los procedimientos son escritos, muchas veces se delegan funciones judiciales y, en suma, se reproducen muchos de los problemas del viejo sistema.

Las consecuencias negativas de este problema son bastante importantes y nos parece necesario resaltar al menos dos.

En primer lugar, hay razones para pensar que esta debilidad de la función de garantía genera hasta cierto punto la oportunidad de la reproducción de la práctica del uso de la prisión preventiva como forma de pena anticipada. Esto es, al no existir un sistema de litigación fuerte, una verdadera discusión acerca de la necesidad o no de medidas cautelares y una justificación pública de la decisión, se tiende a volver a los sistemas más o menos automáticos en que la prisión preventiva deriva del procesamiento y de la gravedad del delito, quedando todos o muchos de los imputados bajo esa medida sin que exista un análisis particularizado de su necesidad.

El siguiente cuadro parece dar cuenta de ello en la medida en que Chile, que es el único país con un sistema de litigación oral y público de la prisión preventiva, parece hacer menor uso de este instrumento.

**Tabla 4**  
IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA

Córdoba	66 %	El Salvador	86 %
Costa Rica	33 %	Guatemala	46 %
Chile	24 %	Paraguay	80 %
Ecuador	91 %	Venezuela	90 %

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

La segunda consecuencia que nos parece necesario resaltar se refiere al hecho de que buena parte del planteamiento que apuntaba a relegitimar el sistema de justicia penal frente al público y a hacerlo



coherente con las prácticas democráticas descansaba sobre la idea de la introducción de procedimiento orales y públicos que iban a producir un cambio cultural sobre el sistema judicial y su relación con la comunidad. En la medida en que el proceso de implementación ha relegado los procedimientos orales y públicos al juicio, ese efecto de legitimación se reduce mucho. Los juicios representan un segmento cuantitativamente menor de las decisiones judiciales, solo unos pocos casos llegan a esa etapa y lo hacen tardíamente. En todos los demás casos se toman decisiones de importancia que afectan a los ciudadanos –como la prisión preventiva o el cierre del caso–, y aun en los que llegan a juicio otras decisiones relevantes se toman en forma previa, y todo esto se hace con el retardo tradicional. Desde el punto de vista de los usuarios, el sistema sigue siendo masivamente oscuro, las decisiones siguen siendo lejanas y su percepción del sistema judicial no cambia sustancialmente porque unos pocos juicios tengan lugar. La experiencia diaria con el sistema sigue siendo muy similar a la que se tenía con el sistema antiguo. Pareciera que, si es que se quiere que efectivamente el sistema cambie su cara frente al público, es necesario que su lógica de funcionamiento se altere de modo radical, que en el funcionamiento normal del sistema se perciba su carácter abierto y transparente, para lo cual parece necesario hacer vigentes los principios de oralidad y publicidad en las actuaciones de los jueces de garantía o de control que son los que manejan los conflictos más cotidianos.

### **5.3 Producción de audiencias**

En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema que probablemente constituye la dificultad más visible que está enfrentando el proceso de introducción de procedimientos orales. Esta es la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En la mayor parte de los países estudiados, el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer los juicios orales<sup>28</sup>. De hecho, estos tribunales constituyen, en muchos lugares,

<sup>28</sup> Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales. No obstante, en Córdoba, la reforma aumentó el número de Cámaras Criminales. Tampoco en Ecuador existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que la función de juicio la pasaron a cumplir los antiguos tribunales.

una de las principales inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus principales elementos simbólicos.

**Tabla 5**  
NRO. TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y  
NRO. JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Nro. tribunales	Nro. jueces	Nro. jueces x c/ 100 mil habs.
Córdoba <sup>29</sup>	11	33	2,8
Costa Rica	11	112	2,9
Chile <sup>30</sup>	23	69	2,2
Ecuador	43	129	1
El Salvador	21	63	1
Guatemala	43	129	1
Paraguay <sup>31</sup>	–	48	0,9
Venezuela <sup>32</sup>	33	33 <sup>33</sup>	–

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los casos existe una cantidad relevante de jueces encargados de cumplir la tarea de realizar los juicios orales. En prácticamente todos los países surgió como primera constatación que los juicios que efectivamente son realizados por estos tribunales en el plazo de un mes parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto.

<sup>29</sup> Corresponde a 11 Cámaras en lo Criminal, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Informe Local.

<sup>30</sup> Según primera y segunda etapa de implementación.

<sup>31</sup> No contempla número de tribunales, ya que de los jueces penales se sorteó la integración para el tribunal en cada oportunidad, el que se integra con 3 miembros.

<sup>32</sup> No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

<sup>33</sup> Cifra correspondiente a los 33 tribunales de juicio del área metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un tribunal colegiado compuesto por 1 juez profesional y 2 escabinos, estos últimos, ciudadanos elegidos por sorteo cada 2 años.

**Tabla 6**  
CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS OBSERVADOS Y PROMEDIO DE JUICIOS  
CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERIODO OBSERVADO

	Nro. juicios	Nro. jueces	Nro. juicios x juez
Córdoba	31	33	0,9
Costa Rica	54	28	1,9
Chile	28	27	1
Ecuador	59	36	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la etapa final de los procesos y tratándose, en algunos de casos, de reformas de muy reciente instalación, la explicación podía no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y más concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos y de hecho en el caso de Chile donde un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado, con posterioridad al primer estudio, un aumento considerable del número de juicios realizados<sup>34</sup>. No obstante, pareciera que el problema tiene que ver más bien con una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que presenta relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En algunos casos, como en El Salvador, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan por largos periodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre

<sup>34</sup> El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en la cuales estaba vigente el nuevo sistema solo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El segundo informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales de 2002 en las mismas regiones era de 281.

importante, de los juicios que se agendaban en un cierto periodo de tiempo de hecho no tenían lugar, como muestra el cuadro siguiente:

**Tabla 7**  
PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS  
(JUICIOS AGENDADOS VS. JUICIOS REALIZADOS)

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Córdoba	117	97	83
Costa Rica	179	54	30
Chile	35	28	80
Ecuador	222	59	27
El Salvador	170	69	41
Guatemala	50	38	76
Paraguay	17	13	76
Venezuela <sup>35</sup>	(867)	(144)	(17)

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

La situación descrita obedece en nuestra opinión primordialmente al hecho de que los procesos de reformas no se han hecho cargo de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales. Con la sola excepción de Chile, la introducción de procedimientos orales no estuvo acompañada de un cambio del sistema de administración de los tribunales; por el contrario, los nuevos tribunales encargados de conocer los juicios orales reprodujeron la estructura administrativa propia del sistema inquisitivo. Esto se traduce en que no existe un personal especializado en la gestión administrativa sino que esta gestión es dirigida por los jueces, quienes gobiernan directamente su despacho y cuentan con el auxilio de secretarios y actuarios o escribientes asignados bajo su mando y responsabilidad. Cada juez o tribunal colegiado dispone a su personal del modo que considere conveniente de acuerdo a su experiencia y, en general, no existen procesos de trabajo estandarizados para el conjunto del sistema.

<sup>35</sup> La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el circuito penal de Caracas.

El principal problema reside en que todo ese aparataje administrativo está concebido para la tramitación de los casos de acuerdo con el sistema escrito y resulta coherente con él. El método de trabajo utilizado consiste en el desarrollo de los procesos judiciales por medio de la incorporación de la información y de las resoluciones en el expediente que constituía la materialización del proceso. Este expediente está altamente formalizado y, en consecuencia, los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas. El expediente, por otra parte, se construye bajo la responsabilidad directa de los jueces a través del método de delegación de funciones y por eso es necesaria una relación directa de confianza y dependencia entre funcionarios y jueces.

El problema se produce al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo. La producción de las audiencias es una tarea que tiene su propia lógica, el énfasis está puesto en el resultado –que la audiencia se realice–, y no en el proceso como en el sistema anterior –en que la tarea consiste en que el expediente se realice de forma apropiada–. Los problemas, entonces, se generalizan porque el aparato administrativo cumple con todas las formalidades, pero el resultado no se produce, se notifica debidamente a todos los que deben acudir, se envían los oficios necesarios, pero algunos no convocados no aparecen, por ejemplo, porque tienen otras audiencias a esa misma hora. La tarea de producción requiere otra aproximación, mucho más desformalizada. Supone, por ejemplo, que los encargados adopten una actitud más dinámica, que desarrollen métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se desarrolle una amplia coordinación interinstitucional. La experiencia de varios países da cuenta de que, con el método antiguo, la realización o no de las audiencias depende en gran medida de la voluntad de los jueces, hay algunos de ellos que tienen especial entusiasmo o compromiso con la realización de juicios, desarrollan una labor proactiva para garantizar la comparecencia de todos y, efectivamente, hacen los juicios. Otros, en cambio, cumplen formalmente todos los trámites y se benefician de la baja carga de trabajo que el fracaso de las audiencias supone, sin que nada haya que reprocharles, puesto que el funcionamiento administrativo del tribunal está así dispuesto.

Es verdad que en varios países, como en Guatemala, Costa Rica y Ecuador, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza. No obstante, ellos no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias y en los dos últimos países ni siquiera son procesos que hayan formado parte del

esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo que es la concepción del trabajo como el de completar un expediente formal.

Las consecuencias de esta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias, también en muchos casos generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y, por lo tanto, para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber los juicios que tendrán lugar deberá acceder al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se da en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación de las audiencias. En algunos casos esto se debe a que solo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, etc. Hay casos en que esta práctica está muy generalizada, provocando retrasos de varias horas, sin avisos oficiales y generando que, en la práctica, el juicio deje de ser público, puesto que es muy difícil acceder a él.

Otra práctica derivada de la inadecuación administrativa y que agrava el problema consiste en que los tribunales, ante la constatación de que muchas audiencias fracasan, citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice. El problema es que esto agrava los problemas de descoordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema, reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque, a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y en Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.

Estos problemas de organización de las audiencias tienen además un enorme impacto sobre los otros organismos involucrados en el proceso, especialmente en el Ministerio Público, la defensa, la policía, los servicios penitenciarios, los servicios periciales, etc. Como producto de la falta de certeza y eficacia de los tribunales, se generan para estos otros órganos demandas de tiempo excesivas, tiempos muertos y dificultades de coordinación, lo cual distorsiona su funcionamiento.

Una noción que en algunos países está bastante generalizada consiste en decir que los juicios orales fracasan como producto de la poca disposición de las personas del público a participar en ellos. Si bien esto último puede ser cierto, las constataciones de los estudios muestran que de las causas que provocaron los fracasos de las audiencias, una proporción muy importante se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales y jueces. Todo ello tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aun tratándose de este último, las citaciones que se despachan se tramitan de modo muy formal y no se desarrollan contactos personales que puedan significar compromisos de asistencia, a su vez, el incumplimiento de fechas y horarios desincentiva a los que si asisten. En suma, nos parece que mientras no se haga un esfuerzo más sistemático por organizar las audiencias de modo más profesional resulta muy difícil evaluar hasta qué punto la falta de colaboración de la población es un problema grave.

Finalmente, cabe resaltar que en varios países, como Venezuela, El Salvador y Guatemala se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias y esta consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban, en algunos casos, atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso, se trata de una situación extrema dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que solo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio y, si este efecto no se produce, la medida pierde toda legitimidad. En el caso de algunos países, como Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo, se pudo constatar que la infraestructura en la que funcionan los tribunales resulta muy inadecuada para la función que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la mala accesibilidad de las salas de audiencia o al propio edificio en el que estas se encuentran.

No obstante, el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. La primera de ellas es la de Costa Rica, país que en forma paralela al desarrollo de la reforma procesal penal introdujo un nuevo sistema de gestión del despacho judicial que consistió en la agrupación de todas las oficinas de los juzgados

correspondientes a un circuito, las que se constituyen en los llamados megadespachos, los que prestan servicios a los diversos jueces de manera unificada. El sistema de los megadespachos no fue diseñado para hacerse cargo de la organización de las audiencias orales sino para la tramitación judicial tradicional por la vía del expediente. Es por esto que, en relación con el problema específico que nos interesa aquí, parece tener los mismos problemas de los sistemas comunes a los demás países en cuanto a las dificultades para la producción de las audiencias. El segundo caso es el de Chile, donde la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los nuevos tribunales de garantía y de juicio oral, todos los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó todo un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema, se encuentra el administrador que es un profesional del área de la gestión que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre los cuales se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este modelo de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores a los de los demás países en la organización de las audiencias, especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, sean cuestiones para las cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile ha enfrentado importantes problemas. El más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y sobre todo la resistencia de los mismos jueces a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

#### **5.4 Defensa formal**

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países en que ha existido reforma. Hay algunos de ellos, como Ecuador, donde la precariedad de medios es tan marcada que, en realidad, es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, que tiene aproximadamente tres millones de habitantes posee solo cuatro defensores públicos que cubren no solo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.



No obstante, también es una tendencia importante, observable en varios países, que la reforma ha ido acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla por sí mismos, los que suelen ser una amplia mayoría de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas lo que se observa es que se han instalado sistemas de defensa que han provisto de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de proveer defensa profesional en cada uno de los casos que han sido conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

**Tabla 8**

RELACIÓN NÚMERO DE FISCALES Y DEFENSORES, TASA DE DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Fiscales	Defensores	Nro. def. x c/ 100 mil habs.
Córdoba	43	17	1,4
Costa Rica	254	223	5,7
Chile <sup>36</sup>	163	83	2,6
Ecuador	323	32	0,3
El Salvador	647	278	4,3
Guatemala	545	471	3,9
Paraguay	193	96	1,7

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países se constató que en cada uno de ellos hacía su aparición un defensor y que este efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de ello es el siguiente cuadro en que se da cuenta del promedio de actuaciones probatorias promovidas por los defensores en relación con las promovidas por los fiscales:

<sup>36</sup> Incluye las primeras tres etapas de implementación de la reforma procesal penal.

**Tabla 9**  
ACTIVIDAD PROBATORIA  
(NÚMERO TOTAL DE PRUEBAS PRESENTADAS EN JUICIOS OBSERVADOS)

	Fiscal	Defensor
Córdoba	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA*<sup>37</sup>.

Sin embargo, a pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan plantear que aún falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que, si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar más bien encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos es, en general, más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación, en cuanto a las posibilidades de capacitación, con que cuentan los defensores. En general, estos no han sido entrenados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, y tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

<sup>37</sup> Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador. Sin embargo, la información se presenta en otra medida. Ecuador la presenta en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador presenta la información en términos de frecuencia de casos. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó en 54 casos entre 1 y 5 testigos, en tanto que la defensa presentó en 14 casos entre 1 y 5 testigos.

El segundo problema que enfrentan los defensores tiene relación con que los recursos con que cuentan, incluyendo su propio tiempo, están básicamente abocados a su actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación, existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse desarrollado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública da cuenta que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con al fiscalía. En general, los defensores no tienen incentivos muy fuertes para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, todavía hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud más bien de cierta docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión. La cuestión de la organización del sistema de defensa con ese fin parece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

### **5.5 Demora**

Otra de las críticas más persistentes al sistema inquisitivo ha sido la de la enorme demora que toma cualquier proceso judicial en los diferentes países de América Latina. La superación de esta situación ha sido uno de los objetivos implícitos en proceso de reforma, aunque no siempre formulado con toda claridad y en términos completamente explícitos. Por otra parte, tampoco han existido programas de seguimiento que permitieran comparar lapsos promedio entre comisión del delito y juicio oral en el total de juicios observados.

La observación de juicios que se realizó en los diversos países con motivo de estos estudios nos ha permitido tener una imagen aproximada acerca de los tiempos de duración de los procesos. Esta visión es bastante limitada en cuanto a su representatividad porque se refiere solo a un segmento muy específico de los casos: aquellos que han llegado a la etapa del juicio oral, con lo cual se excluyen un conjunto amplio de casos que concluyen de otras formas y cuya duración no tenemos como conocer. Por ejemplo,

todos aquéllos que han tenido formas de terminación anticipadas por la vía de salidas alternativas, o aquellos en los que no existe una investigación exitosa, los que en algunos pocos países son desestimados muy tempranamente y en otros, en cambio, son mantenidos abiertos por largo tiempo. Aun respecto de los casos que llegan a juicio se podría cuestionar la muestra por tratarse de un solo mes, no obstante nos parece que se trata de una información relevante que, probablemente, nos da una idea aproximada de cuánto están demostrando cierto tipo de casos, aquellos de cierta gravedad en los cuales existen pruebas importantes y en los que hay una contradicción importante entre las partes. Tampoco tenemos una muestra semejante de los casos tramitados en los sistemas antiguos, pero probablemente muchos de nosotros tenemos una imagen aproximada de los rangos de tiempo en que un caso de este tipo habría sido terminado.

**Tabla 10**

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA COMISIÓN DEL DELITO Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS

	Promedio de días
Córdoba	500
Costa Rica <sup>38</sup>	900
Chile	196
Ecuador	268
Guatemala	732
Paraguay	368
Venezuela	566

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA<sup>39</sup>

El cuadro anterior es suficientemente ilustrativo en términos de que, a pesar de sus limitaciones, parece bastante claro en cuanto al hecho de que los casos que están llegando a juicio en los siste-

<sup>38</sup> Debe considerarse que el promedio incluye un importante número de juicios provenientes del antiguo sistema, lo cual ha sido considerado en el informe de Costa Rica como un problema que ha afectado los lapsos promedio de duración.

<sup>39</sup> Información de El Salvador consta en términos tales que aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, y, especialmente, un 24% entre 15 y 18 meses.

mas reformados demuestran estar demorando tiempos demasiado largos. Salvo en el caso de Chile, se podría decir que se trata de tiempos que, *a priori*, están muy lejos de lo que cualquiera habría esperado como resultado de un sistema reformado de tipo acusatorio.

Si tratamos de analizar el origen de esta enorme demora en la resolución de las causas, parece plausible volver sobre los elementos que antes caracterizamos como los principales problemas de los sistemas reformados. En primer lugar, es bastante evidente que la reproducción de una instrucción burocratizada significa que los casos que han de llegar a juicio van a ver demorado su avance, por una parte, por la ritualidad de los trámites previos y por el atochamiento del sistema que deriva de su incapacidad de manejar apropiadamente su carga de trabajo, por la otra. En segundo lugar, parece claro que la incapacidad del sistema de administración de tribunales para organizar y realizar las audiencias con eficacia, deriva especialmente en algunos países en enormes demoras, que llegan en casos extremos a ser aun superiores a las de todo el periodo de instrucción, como sucede en El Salvador.

**Tabla 11**  
DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS<sup>40</sup>

	Promedio de días
Córdoba (solo fuero penal)	240
Costa Rica	820
Chile	46
Ecuador	135
Guatemala	490
Paraguay	190
Venezuela	350

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

<sup>40</sup> En El Salvador la información consta de manera tal que aproximadamente el 80% de los casos observados se encuentra entre los 3 y los 24 meses, y, especialmente, un 30% entre 9 y 12 meses.

**Tabla 12**  
DURACIÓN PROMEDIO DEL PROCESO EN EL SALVADOR

Entre hecho punible y juicio oral	69% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de lo cuales un 24% es entre los 15 y 18 meses.
Entre requerimiento y juicio oral	71% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de los cuales un 32% es entre los 12 y 18 meses.
Entre acusación y juicio oral	80% de los casos dura entre 3 y 24 meses, de los cuales un 30% es entre los 9 y 18 meses.

*Fuente: Informe Local Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Por último, nos parece importante resaltar que la debilidad del sistema de control de garantías durante la etapa de preparación –la cual hemos identificado como una de las tendencias problemáticas de los diversos sistemas–, constituye también un factor central que contribuye a la demora. En efecto, en un esquema ideal en el cual el juez de control o de garantía tuviese un rol fuerte que jugar, probablemente la principal variable que debería controlar sería el tiempo de duración del proceso porque, como es muy sabido, es el transcurso de este uno de los principales factores que contribuyen al deterioro de la situación del imputado. Esto es especialmente importante en cuanto a la aplicación de medidas cautelares. Un control fuerte sobre su aplicación debería derivar en que, frente a ellas, el juez las otorgue contra el tiempo. Esto es, el mayor tiempo que estas han de durar se constituye en el principal obstáculo a su otorgamiento al inicio y, con posterioridad, el juez se debería constituir en factor que presiona a la rápida resolución del caso en la medida en que su prolongación afecta la presunción de inocencia de manera cada vez más intensa.

Pero además del problema que representa la larga duración de los procesos, al menos de los que llegan a juicio, está el hecho de que muchos de estos procesos son de aquellos casos que podríamos considerar como más sencillos, en cuanto no requieren de un proceso de investigación complejo:

**Tabla 13**  
 DATOS SOBRE FLAGRANCIA  
 (RESPECTO DEL TOTAL DE IMPUTADOS SOMETIDOS A JUICIO ORAL)

Córdoba	52%
Chile	72%
El Salvador	50%
Paraguay	40%
Venezuela	26%

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA<sup>41</sup> <sup>42</sup>.

Se trata, entonces, de que los diversos sistemas nacionales están tardando mucho en llevar los casos a juicio, aun cuando muchos de esos casos son muy sencillos en términos de que probablemente pudieron haber sido candidatos a procedimientos especiales muy breves.

En suma, todo lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que, no obstante los avances y progresos que los procesos de reforma han acarreado consigo, existen una serie de falencias y defectos que, en general, constituyen tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados. Esperamos que a partir de trabajos como este se generen debates que permitan impulsar acciones concretas para corregir los problemas detectados y, de esta forma, reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

<sup>41</sup> En Costa Rica no existen datos específicos.

<sup>42</sup> En Ecuador, la información consta de manera tal que de 57 juicios en los que se recabó la información, un 72% de ellos se encontraban en situación de flagrancia. En Guatemala no se pudo obtener datos al respecto.

## CAPÍTULO TERCERO

# INFORME COMPARATIVO SEGUNDA ETAPA

### I. INTRODUCCIÓN

Durante su segunda etapa el Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en las Américas levantó información en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Los grupos locales que elaboraron los informes nacionales de esta segunda versión del proyecto son entidades con amplia experiencia en los procesos de reforma judicial en sus respectivos países. Estos son: Fundación ESQUEL, en Ecuador; el Centro de Estudios Penales de El Salvador –CEPES– de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD–, en El Salvador; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala –ICCPG–, en Guatemala; e INVERTEC IGT, en Venezuela. Con miras a ofrecer un panorama amplio sobre la evolución de los procesos de reforma, a la luz de este proyecto, se ha incluido también un resumen de un segundo estudio realizado en Chile. Si bien dicho estudio fue una iniciativa independiente, llevada adelante por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, su ejecución tomó como base la metodología propuesta por CEJA, aun cuando los responsables de la investigación modificaron esa metodología en algunos aspectos. Sus resultados, sin embargo, son presentados en el contexto del proyecto de CEJA y así lo hacen saber explícitamente sus autores.

El informe comparativo elaborado tras esta nueva etapa no solo incluyó la información más relevante surgida de los nuevos estudios, sino también se hizo cargo de compararla con la obtenida en los países objeto de la investigación durante la primera etapa.



## **II. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES**

### **1. Informe sobre Ecuador**

#### **1.1 Información descriptiva**

##### *a) Aspectos generales*

La reforma al Código Procesal Penal de Ecuador tiene su punto de inicio en la Constitución de 1998. Si bien a principios de la década de los noventa se intentó realizar una reforma al sistema procesal penal, la cual sirvió de antecedente al actual Código, fue a partir del proceso generado por los cambios constitucionales de 1998 que la reforma al sistema procesal penal adquirió su vigor.

El nuevo Código fue publicado en enero del año 2000, cobrando plena vigencia a partir de julio de 2001. El proceso de implementación del nuevo Código, en primer lugar, ha debido lidiar con la dificultad de que el propio texto legal está lleno de ambigüedades en cuanto al programa de reforma del que da cuenta. Así, por ejemplo, si bien el nuevo Código establece la oralidad, en cuanto a los procedimientos judiciales recoge regulaciones propias del sistema antiguo que son claramente contradictorias con ese propósito. A partir de estas ambigüedades, se ha planteado que actualmente son necesarias reformas legales al Código para que este cumpla con los objetivos centrales del modelo buscado.

El estudio se focalizó sobre tres de las más importantes ciudades del Ecuador, a saber, Cuenca, Quito y Guayaquil, que representan el 35% de la población nacional, y las cuales concentran cerca del 60% de los casos a nivel nacional. Se tomaron en cuenta estas tres ciudades en razón de las diferencias culturales existentes en las diversas zonas de Ecuador, siendo Quito y Guayaquil las ciudades que presentan mayor carga judicial en el país. Según datos del Ministerio Público, en el año 2002 ingresaron al sistema 122.180 causas.

La observación de juicios abarcó un total de 59 casos, de los cuales la mayor parte corresponden a la capital Quito, para un total de 87 imputados. Los resultados demuestran que en cerca del 81% de los casos se impusieron sentencias condenatorias, para 74 imputados de los cuales se obtuvo dicha información. El periodo de observación fue de un mes, entre el 15 de julio y el 15 de agosto del 2002.

### *b) Tribunales*

El Poder Judicial de Ecuador, con motivo de la reforma al proceso penal, no experimentó ninguna modificación sustancial en cuanto a su estructura jurisdiccional y administrativa, infraestructura y personal. Con anterioridad al nuevo Código, parte de los tribunales fueron objeto de una reestructuración administrativa, a través de un plan piloto de modernización de algunos de los despachos judiciales de primera instancia del país, tanto en materia civil como penal, creándose un modelo corporativo de juzgados. De esta forma, fueron excluidos de esta reestructuración los tribunales superiores, entre ellos los tribunales penales –encargados de la etapa del juicio–. Así, de los juzgados que operan con el nuevo sistema solo en una porción de los juzgados penales, que son los que cumplen funciones de garantía, existen despachos corporativos.

Según el estudio, esta modernización administrativa no ha sido del todo exitosa, ya que el cambio se ha centrado principalmente en el aspecto físico más que en el funcional, de forma tal que siguen subsistiendo algunos problemas que impiden una mayor eficiencia del sistema. Por ejemplo, hoy, si bien uno de los objetivos de este sistema consiste en establecer áreas de servicios comunes, en la mayoría de ellos no existen salas de audiencias compartidas y los auxiliares judiciales siguen funcionando para cada judicatura de forma independiente.

Un factor que ha sido exitoso para la administración de los juzgados corporativos ha sido la incorporación de tecnologías computacionales. Estos juzgados cuentan con modernas computadoras, en su mayoría con acceso a Internet, lo que ha permitido reducir tiempo de trabajo.

El establecimiento de modelos corporativos de tribunales en parte del Ecuador implica que, actualmente, coexisten dos modelos de juzgados de primera instancia, los corporativos y los tradicionales. Estos últimos, no han sido objeto de adecuación alguna y, por lo tanto, presentan condiciones laborales y administrativas muy anticuadas.

No obstante, los avances que han experimentado parte de los juzgados que cumplen funciones de garantía en la etapa de instrucción, esta etapa del proceso posee, tal como se estableció anteriormente, características contradictorias con el modelo acusatorio oral, dada la reglamentación establecida por el Código en cuanto a la instruc-

ción fiscal. De esta forma, casi la totalidad de las actuaciones ante los jueces penales y las resoluciones y providencias que dictan son escritas, siendo el expediente la pieza clave de esta instancia. En este sentido, salvo la audiencia preliminar en la etapa intermedia, el nuevo Código no contempla la realización de audiencias orales ante los jueces penales, lo que ha conducido a que se encuentren vigentes prácticas propias del modelo inquisitivo, como la delegación de funciones.

Ecuador cuenta con 43 tribunales penales, ante los cuales se realizan los juicios orales, los que no fueron parte del modelo de reestructuración administrativa, tal como se mencionó anteriormente. Según el informe, la mayoría no cuentan con los recursos y la infraestructura adecuada para el cumplimiento de sus funciones –por ejemplo, la falta de equipos computacionales hace que el registro de los procesos sea manual y de acuerdo al criterio de cada tribunal–. Menos aún se cuenta con programas y personal especializado en materia de administración y gestión. De esta forma, la responsabilidad administrativa de cada tribunal recae en el presidente del mismo, o en el secretario. Todo lo anterior, hace que el informe destaque como un problema principal la falta de programas de modernización y actualización de la administración de los tribunales que permitan utilizar eficientemente los recursos humanos en los tribunales penales. Si bien ello constituía uno de los objetivos de la creación del Consejo de la Judicatura, a juicio de los autores del estudio esto solo se ha cumplido parcialmente, lo cual se debería en parte a la ausencia de miembros especializados en los temas de gestión y administración dentro del Consejo.

Como consecuencia de lo anterior, uno de los problemas fundamentales del sistema ecuatoriano es el alto grado de fracaso de las audiencias. Así, graficando esta situación, de un total de 222 audiencias programadas en un mes en las tres ciudades analizadas por el estudio solo se efectuó el 27% de ellas, quedando por ende un 73% de las audiencias sin una oportuna realización. En este sentido existen casos extremos, como en Guayaquil, donde el porcentaje de audiencias no realizadas llega al 86%. Entre las principales razones que permiten lo anterior se encuentran: la inasistencia de testigos y peritos por problemas de notificación; la descoordinación entre el Ministerio Público y los tribunales para dicha función; la falta de un sistema coordinado de agenda entre los tribunales; y la ausencia de un programa adecuado de organización de las audiencias en tribunales, presentándose incluso casos en que el principal factor para el agendamiento de audiencias

consiste en el próximo vencimiento del tiempo constitucionalmente permitido para la prisión preventiva.

Por último, en cuanto a las sentencias, destaca el problema que se presenta por el excesivo tiempo que toman los jueces en dictarlas, el que alcanzó un promedio cercano a los 6 días entre las tres jurisdicciones observadas. Esto se debe, en parte, a la inexperiencia judicial en el sistema acusatorio, pero principalmente al valor legal que se le da al expediente. Así, antes de iniciar el juicio, los jueces revisan el expediente y, con posterioridad al mismo, vuelven a revisarlo para emitir su resolución.

Cabría agregar que de 56 juicios, en el 20 % de ellos se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que no comparecieron al juicio y, en otro tanto, se leyeron registros de declaraciones anteriores de personas que sí comparecieron al juicio. A su vez, en el 66% de los juicios se introdujo como prueba documentos que no fueron leídos en la audiencia.

Por último, en cuanto a la asistencia de público, en aproximadamente el 82% de los juicios lo hubo y en el 98% de los casos no hubo restricciones a la publicidad.

### *c) El Ministerio Público*

A pesar de no ser un organismo creado por la reforma, el Ministerio Público fue objeto de importantes cambios a propósito de esta. Anteriormente, el Ministerio Público era parte de la Procuraduría General del Estado y fue la Constitución del año 1998 la que le concedió la autonomía de que hoy está revestido. A cargo de un Ministro Fiscal General, el Ministerio Público se divide en una serie de direcciones tanto administrativas como técnico-jurídicas.

La reforma al sistema procesal penal supuso entregar al Ministerio Público la tarea de la preparación y ejercicio de la acción penal, a partir de lo cual se produjo una reorganización de la institución, donde los principales cambios consistieron en el aumento de los recursos humanos, principalmente fiscales, y un programa de mejoramiento salarial. Así, el presupuesto aprobado para el 2001 fue de US\$ 7.653.729,25, lo que para el 2002 fue de US\$ 12.147.622,35. A su vez, durante el año 2001, se crearon en el Ministerio Público un total de 259 cargos. El Ministerio Público contaba al momento del informe con 323 fiscales a nivel nacional.

El mecanismo de distribución de causas es determinado por cada división territorial, de forma tal que no existe un sistema único para ello. En este sentido, de las jurisdicciones observadas, solo Quito y Guayaquil cuentan con divisiones especializadas por materias, en las cuales hay sistemas de turno y de sorteo, y solo Cuenca posee un sistema informático de distribución de causas entre fiscales.

Si bien se han adquirido edificios para el funcionamiento de las fiscalías, el panorama general respecto a la infraestructura y recursos es deficiente. En su mayoría, se trata de viejas instalaciones sin equipamiento adecuado, careciendo incluso del mobiliario apto para las necesidades del personal. Así, por ejemplo, en Guayaquil existen solo dos líneas de teléfono, un fax y una máquina fotocopidora para más de 40 fiscales.

La relación del Ministerio Público con la policía está marcada por problemas de formalismo y ritualismo derivados de exigencias jerárquicas que dificultan la comunicación fluida entre fiscales y policías, y que impiden un funcionamiento ágil de los procesos de investigación y recolección de pruebas. Actualmente, la Policía Judicial del Ecuador no realiza de forma exclusiva labores de investigación ya que depende de la Policía Nacional. La relación entre fiscales y policías no es directa y, en la práctica, la mayoría de las investigaciones son conducidas por la policía sin una verdadera supervisión de los fiscales.

Otro problema importante consiste en el mínimo uso de los tres mecanismos alternativos de resolución de los conflictos y de descongestión del sistema que la normativa procesal penal ecuatoriana contempla. Estos son: la desestimación –limitada por la ley a los casos en que el hecho no constituye delito–; el procedimiento abreviado; y la conversión de la acción. Según antecedentes del Ministerio Público, de acuerdo al Consolidado Nacional del año 2002, el uso de ellos, en conjunto, no supera el 2%, igual cifra se refleja en los datos del Consolidado Nacional del año 2001. Por otra parte, el sistema genera un alto porcentaje de casos que no reciben ninguna respuesta efectiva<sup>12</sup>, el cual corresponde, según los antecedentes del año 2002, aproximadamente a un 95% de los casos ingresados. Incluso, si bien no se indican cifras oficiales, el informe establece que parte importante de las causas son abandonadas o archivadas

<sup>12</sup> Se considera respuesta efectiva del sistema el sobreseimiento definitivo, el procedimiento abreviado, el llamamiento a juicio y la sentencia, absolutoria o condenatoria, en juicio.

de facto, lo cual se atribuye principalmente a que la ley no contempla mecanismos como el archivo provisional que permitan una respuesta formal y rápida en los casos en que no es posible el esclarecimiento del hecho.

Respecto a los plazos de los procesos, la observación de juicios arroja que entre la comisión del delito y la realización del juicio oral transcurrieron en promedio 268 días. Entre la instrucción fiscal, o formalización, y el juicio oral el promedio fue de 239 días; y entre el dictamen acusatorio y el juicio oral un promedio de 135 días. A su vez, los juicios orales duran un promedio de 3 horas.

#### *d) La Defensa Pública*

Si bien la legislación ecuatoriana contempla una Defensoría Pública Nacional, esta no ha sido creada hasta el momento. Actualmente, la defensa pública es ejercida en forma individual, sin apoyo institucional, por un conjunto de defensores públicos dependientes del Poder Judicial que realizan funciones no solo en el área penal. Para efectuar sus labores en el nuevo sistema estos defensores no sufrieron ninguna readecuación, manteniendo el mismo presupuesto y personal existente antes de la reforma. Según el informe, los defensores se encuentran en desacuerdo con el hecho de formar una institución independiente del Poder Judicial, lo cual retrasaría aún más la creación del nuevo organismo.

En principio, los defensores públicos atienden solo a las personas que poseen escasos recursos. Sin embargo, no existe un sistema objetivo para la determinación de esa circunstancia, lo cual, en la práctica, se ha prestado para que el sistema de defensa pública sea muy subjetivo en la selección de los beneficiados, siendo los mismos defensores quienes determinen a quién se le da y a quién no se le da el servicio.

Uno de los puntos más críticos de la defensa en Ecuador es la falta de defensores. Para todo el país hay solo 32, de los cuales 4 se localizan en Quito, 4 en Guayaquil y 2 en Cuenca. Lo anterior resulta sumamente preocupante al ser analizado en relación a la cantidad de casos que reciben. Por ejemplo, en Guayaquil, para el periodo de enero a agosto del 2002, los cuatro defensores tenían un promedio de 671 causas cada uno. A esto se agrega la deficiente infraestructura con la que cuentan y los mínimos recursos materiales para su funcionamiento, además de la carencia absoluta de personal de apoyo técnico como investigadores y peritos.

La observación de juicios realizada abarcó un total de 82 imputados, de los cuales fueron defendidos por abogados privados el 51%, siendo los restantes asumidos por los defensores públicos. El promedio de tiempo entre que es designado el defensor y el inicio del juicio es de 129 días.

#### *e) Las Víctimas*

En la práctica, hoy no existe en el sistema ecuatoriano un método de protección y asistencia a las víctimas. Si bien la Constitución consagra dicha labor como un deber del Ministerio Público, y existe un reglamento que así lo confirma, en la mayoría del país las unidades destinadas a ello carecen de personal y recursos adecuados para cumplir sus funciones, siendo principalmente instituciones civiles las que en mínima medida cumplen este rol respecto de los sectores más vulnerables de la sociedad. La normativa ecuatoriana no contempla la posibilidad de que las víctimas, si el fiscal decide no acusar, puedan ejercer por su cuenta la acción penal.

#### *f) Medidas Cautelares*

Además de la prisión preventiva, el Código Procesal Penal de Ecuador contempla varias medidas cautelares alternativas a ella. Sin embargo, la prisión preventiva sigue siendo la regla general, lo cual se grafica en que, según datos del año 2001, más del 70% de la población penal la constituyen presos sin condena. A su vez, según los datos arrojados por la observación de juicios, el 91% de los imputados se encontraban sujetos a prisión preventiva, cuya duración promedio fue de 236 días.

Lo anterior es propiciado, en parte, porque la legislación de este país no contempla una audiencia oral, controversial y pública para adoptar dichas medidas, las cuales son ordenadas por el juez a petición del fiscal, o incluso de oficio –esto último no utilizado en la práctica–, pudiendo el imputado oponerse con posterioridad a la decisión mediante apelación de la misma.

### **1.2 Información cuantitativa**

Las audiencias de juicio fueron observadas en el periodo entre el 15 de julio al 15 de agosto del 2002, totalizando 59. De ellas, 31 se desarrollaron en Quito (con 43 imputados), 18 en Guayaquil (con 30 imputados) y 10 en Cuenca (con 14 imputados).

En Quito, 5 acusados hablaban otro idioma; en Guayaquil 2; ninguno en Cuenca. 3 acusados en Quito usaron intérpretes, 2 en Guayaquil y ninguno en Cuenca.

Solo en Quito se suspendieron audiencias de juicio por más de 24 horas (en 3 casos). En 26 audiencias en esa misma ciudad no hubo suspensión alguna, 18 en Guayaquil y 9 en Cuenca.

Salvo en 3 casos para los cuales no hay datos, en todas las otras audiencias de juicio hubo público presente.

Tanto en Quito como en Guayaquil y Cuenca se registró, respectivamente, 1 caso con querellante particular.

Se trataban de delitos flagrantes, 77% de los casos juzgados en Quito, 78% en Guayaquil y 30% en Cuenca.

Poseían condenas anteriores 9 imputados en Quito, 3 en Guayaquil y 2 en Cuenca.

En Quito el promedio de defensores en el proceso fue de 2.4, 2.1 en Guayaquil y 1.3 en Cuenca.

Treinta y nueve imputados en Quito se encontraban en prisión preventiva, 2 no y en otros 2 no existen datos; 29 imputados en Guayaquil se encontraban en prisión preventiva y en 1 caso no existían datos; 11 imputados en Cuenca se encontraban en prisión preventiva y en 3 casos no se obtuvo datos. El promedio de duración de la prisión preventiva en Quito es de 263,3 días, en Guayaquil 297,4 y en Cuenca 147,6. Solo 1 imputado en Guayaquil fue objeto de otra medida cautelar.

En Quito, los jueces formularon en promedio 11 preguntas a cada testigo; 5,4 preguntas en Guayaquil y 4,1 preguntas por testigo en Cuenca. En Quito 6 preguntas formularon los jueces por acusado; 6,8 preguntas en Guayaquil y 1,5 preguntas en Cuenca.

En Quito fueron condenados el 60% de los imputados y fueron absueltos el 21% de ellos (en los restantes casos no se registró la información). En Guayaquil se dictaron sentencias condenatorias contra el 83% de los imputados y absolutorias contra el 10% (no se registró la información para un 7% de los imputados). En Cuenca fueron condenados 64% de los imputados y absueltos 14% (para los restantes no existe información)



Se registraron recursos presentados por el fiscal en 2 juicios en Quito, 1 en Guayaquil y ninguno en Cuenca. El defensor en Quito presentó recursos en 8 juicios, en Guayaquil en 2 y 5 en Cuenca.

## **2. Informe sobre El Salvador**

### **2.1 Información descriptiva**

#### *a) Aspectos generales*

La reforma a la justicia penal en El Salvador tuvo un gran impulso por el proceso de paz, iniciado en el año 1992, que puso fin al conflicto armado interno que vivía el país. Anteriormente, ya se había iniciado un proceso de análisis y reforma al sistema de justicia durante la década de los ochenta con apoyo internacional, el cual se vio aplazado por los conflictos internos.

El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado en diciembre del año 1996 entrando en vigencia en abril del año 1998. Este contempla el paso de un sistema inquisitivo tradicional a un modelo acusatorio, siendo acompañado, a su vez, de un nuevo Código Penal y una nueva Ley Penitenciaria. Asimismo, la reforma implicó una reestructuración de los principales órganos del sistema.

El estudio se concentró en la jurisdicción del departamento de San Salvador, cuya población para el año 2002 es de 2.076.461 de habitantes, casi el 33% de la población total de El Salvador. El número de causas ingresadas al sistema entre 2001 y 2002 fue de 92.888.

La observación de juicios orales se llevó a cabo sobre los seis tribunales de sentencia del departamento de San Salvador entre el 13 de agosto y el 13 de septiembre del año 2002. Se observaron 66 juicios con un total de 90 imputados, donde el 58% de los juicios implicaron sentencia condenatoria.

#### *b) Tribunales*

Uno de los objetivos principales de la reforma consistió en mejorar el funcionamiento y servicio de los tribunales, haciendo que su gestión fuese más ágil y eficiente mediante el establecimiento de medidas de salida alterna a conflictos penales. Se reubicaron funcionalmente los tribunales de paz, que hoy constituyen el primer filtro antes del inicio del proceso, y los antiguos juzgados en lo penal se convirtieron en juzgados de instrucción, que cumplen

funciones de garantía durante la etapa de investigación hasta la acusación. Se crearon a su vez dos nuevos tipos de tribunales, a saber, los de sentencia, de composición colegiada a cargo del juicio oral, y los jueces de vigilancia penitenciaria o jueces de ejecución.

No obstante el objetivo antes descrito y la existencia de oficinas administrativas en los tribunales, estos no han variado el tradicional modelo de administración, lo que ha llevado a que una parte del tiempo de los jueces se diluya en funciones administrativas, ya que ellos siguen a cargo del funcionamiento de los tribunales. A su vez, la dotación de equipos informáticos que permitan apoyar la gestión es escasa, producto de lo cual las nuevas tecnologías de comunicación, como los sistemas automáticos de seguimientos de casos o Internet, no se han incorporado a la actividad judicial.

A diferencia del modelo anterior, la delegación de funciones jurisdiccionales, salvo casos aislados, no constituye una práctica generalizada en el sistema. Asimismo, la oralidad ha logrado instalarse adecuadamente en el proceso, en todas las etapas que la contemplan, afirmando así uno de los principales principios del modelo establecido. Así, por ejemplo, la adopción o revisión de las medidas cautelares se hace en audiencias orales contradictorias, imponiéndose generalmente en la audiencia inicial ante el juez de paz o en la audiencia de instrucción ante el juez de instrucción. Sin embargo, este nivel de oralización en la instancia básica del proceso penal no ha logrado reproducirse en las apelaciones ante las cámaras de segunda instancias ni en la casación, las cuales se conocen por vía escrita y se resuelven en igual forma.

La agenda de audiencias depende de cada tribunal, no existiendo una forma de organización común. Un problema importante que constata el informe consiste en la tardanza con la cual se están programando las audiencias, principalmente las del juicio oral. Así, según un juez entrevistado, si bien el plazo señalado por el Código Procesal Penal para la programación del juicio no puede superar los 30 días, se daban casos en que la programación del mismo supera los 8 meses desde el ingreso al tribunal. Cabe agregar que, según datos recabados en la observación de juicios, de un total de 171 audiencias agendadas para el periodo de observación, solo se realizaron aproximadamente el 41% de ellas<sup>13</sup>. Asimismo, el informe

<sup>13</sup> No obstante lo anterior, este porcentaje de efectividad se veía afectado por la realización de acuerdos entre las partes poco antes del juicio, lo que frustraba la

señala que la productividad de los tribunales varía de tribunal en tribunal, existiendo algunos de ellos que realizan la mayor parte de las audiencias programadas, en tanto que otros realizan muy pocas, consecuencia de esa autogestión tribunalicia que se mencionó.

### *c) Ministerio Público*

El Ministerio Público en el sistema salvadoreño agrupa tres instituciones diferentes y autónomas, tanto presupuestaria como administrativamente. Estas son la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Corresponden a la Fiscalía General de la República (FGR) el ejercicio de la acción penal y la dirección de la investigación de los delitos. Esta institución se encuentra a cargo de un fiscal general y agrupaba a nivel nacional, para el año 2002, a 647 fiscales, de los cuales un 57%, es decir, 366 fiscales, se encontraban en la jurisdicción observada, la ciudad de San Salvador. Si bien esta institución existe desde el año 1939, fue a partir de la reforma en que asumió su protagonismo actual.

Presupuestariamente la FGR vio aumentados en forma considerable sus recursos a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema, pasando de un presupuesto aproximado de 8 millones de dólares americanos en 1997, a 19 millones al año 2000, crecimiento que se ha visto estancado los últimos años, lo que se ha paliado recurriendo a nuevas fuentes de recursos, principalmente de la cooperación internacional. Respecto del apoyo técnico, salvo en la Fiscalía Central (San Salvador), a nivel nacional no existe un sistema informático ni recursos materiales suficientes que apoyen el trabajo de las fiscalías.

El nuevo CPP otorgó a los fiscales una serie de mecanismos que permiten descongestionar el sistema. Las estadísticas de la FGR indican que, para el periodo 2000-2001, en que se recibieron 94.193 casos, solo un 33% de las denuncias fueron judicializadas, quedando el resto archivadas o sujetas a investigación para eventuales futuros requerimientos. Del total de casos judicializados, para el mismo periodo, aproximadamente un 4% fueron objeto de criterio de opor-

---

audiencia, pero el caso era resuelto (19% de los casos). Un 40% de las audiencias se frustraban por problemas de organización (ausencia de imputado por falta de traslado desde el centro penal), convocatoria (ausencia de testigos o jurados), o incidentes relativos a cambio de defensa o abandono de esta.

tunidad, un 19% fueron desestimados, esto es, que en el requerimiento judicial los fiscales solicitan no continuar con el caso por no ser delitos o no existir las condiciones de procesabilidad para ello y un 3% de los casos judicializados fueron sometidos a un procedimiento abreviado, previo acuerdo entre el fiscal y el imputado cumpliendo algunos requisitos establecidos por el CPP. Otras salidas alternativas que contempla el CPP, que no dependen necesariamente de la fiscalía, son la conciliación, que alcanza un 17%, la suspensión condicional del procedimiento, que no supera ni el 1% de los casos judicializados, y la conversión de la acción, de la cual no se poseen datos.

Dos situaciones que han limitado las posibilidades del sistema para descongestionar casos se han dado, a través de reformas legislativas que redujeron la cantidad de delitos en los que era aplicable la conciliación así como la limitación del número de veces que un imputado puede utilizarla o los incrementos de penas que sacaron otros delitos de la aplicación del juicio abreviado. Por otro lado se han dado circulares institucionales, donde se ha obligado a los fiscales a solicitar autorización previa para el uso de las salidas alternativas, con lo cual se supervisa su utilización frente a un aparente uso descontrolado de los mismos, lo que en algunos lugares generó que casos menores o débiles llegaran hasta juicio.

Señala a su vez el informe que uno de los problemas que hoy tiene la reforma se presenta en la coordinación del trabajo entre los fiscales y la policía, fundamentalmente a causa de la falta de recursos humanos y materiales en esta última institución, lo cual se traduce en una baja calidad en la investigación y desarrollo de los casos. Investigaciones posteriores sobre este tema arrojaron algunas situaciones críticas en esta relación:

1. Falta de sistemas y políticas modernas de información y análisis sobre la cuestión criminal
2. Falta de mecanismos interinstitucionales permanentes de seguimiento de las labores de investigación criminal
3. Disparidad de criterios de acción, evaluación y éxito entre las instituciones
4. Diferencia de prioridades institucionales en recursos humanos e inversión
5. Divergencia de criterios de distribución y cobertura territorial; y
6. Escasez de recursos económicos y técnicos asignados a la investigación policial.

Por último, en cuanto a la duración de los procesos, la observación de juicios indicó que desde la comisión del hecho punible hasta el juicio oral, en aproximadamente el 69% de los casos observados transcurren entre 6 y 18 meses; en un 24% transcurren entre 15 y 18 meses, obteniendo un promedio de 433 días entre todos los casos. Desde la acusación al juicio, el 80% de los casos se encuentra en un rango de duración entre 3 y 24 meses y en un 30% es de entre 9 y 12 meses, pero que en promedio se obtuvo 257 días, la mayor parte de este, tiempo muerto en espera del inicio del juicio, debido a la saturación de las agendas de los tribunales observados.

#### *d) Defensa Pública*

La función de defensa pública es asumida por la Procuraduría General de la República (PGR), la cual forma parte del Ministerio Público. El Salvador tiene un total de 278 defensores en todo el país, de los cuales el 26% se encuentran en la jurisdicción observada. Al igual que para la fiscalía, el presupuesto de la PGR con la vigencia de la reforma se incrementó considerablemente, pasando de US\$ 5.170.096,33 en el año 1997 a US\$ 12.742.939,22 en el 2001. No obstante, el informe señala que no ha sido suficiente, acarreando consigo una serie de problemas de funcionamiento. Derivado de lo anterior, los recursos y medios de apoyo a la gestión son bastante limitados.

La planificación y gestión anual de la PGR se realiza a través de una Unidad de Integración Organizacional y Planeación Estratégica, la que incluye en el proceso a personas e instituciones externas a la PGR a modo de consultar sus opiniones e iniciativas. La asignación de casos que se realiza no sigue una forma única, dependiendo entonces el sistema a ocupar por cada coordinación local. A pesar que se han establecido grupos o equipos de defensores, estos sirven básicamente para asignación de casos, pero no para su gestión o tratamiento conjunto. Asimismo, no cuentan con secciones especializadas establecidas, aunque ellas se van dando en la práctica entre los defensores.

En el 54% de los juicios observados, la defensa fue ejercida por abogados privados. A su vez, casi el 72% de los imputados tuvo más de un defensor durante el proceso. El estudio indica una asistencia de los defensores a sus defendidos muy débil, expresada en la cantidad de entrevistas, las cuales casi se limitaban a breves reuniones antes de las audiencias del proceso, asimismo en los juicios presentaban pocos elementos probatorios a iniciativa propia.

### *e) Las Víctimas*

La reforma al sistema procesal penal incorporó una serie de derechos para las víctimas, principalmente en relación a la información, mas no contempló una institución especializada para su protección, existiendo hoy algunas ONGs que colaboran en ello. Dado el miedo general de la población a participar en el proceso penal, se presentó una iniciativa legal con el objetivo de brindar protección tanto a víctimas como a testigos, a través de la fiscalía. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó y solo se incorporaron algunas disposiciones al Código, que permiten formas de declaración especial, tales como a rostro cubierto o con reserva de nombre. Sin embargo, el impacto negativo de la ausencia de testigos por temor o amenazas ha colocado en el debate público la necesidad de un sistema de protección y seguridad a testigos más allá de las disposiciones legales.

### *f) Medidas Cautelares*

Existen en la normativa salvadoreña medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. Sin embargo, hoy en día esta última continúa siendo muy utilizada, aunque la relación entre presos preventivos y condenados se ha reducido a favor de los provisionales hasta un 39%, porcentaje que para finales del año 1998 correspondía a un 76%. En la observación de juicios de este estudio, aproximadamente el 86% de los imputados se encontraban bajo tal medida, donde en un 78% de estos casos la duración de ella fue superior a los seis meses. Las cifras anteriores resultan relevantes si se cruzan con el hecho de que cerca del 42% de los juicios terminó en absolución. La duración promedio de la detención provisional en los casos observados por el estudio se estableció en 314 días.

## **2.2 Información cuantitativa**

En el periodo de observación, 13 de agosto al 13 de septiembre de 2002, se programaron 171 juicios orales.

De los 171, solo se realizaron 69 equivalente a un 40% y fueron suspendidos 69, también equivalente a un 40%. En los restantes casos se aplicaron medidas alternativas.

Dieciséis causas fueron suspendidas por falta de testigos (23%); 9 por falta del imputado (13%); 8 por falta de la víctima (12%); 6 por falta de juez (9%); 6 por falta de jurado (9%); 3 por falta de defensor

(4%); 1 por falta de fiscal (1%); 6 por renuncia del defensor (9%); 7 por reprogramación (10%); y 7 por otras razones.

El total de imputados en los juicios realizados fue de 90; 52 fueron condenados (57,78%) y 38 absueltos (42,22%).

Treinta imputados para los que se solicitó una pena y 8 para los cuales no se solicitó, fueron absueltos por el tribunal (33% y 9%, respectivamente). En los casos en que hubo condena, en 19 no se solicitó una pena determinada (21%), en 28 el tribunal condenó a una pena menor a la solicitada (31%), en 3 el tribunal condenó a una pena más alta que la solicitada (3%) y a 2 imputados el tribunal les aplicó la pena solicitada (2%).

Cuarenta y cinco de los imputados ingresaron al sistema de administración de justicia por una flagrancia (50%) y los 45 restantes por otra vía, producto de investigaciones posteriores a un aviso o una denuncia.

De los que ingresaron por flagrancia, 14 fueron absueltos (16%) y 31 condenados (34%). Los que entraron por otra vía, 24 fueron absueltos (27%) y 21 condenados (23%).

En 66 imputados se inició la acción civil (73%) y en 24 no se solicitó (27%).

Once de los imputados eran de sexo femenino (12%) y 79 de sexo masculino (88%). De los de sexo femenino 8 fueron condenadas (73%) y 3 absueltas (27%). En el caso masculino, 44 condenados (56%) y 35 absueltos (44%).

Nueve de los imputados tenían 20 años o menos (10%); 50 imputados estaban entre los 21 a 31 años (56%); 27 tenían entre 32 y 50 años (30%) y 4 imputados tenían más de 51 años (4%).

Cuarenta y un imputados contaron con un defensor público (54%) y 49 con uno privado (46%). 25 imputados contaron a lo largo del proceso, cada uno, con un defensor; 45 con dos defensores, cada uno; 15 con tres defensores y 1 imputado contó a lo largo del proceso con 5 defensores.

Veintiséis imputados cambiaron de defensor público a privado (29%); 2 de defensor privado a público (2%); 8 cambiaron defensor privado (9%); 29 cambiaron defensor público (32%); 15 se quedó

con su defensor privado (17%); 10 se quedaron con su mismo defensor público (11%).

Diez de los imputados no fueron objeto de entrevista alguna por su defensor (11%); 12 fueron 1 ó 2 veces entrevistados (13%); 68 fueron entrevistados 3 o más veces (76%).

Setenta y siete de los imputados fueron sometidos a detención provisional durante el proceso (86%). En 2 imputados la detención provisional duró menos de tres meses (3%); en 15 imputados duró de 3 a 6 meses (19%); en 18 duró de 6 a 9 meses (23%); en 13 duró de 9 a 12 meses (17%); en 11 de 12 a 15 meses (14%); en 12 imputados de 15 a 18 meses (16%); en 6 duró más de 6 meses (8%).

Veintidós imputados declararon en el juicio (24%) y 68 no lo hicieron (76%).

De los 69 juicios orales que se realizaron, solo se pudo hacer un seguimiento posterior a 66. De esos, en 59 casos no se presentaron recursos (89%) y en 7 sí (11%).

En 33 casos el tribunal preguntó a testigos y peritos (50%). En los que preguntó, en 14 formuló entre 1 a 15 preguntas (21%); en 6 casos entre 16 a 30 preguntas (9%); en 7 casos entre 31 a 45 preguntas (11%); en 4 entre 46 a 60 preguntas (6%); en 2 casos 61 o más preguntas (3%).

En 2 casos la acusación fue llevada por un acusador privado (3%); en 2 por la fiscalía y querellante (3%); 62 casos por la fiscalía (94%).

### **3. Informe sobre Guatemala**

#### **3.1 Información descriptiva**

##### *a) Aspectos generales*

El proceso de reforma en Guatemala debe ser comprendido y analizado a partir de un difícil contexto político en el cual estuvo sumido este país la segunda mitad del siglo pasado, marcado principalmente por un prolongado conflicto armado, gobiernos autoritarios y la reiterada violación de derechos humanos, quedando aún algunos resabios que influyen en el actual estado de la justicia criminal guatemalteca.



El actual Código Procesal Penal de Guatemala data del año 1992, encontrándose en vigencia desde principios de 1994. Anteriormente, ya se habían realizado varios intentos por reformar la justicia penal que no dieron fruto. Este Código había sido objeto de 6 modificaciones a la fecha del estudio, a partir de las cuales se intentó, de acuerdo al informe local, reincorporar algunas prácticas propias del antiguo sistema procesal. Uno de los factores que ha motivado lo anterior ha sido la incapacidad del sistema para responder a la inseguridad ciudadana, uno de los principales problemas de la nación.

El estudio fue realizado en Ciudad de Guatemala, capital del país, la cual concentra a una población de 823.301 habitantes. Para el año 2001, el número total de causas que ingresaron al sistema fue de 222.436. La observación de juicios se realizó respecto de los tribunales de sentencia ubicados en Ciudad de Guatemala, jurisdicción que tiene, en materia penal, 12 tribunales de sentencia, integrado por 3 jueces cada uno, 12 juzgados de primera instancia y 13 juzgados de paz, ambos de integración unipersonal. Dicha observación se llevó a cabo entre el 21 de enero y el 17 de marzo del año 2003, periodo en el cual se observaron 33 juicios para un número de 39 imputados, de los cuales 21 fueron condenados y 18 absueltos, o sea, 54% y 46%, respectivamente.

#### *b) Tribunales*

A partir de 1998 los recursos financieros para el sector judicial aumentaron considerablemente, pasando de aproximadamente US\$ 59 millones a US\$ 119 millones en el 2001.

Actualmente se mantiene parte importante de las prácticas del modelo inquisitivo, principalmente en la etapa de investigación, tales como la escrituración, conservándose aún los expedientes, y la delegación de funciones. Esta última, según el informe, es justificada por muchos jueces debido a la excesiva carga de trabajo que poseen. En este sentido, un alto porcentaje de las audiencias ante los juzgados de primera instancia se realizan en ausencia de los jueces. Para revertir esta situación se han iniciado programas de apoyo para instalar audiencias orales en la etapa previa al debate.

La reforma no trajo consigo la inversión en nueva infraestructura para el sistema de justicia, ante lo cual han debido adecuarse los mismos edificios anteriormente ocupados a los cambios que el sistema implica. En la jurisdicción observada lo anterior ha significado, entre otras cosas, que no existan salas aptas para la realización de

las audiencias, las cuales, a su vez, deben ser compartidas por varios tribunales, acarreando consigo problemas de gestión administrativa. Las cifras obtenidas de la observación de juicios orales en Guatemala indican que de 50 juicios programados para el periodo de observación se realizaron efectivamente el 76% de ellos. Asimismo, la duración promedio entre la acusación y el juicio es de 490 días, lo que demuestra el largo tiempo que toman estos casos.

Un cambio que ha sido considerado el principal avance en materia de gestión fue la creación del Centro de Administración de Gestión Penal en el año 1998, cuyo objetivo principal fue reorganizar la distribución del trabajo entre los distintos juzgados de primera instancia penal del departamento de Guatemala, los cuales cumplen la función de control de garantías durante la etapa de investigación. Este avance, hasta la fecha, no ha logrado transformar las prácticas del trámite basado en la escritura que poseen estos tribunales.

Si bien los tribunales poseen equipo tecnológico básico, como teléfono, fax y computadores, no existe una red computacional que permita un trabajo coordinado del Poder Judicial y, menos aún, se han utilizado medios como el correo electrónico para la simplificación de este. A su vez, no existe un sistema de registro unificado de sentencias que permita un inmediato acceso público a ellas, constituyendo la Gaceta de Tribunales el único registro sistemático de las mismas, la cual solo cubre anualmente las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia.

### *c) Ministerio Público*

El Ministerio Público de Guatemala se encuentra a cargo de un Fiscal General, el cual es asesorado por un Consejo, y se estructura, a grandes rasgos, en dos ramas: la administrativa y la técnico-fiscal, esta última encargada de la investigación y persecución penal. Estas, a su vez, se organizan o dividen tanto a nivel territorial, en fiscalías distritales y municipales, como en el ámbito funcional, en fiscalías de sección y especiales, las cuales poseen competencia nacional, operativizando de esta forma la política-criminal que centralmente se establezca. Así, pertenecen a este tipo de fiscalías, entre otras, la de delitos contra el medio ambiente, de delitos de narcoactividad, de delitos contra operadores de justicia, de delitos contra activistas de derechos humanos, etc.

Desde la vigencia del nuevo sistema, el Ministerio Público ha visto incrementado su presupuesto de manera considerable, lo cual se ha

traducido en mayores recursos humanos, físicos y materiales. En este sentido, el presupuesto pasó de aproximadamente US\$ 11 millones en 1995 a US\$ 45 millones en 2001. Actualmente el país cuenta con una dotación de 545 fiscales en sus distintas funciones: distritales, de sección, especiales, agente fiscal y auxiliares fiscales.

El principal sistema de distribución de las causas que opera en la zona estudiada es el de turnos, el cual no presenta mayores problemas de distribución de carga de trabajo. Cabe mencionar que en el año 2002 se implementó el Sistema Informático del Ministerio Público, SICOMP, el cual permite el registro y seguimiento de las causas desde su inicio, transformándose en un valioso apoyo para la distribución, gestión y registro de los casos que conoce el Ministerio. A su vez, en esta zona existe un sistema de evaluación temprana de los casos antes de que llegue al agente fiscal. Así, cuando ingresa un caso, este es recibido, en primer lugar, por la Oficina de Atención Permanente, la cual está a cargo de un auxiliar fiscal, el que analiza si se trata de un hecho punible o no. En segundo lugar, está la Unidad de Análisis, dependiente de la misma oficina, también compuesta por auxiliares fiscales, quienes definen el destino de la causa.

La normativa procesal penal otorga al Ministerio Público una serie de mecanismos para la selección de casos y la racionalización de los recursos. Sin embargo, de acuerdo a los datos entregados respecto de la zona estudiada, en el año 2001 solo el 4,3% de los casos fue resuelto por alguna de estas vías, lo que a nivel nacional, para el mismo año, corresponde a un 3,7% aproximadamente, todo lo cual demuestra una muy baja utilización y aprovechamiento de estos mecanismos.

Si bien la supervisión y evaluación en el desempeño de los fiscales corresponde a los superiores jerárquicos de cada nivel, el informe establece que este es prácticamente inexistente, siendo el Fiscal General, a través de un organismo llamado Supervisión General, quien debe por último ejercer dicha misión, lo cual subsidia en la práctica la ausencia de control en los niveles inferiores del ministerio.

En teoría, son los instructivos generales que se emiten por el Fiscal General los que deben orientar el funcionamiento técnico y administrativo del Ministerio Público. Sin embargo, según el informe, existe un claro desconocimiento y confusión de los instructivos dentro del personal del ministerio, careciéndose de un sistema efectivo de implementación y control de las instrucciones generales.

Respecto de la relación del Ministerio Público con otros organismos, el informe destaca el hecho de que no existe un trabajo coordinado y eficaz entre los fiscales y la policía, transformándose las investigaciones en una serie de trámites burocráticos realizados en forma escrita entre ambas instituciones. El estudio remarca la percepción generalizada, a nivel de los operadores y de la sociedad, de que existe constante injerencia política en el trabajo y función del Ministerio Público.

Según la observación de juicios realizada, entre la comisión del delito y el inicio del debate transcurren en promedio 732 días; entre la formalización o auto de procesamiento y el juicio, el promedio fue de 567 días; y entre la acusación y el juicio, el promedio fue de 490 días.

#### *d) Defensa Pública*

Desde la vigencia del nuevo Código dos han sido los mecanismos de defensa pública que ha otorgado el sistema. En un principio esta correspondió al Servicio Público de Defensa Penal, organismo que dependía de la Corte Suprema de Justicia, pero que no tuvo un buen desempeño dada la falta de recursos e infraestructura. A partir del año 1997, la defensa pública se encuentra a cargo del Instituto de la Defensa Pública Penal, IDPP, organismo autónomo y de igual jerarquía que el Ministerio Público, creado como consecuencia de los Acuerdos de Paz.

Actualmente, la defensa pública penal se ejerce mediante un sistema mixto de abogados de planta y defensores de oficio, siendo estos últimos contratados de entre los abogados de ejercicio privado para casos concretos en delitos menores. Existe en Guatemala un total de 471 defensores públicos. Los defensores públicos no cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar efectivamente su labor. De hecho, por ejemplo, solo existen 6 investigadores en el país para el trabajo de la defensoría, de acuerdo a la memoria anual 2001-2002 del IDPP.

Según el reglamento de la IDPP, toda persona tiene derecho a reclamar en contra del desempeño del personal de la defensoría, no obstante lo cual, en la práctica estas reclamaciones o toman un largo tiempo en tramitarse, o bien, como parece ser lo usual según el estudio, se convence al reclamante de la imposibilidad práctica de resolver el reclamo dada la saturación de trabajo del escaso personal.

Es escaso el contacto que los defensores tienen con sus defendidos, principalmente si se encuentran sujetos a prisión preventiva, presentándose incluso casos en que los defendidos no tenían conocimiento de quién era su defensor, según antecedentes recabados en el estudio.

De la información cuantitativa obtenida en la observación de juicios se aprecia que la defensa pública se hizo presente, de los 33 juicios observados, con 25 defensores, y la defensa privada, en la misma cantidad de juicios, lo hizo con 22 defensores. Asimismo, el tiempo máximo entre la designación del defensor y el juicio fue de 3 años y el mínimo solo momentos antes del juicio.

#### *e) Las Víctimas*

Tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional Civil tienen oficinas de atención a la víctima (OAV), no obstante lo cual, según el estudio, estas no logran cumplir efectivamente su misión, principalmente por la falta de recursos para ello. Salvo la OAV de la Fiscalía en Ciudad de Guatemala, la mayoría de las otras oficinas de atención no cuentan con un staff de profesionales preparados para cumplir la función. A esto se debe agregar el bajo uso de estas secciones por parte de los actores.

En cuanto a su participación en los procesos, las víctimas han encontrado en la normativa vigente mayor protagonismo que en el sistema anterior, particularmente en cuanto a información, participación y derechos. No obstante ello, el informe establece que solo podrá adquirir una participación directa importante en el proceso en la medida que se constituya en querellante adhesivo del mismo. Asimismo, la Ley de Protección de Sujetos Procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal, dictada el año 1996, contempla una serie de medidas de protección a las víctimas y testigos que persiguen su segura colaboración en el proceso, cuya implementación ha encontrado serios problemas de coordinación entre instituciones del sector, de organización interna y recursos, tanto económicos como humanos.

#### *f) Medidas Cautelares*

Con el actual Código Procesal Penal de Guatemala se intentó dejar atrás un modelo de medidas coercitivas donde la prisión preventiva era la regla general en todo proceso penal. Si bien se contemplaban algunas medidas sustitutivas a ella, como la detención domiciliaria

o la fianza, para determinados delitos y en determinadas circunstancias, la prisión preventiva era la regla general. Actualmente, aunque la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada, su uso ha presentado una disminución importante, lo cual queda graficado en que el 47% de los imputados en los juicios observados por este estudio, estuvieron bajo esta medida cautelar.

Desde la entrada en vigencia del Código, han sido varias las modificaciones que se le han introducido en torno a las medidas cautelares, teniendo todas ellas por objeto despojarles de su carácter excepcional, lo cual corresponde a un claro intento por retornar a las prácticas del sistema anterior. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que se prohibió el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva en ciertos casos y delitos.

Cabe señalar que el uso de las medidas alternativas a la prisión preventiva es muy bajo, lo cual se debe, en parte, a la constante ausencia de los actores en las primeras audiencias. A su vez, en gran parte de los casos, la prisión preventiva no es solicitada por el fiscal, siendo dictada de oficio por el juez, o quien lo subroga, lo cual afecta claramente la imparcialidad del tribunal y deja al descubierto falencias en el rol del fiscal como conductor de la acción penal y su investigación.

### **3.2 Información cuantitativa**

En el periodo de observación, 21 de enero al 17 de marzo del año 2003, se programaron 50 debates, 38 fueron realizados (76%) y 12 no se realizaron. De los realizados, 33 fueron observados en su totalidad (87%).

En los 33 debates hubo 39 imputados, de los cuales 21 fueron condenados (54%) y 18 absueltos (46%).

En los 33 debates, 24 fueron realizados sin querellantes (73%) y en 9 debates sí participaron querellantes (17%).

Treinta y cuatro de los imputados es de sexo masculino (87%) y 5 de sexo femenino (13%). 14 imputados están comprendidos entre 18 y 25 años; 9 entre 26 y 30 años; 6 entre 31 y 41; 7 entre 41 y 50 años; 3 imputados de 51 o más años.

Veintitrés de los imputados posee un trabajo independiente y 16 un trabajo dependiente.

Dieciocho imputados comenzaron siendo defendidos por un defensor público (46%) y 21 por un defensor particular (54%).

Tres imputados cambiaron de defensor el mismo día, 3 la misma semana, 2 el mismo mes, 6 entre los 6 primeros meses, 7 entre los 7 a 11 meses, 10 entre el año y 11 meses, 5 entre 2 años y 11 meses, 1 imputado a los 3 o más años.

Dos imputados no fueron objeto de entrevista por su defensor, 10 fueron entre 1 a 5 veces entrevistados por su defensor, 23 entre 6 a 10 veces y 4 entre 15 a 20 veces.

Quince imputados se encontraban en prisión preventiva (38%). El tiempo mínimo fue de 253 días (8 meses y 13 días) y el máximo de 938 días (2 años ocho meses y 13 días). En 17 casos se aplicaron medidas sustitutivas, tales como caución económica, arraigo, firma de libro, arresto domiciliario.

En 13 casos se presentaron 14 apelaciones especiales, la defensa 10, la Fiscalía 2, el actor civil 1 y el querellante 1. En 17 casos no se presentó ningún recurso.

Todos los debates se efectuaron en español.

A los 39 imputados el tribunal formuló 188 preguntas. En los 33 debates, se presentaron 230 testigos a quienes el tribunal formuló un total de 579 preguntas. Solo existió una objeción por parte de la defensa, la que se rechazó.

#### **4. Informe sobre Venezuela**

##### *a) Aspectos generales*

La realización del estudio de seguimiento en Venezuela se vio afectada por la inestable situación política vivida en el país durante el año 2002. Las reiteradas paralizaciones de actividades, así como las dificultades de traslado, entre otras, impidieron el desarrollo normal tanto de la observación de los juicios como de la realización de la parte descriptiva del informe. A pesar de lo anterior, es posible elaborar una breve síntesis del estado actual de la reforma procesal penal, principalmente en base a los datos generales del sistema y a la información obtenida de los 15 juicios observados en el área metropolitana de la ciudad de Caracas, capital del país, y que constituye la jurisdicción en base a la cual se hizo el estudio. Sin embar-

go, dadas las diferencias de este estudio con los anteriores, en esta ocasión no se distinguirá en el resumen entre información descriptiva y cualitativa.

El Código Orgánico Procesal Penal, que introdujo la reforma de un sistema inquisitivo a uno oral acusatorio, fue promulgado en enero de 1998 y entró en vigencia el 1 de julio de 1999. A la fecha del informe había sufrido ya dos modificaciones. La reforma trajo consigo una serie de leyes que vinieron a complementar el nuevo sistema procesal. Por ejemplo, se modificó la carrera judicial, la policía judicial y la justicia militar.

La observación de juicios fue realizada entre los días 19 de septiembre y 26 de noviembre de 2002. Se observaron por el estudio 15 procesos tratados en dos diferentes procedimientos, a saber, el ordinario y el abreviado. El primero se celebra frente a un tribunal colegiado integrado por un juez profesional y dos escabinos, por delitos donde la pena solicitada es superior a cuatro años; y el abreviado se efectúa ante un tribunal unipersonal, para casos con pena inferior a cuatro años, delitos flagrantes, imposición de medidas de seguridad y sanciones administrativas privativas de libertad. Se observaron 9 con procedimiento ordinario y 6 con el abreviado.

De un total de 23 imputados, 17 fueron juzgados por el procedimiento ordinario y 6 por el abreviado, es decir, 74% y 26% respectivamente. El 39% de los imputados fueron condenados y el 39% fue absuelto; el 22% restante encontró otras formas de conclusión como sobreseimiento por defunción o archivo fiscal.

#### *b) Tribunales*

El nuevo Código prevé que las causas criminales sean conocidas por una variedad de tribunales, según el tipo de caso y la etapa procesal de que se trate, que incluyen desde el juez unipersonal al tribunal mixto, integrado este último por un juez profesional y 2 escabinos, quienes son ciudadanos elegidos por sorteo cada dos años. En un principio se intentó incorporar el modelo de jurado popular, el cual solo hubiese conocido aquellos juicios orales por delitos cuya pena fuese superior a los 16 años, pero a través de las reformas al Código se eliminó esta forma de conocimiento, principalmente por la dificultad que presentaba su realización. Aproximadamente el 70% de los casi 2.500 jueces que había en el país eran provisorios al momento de redactarse el informe, es decir, no habían sido elegidos por concurso.



Uno de los cambios que se intentó realizar –y que no prosperó– fue el de agrupar a varios jueces en secretarías únicas. En la actualidad, cada tribunal tiene su propia secretaría. Asimismo, los tribunales carecen internamente de personal especializado en temas de gestión y administración y de un apoyo tecnológico apto para la realización de sus funciones. En cuanto a la organización de audiencias, en el año 2002 se programaron 867 juicios en el circuito penal de Caracas. De ellos solo se efectuaron 144, lo que representa un 17% del total. De acuerdo con los datos entregados por la observación de juicios, las principales causas de fracaso de las audiencias, serían la inasistencia de los imputados, del Ministerio Público, y problemas de notificación, entre otros. Asimismo, existe un claro problema de organización interna. Los horarios programados para las audiencias difícilmente se cumplen. Ello se debería en parte a la falta de funcionarios que se dediquen exclusivamente a la labor de coordinación en los tribunales. Se observa, a su vez, el transcurso de un prolongado lapso entre la acusación y el juicio, el que, de acuerdo a la observación de juicios, es de un promedio de 350 días en el procedimiento ordinario.

La función de control sobre las actuaciones de los fiscales durante la etapa de preparación está entregada a magistrados denominados *jueces de control*. En estos tribunales no existe tampoco un sistema especializado de administración. Cada juez administra su propio tribunal. Asimismo, los tribunales de control no cuentan con la infraestructura necesaria, todo lo cual lleva a que la mayoría de las diligencias se realicen por medio de su incorporación en el expediente, produciéndose en algunos casos la delegación de funciones en los funcionarios subalternos, a pesar de que la ley contemplaba el desarrollo de audiencias contradictorias para las actuaciones más importantes.

Existen los jueces de ejecución, quienes tienen a su cargo el control del cumplimiento de las condenas y de las medidas de seguridad.

### *c) El Ministerio Público*

Si bien la institución del Ministerio Público es anterior a la entrada en vigencia del nuevo sistema, al igual que en varios países de la región, fue la reforma procesal penal la que robusteció su rol e importancia. El Ministerio Público está constituido como un órgano constitucionalmente autónomo e independiente de los otros poderes del Estado. A la cabeza del Ministerio Público se encuentra el Fiscal General, y en cada circunscripción existe un Fiscal Superior.

El Ministerio Público cuenta con una diversidad de mecanismos para descongestionar el sistema y racionalizar el ejercicio de la actividad persecutoria. La normativa procesal penal venezolana contempla, entre otros, el principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y el procedimiento abreviado.

Uno de los problemas que indica el informe respecto de la actuación de los fiscales dice relación con que actualmente, al igual con lo que sucedía en el sistema anterior, están inmersos en la cultura del expediente escrito en la investigación del caso. Otro problema que el estudio señala se refiere al hecho de que, si bien el nuevo modelo se propone dar a los fiscales mayor autonomía sobre el rumbo a seguir en sus actuaciones, se ha instruido a los fiscales a no desechar ningún caso, en desmedro de las vías alternativas de descongestión del sistema que están contempladas en la legislación.

La observación de juicios indicó que, según el tipo de procedimiento, el tiempo transcurrido entre el hecho punible y el inicio del juicio fue en promedio de 566 días para el procedimiento ordinario y de 176 días para el abreviado; desde la formalización de la acusación hasta el inicio del juicio el promedio fue de 350 días para el ordinario y 44 días para el abreviado.

#### *d) La Defensa Pública*

Se encuentra a cargo del Servicio Autónomo de la Defensa Pública, el cual está adscrito a la Comisión Judicial, presidida por el Tribunal Supremo de Justicia. Funcionalmente se encuentra a cargo de un Director General, y regionalmente existen coordinadores regionales, los cuales a su vez se encuentran bajo el control directo de un coordinador de actuación procesal.

Un aspecto que destaca de la observación de juicios consiste en la escasa actividad probatoria que ejercen los defensores. De hecho, en aproximadamente un 67% de los juicios observados durante el estudio, los defensores no presentaron prueba alguna. Asimismo, la observación señala que la defensa de los imputados fue mayoritariamente ejercida por abogados privados, correspondiendo esta para 12 imputados, es decir, un 52% de ellos.

#### *e) Las Víctimas*

Al igual que en varios países de la región, la víctima ha sido considerada en la nueva normativa legal como un actor principal dentro

del proceso. Asimismo, se ha entregado principalmente al Ministerio Público la función de velar por sus intereses en el proceso, pese a lo cual no se ha desarrollado un sistema especializado de atención. De igual forma, se ha impuesto un deber de protección amplio a los otros actores del sistema como son los tribunales y la policía. Las víctimas, como señala expresamente el Código Orgánico Procesal Penal, cuentan con una serie de derechos que le permiten tomar parte activa en el proceso, no siendo necesario para ello que se conviertan en querellantes en el mismo.

#### *f) Medidas Cautelares*

De acuerdo a los datos arrojados por la observación de juicios, el 90% de los imputados se encontraban en prisión preventiva, lo cual habla del importante uso que se da a esta medida cautelar en desmedro de otras medidas alternativas a la prisión preventiva. Por último, se debe agregar que de los 18 imputados sometidos a prisión preventiva, 4 estaban bajo el procedimiento abreviado y 14 bajo el ordinario. Los otros 2 casos, ambos sujetos a procedimiento abreviado, corresponden a imputados afectos a medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva.

## **5. Segundo informe sobre Chile**

### *a) Antecedentes generales*

La reforma procesal penal chilena supone un complejo proceso de transformación legislativa y de instalación de nuevas instituciones. Es decir, ha significado reformas sustanciales a los cuerpos normativos que regulan al sistema de enjuiciamiento criminal, como a la vez ha importado la transformación, creación y puesta en marcha de las distintas instituciones que lo integran y en definitiva de un sistema que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, es gradual. Esta característica se justificó tanto por razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que significa la reforma de una sola vez) como presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas). Concluido el año 2002, la reforma había sido implementada en ocho de las trece regiones del país, presentando una cobertura de 25,31% de la población (3.779.512 de entre 15.050.341 de habitantes) y de 79,81% del territorio.

Las tres primeras etapas de implementación de la reforma supusieron dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en

dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, que conocen no solo de asuntos criminales. Del total de jueces especializados, en las regiones donde la reforma está vigente, 91 jueces cumplen funciones de garantía y 93 orales, lo que da un total de 4,9 jueces por cada 100.000 habitantes.

En materia de fiscales, la reforma ha supuesto crear en sus tres primeras etapas de implementación a 163 fiscales. Ellos dan una ratio promedio de 4,3 fiscales por cada 100.000 habitantes.

Finalmente, respecto de los defensores, la implementación de las tres primeras etapas de la reforma ha significado establecer 83 defensores locales, lo que representa 2,2 defensores por cada 100.000 habitantes. Al igual que en las cifras anteriores, estos números dan cuenta de un avance significativo respecto del sistema antiguo, pero se trata de cifras por debajo de estándares de otros países de la región.

#### *b) Tribunales*

El estudio constata que muchas de las cuestiones detectadas en el informe 2001 y que revelaban problemas bastante gruesos en la organización del trabajo de los tribunales –por ejemplo audiencias superpuestas– se han ido solucionando con la operación del sistema. En general, la impresión es que los problemas más básicos se han ido zanjando y que se está en una etapa en que la discusión avanza hacia aspectos más sofisticados de la organización (aunque de ninguna manera menos cruciales).

En los tribunales hay una actividad importante de revisión de procesos de trabajo y reorganización de prácticas y estructuras laborales. Con todo, dicha capacidad es menor que la de otras instituciones del sistema. Este fenómeno se produce, fundamentalmente, por condicionantes culturales que todavía imponen a los jueces prácticas y perspectivas antiguas que les impiden avanzar más rápido en la innovación y dificultan una mayor explotación del aparato de administración de los tribunales. Asimismo, se hace referencia a las destrezas que el sistema acusatorio exige a los jueces y que aún no están del todo desarrolladas en la conducción de las audiencias y la dirección del debate.

La profesionalización de la administración en los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. En la práctica, lo que se observa es un avance paulatino, pero que continúa siendo insufi-

ciente en entregar al administrador las cuestiones claramente administrativas (manejo de personal y organización del trabajo administrativo), a la vez que se aprecian dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

El triángulo administrador-juez presidente-comité de jueces- no ha funcionado como se planificó. De hecho, en buena parte de los tribunales, el comité de jueces ha disminuido su actividad ostensiblemente, su diseño normativo es ambiguo y los espacios de incertidumbre son con frecuencia llenados a favor de las visiones judiciales en lugar de dotar de poder al aparato administrativo profesional.

El tema más importante detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las audiencias decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias. Básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el mundo de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente. En el año 2002 muchos tribunales iniciaron la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, logrando avances importantes hacia sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Consiste, grosso modo, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora. No obstante, este esfuerzo es aún tímido e incipiente.

Un ejemplo más sofisticado detectado en la investigación es el que coordina al Ministerio Público con la defensoría local, y que plantea que el fiscal y el defensor se hagan cargo de todos los casos que se revisan en solo un día, ante el mismo juez, incluyendo las causas que no pertenecen a dicho fiscal o defensor. Que las causas se radiquen en los jueces y que estos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes y método impensable cuando la reforma llegue a la capital del país. El estudio señala en ese sentido que la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema. Cuando las partes necesitan jurisdicción, los tribunales de-

ben ofrecer cualquier juez que esté en el tribunal. Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas generan. En algún momento durante el año 2002 varios tribunales habían hecho avances peligrosos hacia este tipo de organización. No obstante, a nivel de funcionarios administrativos, esta práctica ha desaparecido.

Se observa una fuerte presencia de la cultura de “expediente” (debido a la cual hay una alta formalización de los procedimientos y su registro) y el trabajo “de despacho” sigue ocupando enormes porciones de la carga laboral de los jueces. Con todo, se ha consolidado un proceso por audiencias orales, públicas y contradictorias en las decisiones más fundamentales del proceso.

Los jueces de la reforma han contribuido de manera muy importante a la instalación del sistema acusatorio en sus líneas fundamentales, tanto por vía de sus decisiones como por múltiples manifestaciones de su predisposición hacia ella. Se observa que hay importantes necesidades de capacitación de las destrezas más finas relativas al trabajo judicial en un sistema acusatorio. En el caso de los jueces de garantía, esto se manifiesta en dificultades importantes para construir, a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución, estándares y reglas para el caso concreto, haciendo avanzar de ese modo la elaboración más específica de los derechos. El resultado de ello es un automatismo en las decisiones y cierta falta de control genuino de aquellas cuestiones que están llamadas a controlar (el control de la detención y de la legalidad de la prueba son ejemplos paradigmáticos de ello). En el caso de los jueces de juicio, las necesidades de capacitación giran principalmente en torno a las dificultades que exhiben, por una parte, para deconstruir la cultura de prueba tasada y valorar la prueba con libertad y, por otra, ofrecer para esa libre valoración un genuino análisis de credibilidad de la prueba en la sentencia.

En general, las Cortes han estado bien dispuestas a ponerse al servicio del éxito del proceso de reforma, pero exhiben dos dificultades importantes para que puedan realmente materializar dicha intención: en primer lugar, la capacitación que poseen es muy poca en comparación a la capacitación de los jueces de instancia y, en segundo lugar, en un sistema acusatorio construido desde estándares y principios más que de reglas absolutas, resulta indispensable construir las normas a partir de los casos concretos. Para esto, el sistema necesita jueces de instancia creativos y confiados. El poder discipli-

nario se presenta como un obstáculo para ello, particularmente cuando puede ser utilizado en el contexto del debate interpretativo jurisdiccional.

### *c) El Ministerio Público*

Aunque los resultados son bastante diversos entre las fiscalías de distintas regiones e incluso entre ciudades de una misma región, el solo dinamismo que está exhibiendo el Ministerio Público en el nivel local, la capacidad de aprendizaje y la permanente corrección de los modos de trabajo con metas de eficiencia, resulta una virtud que el informe destaca. En este sentido, los autores señalan que el próximo esfuerzo del Ministerio Público debiera ser el profundizar el proceso de identificación de las mejores prácticas y replicarlas en forma efectiva.

A diciembre de 2002, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%. En este mejoramiento substancial de los índices de término, en relación a los consignados en el primer informe sobre Chile, parece tener un rol muy relevante la mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar esas decisiones y llevarlas a cabo.

En general, y salvo muy pocas fiscalías, no hay trabajo en equipo en el sentido de que un fiscal asuma todas las audiencias o alegatos del Ministerio Público en un determinado lapso o sala. La carpeta del Ministerio Público, al igual que en 2001, sigue conformando un cuerpo bastante formalizado, crecientemente más parecido al antiguo expediente, con peticiones por escrito de cuestiones que podrían fácilmente ser solicitadas por vías más expeditas, con redacciones altamente formalizadas, citaciones, acusaciones innecesariamente extensas, todo lo cual genera gasto innecesario de recursos y sobrecarga de trabajo. En general, la formalización del trabajo de los fiscales parece excesiva.

Los tribunales parecen estar jugando un rol relevante en el sentido de imponerles estas exigencias y formalidades. A su vez, los tribunales exigen esto debido a que en las Cortes siguen funcionando con tal lógica.

El estudio detectó señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna existe un sistema más institucionalizado. El control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales

adjuntos sigue operando de manera informal. Lo que existe es una evaluación a todos los fiscales adjuntos, una vez al año, de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional.

En general, jueces, defensores y policías estiman que la calidad del trabajo del Ministerio Público es buena, a pesar de que se reconocen diferencias importantes entre fiscales. Están empezando a aparecer algunas prácticas que, aunque incipientes y aisladas, deben ser objeto de preocupación. Un ejemplo de esto es que en algunas ciudades ocurre con frecuencia que los fiscales realicen “alegatos de pasillo”, es decir, discutir su caso con el juez fuera de la bilateralidad de la audiencia.

En materia de recursos humanos, el Ministerio Público está entrapado con un mal diseño legal que lo obliga a abrir concurso público cada vez que un fiscal deja su puesto de trabajo por renuncia o traslado, sin que les sea posible promover internamente fiscales que ya estén en funcionamiento. Cada concurso cuesta aproximadamente US\$ 4.000 en publicaciones y tarda un mes en resolverse. Aún más, si quien deja su puesto es un fiscal de grado alto –y son otros fiscales de inferior rango los que aspiran a ese cargo–, se genera un efecto dominó dentro de la fiscalía local que cuesta varios miles de dólares y más tiempo gastado. Esto dificulta que el Ministerio Público pueda generar políticas de traslado y ascenso de los fiscales.

El funcionamiento del Ministerio Público con la policía, y la inserción de esta en el nuevo sistema, ofrece experiencias muy heterogéneas y variadas de ciudad en ciudad, aunque, en el conjunto, parece que varios de los problemas detectados en 2001 han tendido a disminuir.

En particular, los fiscales están consolidando relaciones de equipos y una coordinación cada vez más afianzada, lo que ha resultado en el desarrollo de métodos de trabajo más eficientes entre ambas instituciones. Así, por ejemplo, en algunas fiscalías han pareado las unidades de fiscales especializados con las respectivas unidades de la policía o, en otras ciudades, están desarrollando programas piloto para hacer partes comunes en línea entre la fiscalía local y la policía. Todo esto contribuye a la eficacia del aparato de persecución y a una mejor utilización de los recursos. No obstante, subsisten algunos lugares en que la relación está más deteriorada.

En materia de organismos auxiliares, comienzan a detectarse problemas cada vez más importantes con respecto a falta de recursos.



El Servicio Médico Legal ha trasladado servicios a algunas regiones que antes tenían que mandar las pericias a Santiago. La disposición de sus profesionales es en general valorada por los fiscales, aunque en todas partes se releva el problema de la falta de recursos, unido al hecho de que buena parte de los profesionales trabaja solo media jornada y que, por lo tanto, no quieren que el sistema disponga de su media jornada de ejercicio libre. El Registro Civil es el servicio auxiliar mejor evaluado por los usuarios –fundamentalmente los fiscales– debido a una clara modernización tanto de su equipamiento como de sus servicios y el modo de prestarlos.

#### *d) La Defensa Pública*

Una primera cuestión que el estudio destaca respecto de la Defensoría Penal Pública es que modificó radicalmente el derecho a defensa en Chile: no hay un solo imputado en las regiones de la reforma que no haya contado con un defensor público, abogado, en todas y cada una de las audiencias a través de las cuales el sistema avanzó su situación procesal.

La Defensoría exhibe áreas de aprendizaje en sus modos de organizar el trabajo, aunque en general se observa menos dinamismo que en las demás instituciones del sistema. En este sentido, prácticamente en todas las ciudades visitadas la Defensoría ha establecido modelos bastante lineales de organización del trabajo: las causas son distribuidas entre cada uno de los defensores, el que se hace cargo por sí mismo de su cartera de causas y de todos los trámites, diligencias e investigaciones a que ellas dan lugar.

Esta forma más bien lineal de organizar el trabajo se produce, además, en un escenario en que los defensores acusan permanentemente falta de recursos humanos y estar excedidos por la carga de trabajo, principalmente por aspectos de la actividad que podrían favorecerse enormemente de formas más eficientes de organización. En este sentido, formas más cooperativas de distribuir las tareas, el trabajo en equipo y el aprovechamiento de “economías de escala” producto de dicho modo de organizarse parecerían poder contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos.

El principal problema detectado durante la investigación se refiere a la calidad de los defensores y de su trabajo. Si bien es cierto que la calidad varía intensamente de lugar en lugar y de las personas en concreto, la percepción de los autores, tras las entrevistas, observación de audiencias y revisión de información empírica, es

que la Defensoría tiene problemas en la calidad del servicio que está prestando.

Estos problemas se expresarían en una escasa capacidad para llevar al juicio información independiente que controvierta substancialmente la acusación del fiscal y, asimismo, en una capacidad también baja para desarrollar estrategias de argumentación a nivel de audiencias de garantía e impulsar en el debate judicial las implicancias y aplicaciones más finas del sistema de derechos y garantías. Esto último, pese a que se reconoce que la Defensoría ha alcanzado logros muy importantes en materia de decisiones jurisprudenciales sobre garantías.

Estos problemas deben ser abordados urgentemente, pues la experiencia comparada muestra que solo una defensa activa mantiene estándares aceptables de calidad tanto en la investigación del Ministerio Público como en la actividad jurisdiccional. En este sentido, una mala calidad del servicio de defensa no solo afecta al caso individualmente considerado, sino que, cuando exhibe cierta envergadura, también perjudica al funcionamiento del sistema en su conjunto.

En la contracara, la Defensoría completó durante 2002 un trabajo técnico largo y complejo para la próxima instalación del sistema de licitación de la defensa penal a privados, y para el cobro de aranceles por el servicio de defensa. Ambas cuestiones son de fundamental importancia y constituyen piezas claves del engranaje de defensa pública diseñado por la reforma. Este trabajo ha incluido la dictación de varias normas y decisiones, así como el diseño de instrumentos técnicos para la medición y control de dicho sistema.

#### *e) Derechos de Imputados y Víctimas*

##### *i. Situación de los derechos de los imputados*

En materia de derechos del imputado, el estudio se focaliza en dos de ellos: el acceso a la información de cargo y el derecho a la integridad física y psíquica durante el proceso.

Según lo constatado en el informe, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el inquisitivo, el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo parece ser una herramienta muy excepcional. Los defensores obtie-

nen, por regla general, toda la información de cargo disponible en contra de los imputados desde etapas muy tempranas de la persecución penal.

El estudio constató que la reserva de antecedentes de investigación es utilizada en casos excepcionales, normalmente de drogas. Además de lo anterior, el estudio comprueba que existe por regla general acceso de los defensores a las carpetas de los fiscales y que se ha consolidado la práctica de permitirles obtener fotocopias de las mismas. Sin embargo, los avances en la protección del derecho a acceder a la información no implica que no se hayan detectado algunas prácticas problemáticas respecto del mismo. Un ejemplo de ellas, que en todo caso pareciera no constituir una práctica extendida, se refiere a la falta de registro de cierta información o pruebas de importancia para el caso, que no aparecen reflejadas en la investigación, y que no se exhiben sino hasta momentos tardíos del proceso como “cartas bajo la manga”.

La principal conclusión que se puede obtener de todas las fuentes revisadas y de la información recabada en regiones es que el funcionamiento del nuevo sistema habría tenido aparentemente un impacto en la disminución de atentados graves en contra de la integridad física y psíquica de los detenidos y de los abusos policiales en general. Es decir, los atentados y abusos habrían disminuido como también la gravedad de los mismos. Explicarían estos avances el rol que cumple la audiencia de control de la detención, el trabajo de los defensores y los propios fiscales.

Con todo, la investigación constata cierto resurgimiento de prácticas abusivas en contra de los imputados en algunas ciudades. Además, se constató que, respecto de los jóvenes, el tratamiento policial es peor que en el caso de los adultos, lo que constituye una situación grave. Finalmente, se detectaron problemas vinculados a la obligación de informar derechos al imputado detenido bajo condiciones que aseguren su adecuada comprensión.

En consecuencia, no obstante los logros que se habrían producido en materia de integridad física y psíquica, esta es un área en donde queda bastante camino por avanzar, especialmente en la erradicación de ciertas prácticas y en la mantención del impacto inicial de la reforma en la limitación de otras. En esta cuestión juegan un papel central los problemas relevados a propósito de las necesidades de mayor desarrollo de las habilidades que exige el rol de juez de garantía, pues lo que se percibe con frecuencia es que en el

control de las prácticas abusivas los jueces solo operan con respuestas bastantes gruesas (como limitarse a denunciar el abuso para que sea perseguido penalmente), en lugar de desarrollar por vía de la exclusión de prueba la nulidad procesal o sus facultades generales para tutelar garantías (Art. 10 del CPP) respuestas y estándares más sofisticados.

## ii. Situación de los derechos de las víctimas

El nuevo sistema regula una serie de derechos orientados a lograr la plena satisfacción de los intereses de las víctimas durante el transcurso del proceso. En grandes rasgos, dichos derechos pueden agruparse en tres categorías que el estudio examina:

### – ***Derecho de la víctima a ser tratada con dignidad y respeto***

La impresión general obtenida a través de las visitas y entrevistas es que el trato a las víctimas habría tenido una mejora importante respecto del sistema antiguo. Más allá de los progresos específicos, el punto que parece más relevante es que durante la investigación fue posible identificar que el objetivo de atender a la víctima se está transformando en una preocupación institucional. Sin embargo, y no obstante los avances que parecieran comenzar a consolidarse, durante la investigación se han hallado algunos problemas en dos materias muy relevantes que deben ser corregidas: información y rapidez de atención.

### – ***Derecho a la protección y asistencia de las víctimas***

El primer aspecto que ha sido posible verificar durante el curso de la investigación es que el Ministerio Público ha implementado un sistema de protección de las víctimas de acuerdo con las exigencias establecidas en las normas generales del Código Procesal Penal.

Existe una gran gama de medidas de protección que se le entregan a la víctima, con distintos niveles de intervención y protección. El sistema ha desarrollado mecanismos de protección inexistentes con anterioridad; dichos mecanismos son usados regularmente con altos niveles de eficacia y las víctimas evalúan positivamente su uso.

Sin embargo, la creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de medidas de protección constituiría una preocupación para los fiscales. El problema descrito puede generar un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una

política más amplia en el uso de estas medidas. Con todo, en esta materia el Ministerio Público ha generado grados de creatividad creciente en la búsqueda de soluciones alternativas a la mera protección policial, y esos mecanismos incluyen hoy respuestas tan diversas como la distribución entre las víctimas de celulares con un número directo a la policía, la tramitación de nuevas líneas telefónicas para las víctimas o la asistencia en la ubicación y arriendo de otra vivienda. Un tema aparte es que la actitud de la policía en la materia pareciera demostrar una falta de penetración de la lógica de protección de las víctimas como un objetivo institucional valioso.

En relación al derecho de asistencia de las víctimas, el principal avance ha sido el establecimiento de una institucionalidad inexistente en el sistema antiguo, las Unidades Regionales de Atención de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, encargadas de velar por su satisfacción. Los antecedentes recopilados indican que las unidades regionales estarían cumpliendo los objetivos de su creación al estar realizando actividades concretas para prestar asistencia social, médica o psicológica a las víctimas. En consistencia con esto, existen antecedentes empíricos que dan cuenta de altos grados de satisfacción de las víctimas con el trato recibido a través de estas unidades. Con todo, la cobertura prestada por el sistema a la fecha es relativamente baja en términos de la cantidad de víctimas atendidas.

Por otra parte, es posible detectar un cierto conflicto de lógicas entre los fiscales y estas unidades regionales, entre las funciones de persecución penal y el rol asistencial del Ministerio Público. En ese sentido, es importante que el Ministerio Público desarrolle una política que intente balancear adecuadamente los intereses que aparecen en conflicto.

#### – ***Derecho a la reparación***

Las estadísticas del año 2002 muestran una mayor utilización de los mecanismos creados para satisfacer este derecho, que en el primer año de implementación. Este mayor uso se refiere principalmente a la suspensión condicional del procedimiento y, en menor medida, a los acuerdos reparatorios. Sin embargo, estos mecanismos aparecen con cifras todavía bastante por debajo de las proyecciones iniciales de la reforma, siendo lejos las instituciones más subutilizadas. La acción civil es prácticamente inexistente.

Son varias las causas que explican la escasa utilización de mecanismos reparatorios a favor de las víctimas, las cuales pueden resumir-

se en un entorno de incentivos poco propicio al interior de las fiscalías, compuesto por problemas en el diseño normativo y la interpretación que del mismo hacen los jueces. En este contexto, los fiscales no siempre estarían asumiendo un rol proactivo en la utilización de estas herramientas o, incluso, en ocasiones en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esto último, sin embargo, también encuentra una razón más de fondo, cual es que el conflicto entre los objetivos de la persecución penal y los intereses concretos de las víctimas está en general siendo resuelto por los fiscales de forma tal de privilegiar su propio trabajo de persecución.

*f) Medidas Cautelares*

La opinión casi unánime de los entrevistados converge acerca del hecho que la reforma se habría traducido en una importante racionalización del uso de la prisión preventiva. Esto se traduce en una disminución del uso de este mecanismo tratándose de delitos menores o medianos. En donde no parecieran haber cambios tan profundos, es respecto de los delitos más graves, los que tienen penas superiores a los cinco años de privación de libertad, aunque sí hay una racionalización importante respecto de su duración.

Las cifras dan cuenta de un impacto importante de la reforma en la materia. Las de la defensoría indican que solo aproximadamente el 15% del total de imputados atendidos se encontraría en prisión preventiva. Gendarmería de Chile da cuenta de una disminución importante de los imputados presos en relación a los procesados del sistema antiguo en todas las regiones. Por otra parte, los datos del Ministerio Público indican que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea un tercio del total de casos en los que tienen un imputado al que se le ha comunicado formalmente ser objeto de una persecución criminal.

Un problema es la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto de la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Se detectó un uso bastante difuso de la causal “peligro para la seguridad de la sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta de que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar caso a caso y en concreto su necesidad. Pero este cierto automatismo en la utilización de la prisión preventiva corre también en sentido inverso: es posible observar casos en que, dadas las

circunstancias concretas de la causa y las específicas necesidades de cautela, imputados que parecen candidatos seguros a prisión preventiva salen en libertad.

Las medidas cautelares personales alternativas a la prisión son utilizadas de manera habitual y extensiva según indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho de que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento. Dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%). Pese a no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivas en porcentajes muy importantes (entre 80% y 90%). La experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su sustitución por otra más intensa son excepcionales.

#### *g) Reforma procesal penal y seguridad ciudadana*

Una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores al funcionamiento de la reforma es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad de las personas. Ahora bien, el único estudio de carácter empírico que contiene información acerca de los niveles de temor al delito en Chile es el denominado “Índice Paz Ciudadana-Adimark”, y dentro de los diversos aspectos que la encuesta investiga, el que es relevante para los objetos del análisis de esta sección es la medición del nivel de “alto temor”. De los resultados de ese estudio, si se compara la situación ocurrida con las ciudades de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma, se puede notar un comportamiento errático del índice de alto temor, aunque con un alza respecto del periodo anterior a la puesta en marcha de la reforma. A pesar de que el análisis general hace pensar que es posible que la reforma genere algo de inseguridad, lo cierto es que esas mismas cifras analizadas más específicamente hacen menos clara dicha desvinculación. Así, algunas regiones con reforma exhiben aumentos de temor, algunos de los cuales descienden luego de ciertos meses de aplicación; otras regiones con reforma experimentan mantención o incluso descensos en sus tasas de temor; en la contracara, hay fuertes aumentos de temor –y también disminuciones– en regiones sin reforma.

Con todo, se trata de un indicador que debe ser analizado en conjunto con información adicional para establecer si efectivamente la reforma constituye una variable relevante en dicho aumento. Para estos efectos, un segundo indicador en la materia es analizar la situación de la percepción pública acerca de la reforma con el objetivo de verificar si es que existe alguna relación entre el mayor temor y cómo es percibido el nuevo sistema por la población.

El antes mencionado “Índice Paz Ciudadana-Adimark” ha incluido información acerca de la percepción pública en relación a la reforma. Las cifras generales dan cuenta de una alta valoración de la reforma en las ciudades donde esta funciona. Incluso en aquellas en que se presentan menores niveles de valoración, este es equivalente a dos tercios. Estos datos parecieran sugerir que no existe una conexión directa entre el sentimiento de alto temor de la gente y la valoración que ella hace sobre el nuevo sistema.

Otro estudio relevante de percepción es el denominado “Estudio Adimark-Ministerio de Justicia”, que tuvo por objetivo específico medir las percepciones de la población acerca de la reforma procesal penal en las regiones en donde ésta se aplica. Sobre la base de los resultados del mismo es posible detectar bastante coincidencia entre los dos estudios presentados sobre percepción pública. En efecto, los porcentajes de personas entrevistadas que conocen o han oído hablar de la reforma en las regiones en donde ésta funciona fluctúan entre un 60% y 70% en ambos estudios. Lo mismo ocurre con los niveles de aceptación o valoración positiva de la reforma.

Es viable afirmar que no resulta posible establecer una correlación directa y clara entre el funcionamiento de la reforma procesal penal y el temor al delito en la población. Por el contrario, los antecedentes parecen sugerir que la reforma procesal penal no pareciera ser el factor decisivo para explicar las fluctuaciones del nivel de alto temor, cuestión que no excluye que pueda pesar de alguna forma en tales cambios.

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en donde ésta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el incremento que habrían



experimentado las denuncias y, a su vez, lo que se suele señalar como una segunda crítica, que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales.

Para analizar el comportamiento de la tasa de denuncias se revisaron las cifras que prepara la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile. En su conjunto, los números presentados que abarcan regiones de la primera y segunda etapa de implementación de la reforma muestran en forma consistente un aumento de las denuncias a partir del momento de su puesta en marcha. Considerado ese hecho en forma aislada se podría sostener que el impacto de la reforma en dichas regiones ha sido el de aumentar los problemas de seguridad ciudadana desde el punto de vista de su dimensión objetiva. Con todo, los datos revisados parecieran ser insuficientes para probar adecuadamente dicha afirmación. Existen dos problemas específicos que el estudio menciona ya que cuestionan la conclusión señalada. En primer lugar, el aumento de denuncias en los delitos de mayor connotación social es consistente con un proceso de incremento de las denuncias que se viene dando en Chile desde el año 1995. En ese sentido, una explicación razonable de lo anterior es que, al funcionar con niveles mayores de transparencia y rapidez, la reforma ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traduciría en un aumento de las denuncias y, por consiguiente, una disminución de la cifra negra de delitos no denunciados.

El resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social.

Respecto de la segunda crítica, esto es, que la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduce en una disminución de los arrestos, cabe señalar que en efecto la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Ese impacto inmediato tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento. El efecto de disminución de detenciones obedece no tanto al ámbito de facultades legales, las cuales fueron potenciadas con una reforma del 30 de enero de 2002, sino que a una autorrestricción de la propia policía en el ejercicio de sus

facultades. Esta autorrestricción obedece a varios factores. En primer lugar, la reforma efectivamente ha establecido un sistema de mayor control sobre la actividad policial. Además, se explica debido a una respuesta de abstención de la policía frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Finalmente, parece que también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal.

#### *h) Indicadores y productividad del sistema*

En materia de decisiones que el sistema está produciendo, el primer hallazgo de la investigación es que ha desarrollado una capacidad muy significativa para concluir casos, lo que lo acerca a los óptimos preestablecidos con anterioridad a su puesta en marcha. En efecto, a diciembre de 2002 el sistema había sido capaz de terminar un 87,3% del total de casos ingresados y un 85,6% de los delitos ingresados, en tanto las proyecciones para el tercer semestre de funcionamiento arrojaban un término de 89%. Destacan en este sentido la II y la IX Región que presentaban porcentajes de términos de casos de 89,9% y 89,4%, respectivamente. El punto más significativo en la materia es la capacidad de aprendizaje exhibida por el sistema. Así, si se analiza la cifra de evolución de términos en cada región, se constata una creciente capacidad para terminar casos y, además, que las regiones de la segunda etapa de implementación alcanzaron los mismos niveles de terminación de casos que las regiones de la primera etapa en un tiempo significativamente menor. No obstante lo anterior, analizados los datos de terminación en forma desagregada por categorías de delitos, es posible concluir que el sistema muestra baja capacidad en terminar homicidios y delitos sexuales. Además de ello, los delitos de la ley de drogas y de la ley de alcoholes presentan porcentajes de terminación muy por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente considerando que en su mayoría se trata de delitos flagrantes. En consecuencia, un desafío importante para el sistema es aumentar su capacidad para terminar casos que, si bien representan un ingreso porcentualmente bajo, desde el punto de vista social son muy relevantes.

Analizadas las cifras por categorías de término, es posible observar que el sistema ha alcanzado óptimos en materia de desestimaciones de casos, pero todavía le falta por alcanzar dichos óptimos en

materia de soluciones. Particularmente bajos aparecen los porcentajes de casos concluidos a través de juicios orales (0,22% del total de términos), procedimientos abreviados (0,48% del total de términos), suspensiones condicionales del procedimiento (2% del total de términos) y acuerdos reparatorios (1% del total de términos). Estas instituciones representan las soluciones de más alta calidad que el sistema ofrece y todas ellas admiten incrementos significativos en su uso. Por estas mismas razones surge la necesidad del Ministerio Público de desarrollar metodologías de trabajo al interior de las fiscalías locales que apoyen y potencien el trabajo de los fiscales adjuntos en el logro de este tipo de términos del sistema.

Sin perjuicio de la necesidad del Ministerio Público de incrementar el porcentaje de soluciones, si se compara la productividad del nuevo sistema con la del antiguo, es posible concluir que éste ha sido capaz de generar más soluciones. El estudio realiza este ejercicio en tres categorías de delitos considerados paradigmáticos: robos, hurtos y homicidios. En las tres categorías el sistema nuevo presenta mayores porcentajes de soluciones que el antiguo. En materia del tiempo que el sistema está tomando para adoptar decisiones, el estudio también constata mejoras significativas respecto del sistema antiguo. Así, las cifras dan cuenta que han existido rebajas promedio de tiempo de duración de los procesos al 37,3% y 46,1% en la IV y la IX Región, respectivamente, es decir, cerca de un tercio de lo que solían demorarse.

Uno de los problemas detectados durante la investigación se refiere a las metodologías utilizadas por el Ministerio Público para medir la duración de los procesos. En efecto, ellas presentan problemas de generalidad, cambios de metodologías y universos que dificultan el análisis de las mismas. Resulta urgente que las estadísticas de tal institución puedan afinar una metodología que permita entregar resultados en forma consistente en el tiempo. El estudio incluyó una investigación en materia de casos que llegaron a juicio oral en dos tribunales (Antofagasta y Temuco), que arrojó que la duración de los casos que van a juicio (en general los más largos que el sistema tiene) varía entre seis y once meses. Este rango representa una disminución importante de tiempos respecto del sistema antiguo, pero todavía da cuenta de plazos que pueden reducirse. Ello especialmente considerando que la investigación detectó, por una parte, que las investigaciones tienden a extenderse en delitos en los que sería presumible estimar existen los antecedentes de investigación en etapas tempranas y, por la otra, en una cierta demora que se produce entre la presentación de la acusación y la realización del

juicio oral derivada de las normas legales que establecen plazos rígidos para los trámites y las audiencias que se realizan en dicho periodo.

### **III. ANÁLISIS COMPARATIVO**

#### **1. Consideraciones generales**

Terminada la segunda etapa de nuestro proyecto de seguimiento, con la cual acumulamos información acerca de los procesos de reforma en ocho países de la región latinoamericana, podemos confirmar algunos rasgos generales de estos procesos que ya se habían manifestado en el análisis de los cuatro primeros países y que consideramos que vale la pena destacar.

La primera constatación que nos parece importante resaltar es la homogeneidad de los procesos de reforma. Esto es, el hecho que en todos estos países, muchos de ellos con enormes diferencias en cuanto a su grado de desarrollo, su tamaño o las particularidades de sus procesos políticos, se hayan generado propuestas de reforma judicial tan similares en cuanto a sus propósitos y a los instrumentos utilizados. Desgraciadamente, así como las propuestas han sido homogéneas, también ha existido mucha similitud en cuanto a las deficiencias que los procesos exhiben en los diversos países. Prácticamente en todos ellos es posible observar una dinámica similar de acuerdo con la cual, una vez concluido el proceso de aprobación legislativa de los nuevos sistemas procesales, el debate acerca del proceso de reforma tiende a perder dinamismo y, en consecuencia, el efecto de control que este debate cumplía se aminora, dejando espacio para un decaimiento de los esfuerzos de implementación.

Asimismo, es común observar que los procesos de implementación de los diversos sistemas procesales, si bien en algunos casos han sido vigorosos desde el punto de vista financiero –dado que han concretado importantes inversiones–, en general, han dado cuenta de grandes carencias en relación con la capacidad de generar respuestas a los numerosos problemas que la puesta en práctica de un sistema judicial más complejo supone. De esta manera, y como veremos más adelante con algunos problemas específicos, aspectos tan importantes como la capacitación de nuevos actores, la gestión de los órganos del sistema, la conducción del propio proceso de reforma y, en general, la capacidad de identificar y resolver problemas nuevos o no previstos, ha resultado deficitaria.

En general, se podría decir que el proceso de reforma se ha visto en problemas cada vez que ha debido utilizar un lenguaje e instrumental diverso del legal y, precisamente, es el proceso de implementación el que devela la insuficiencia del discurso jurídico dada la necesidad de enfrentar problemas que lo trascienden.

Pero aún en el aspecto de los recursos, uno de los problemas más comunes suele ser que los gastos han tenido problemas importantes de focalización y ajuste, por lo cual tienden a concentrarse en algunos sectores, en tanto que otros aparecen desfinanciados. Asimismo, ha sido baja la capacidad de identificar y corregir estas situaciones. Ello da cuenta de otro problema común a muchos procesos: la carencia de sistemas de seguimiento, la casi total carencia de cifras que den cuenta del funcionamiento de los sistemas judiciales en sus diversas partes y, consecuentemente, una general incapacidad para evaluar y corregir.

Una segunda característica general de los procesos de reforma que nos interesa resaltar es que, no obstante sus problemas, siguen mostrando un gran vigor. En un sector tradicionalmente muy refractario al cambio, en el que los procesos de modernización social y económica han tenido tradicionalmente poco impacto, los proyectos de reforma a la justicia penal han tenido y siguen teniendo la capacidad de convocar voluntades muy heterogéneas.

Otra señal muy clara del vigor de los procesos de reforma se encuentra en la capacidad que estos han tenido para extenderse a los países que, hasta ahora y por razones muy diversas, no se habían involucrado en la reforma. Tal es el caso de Colombia, México, Perú y República Dominicana. En estos países, la reforma a la justicia penal aparece como un proyecto central en la agenda de fortalecimiento de las instituciones del sector justicia<sup>14</sup>.

A pesar de los problemas que han tenido los países que ya han encarado los procesos de reforma, ésta sigue siendo un proyecto capaz de convocar las expectativas de muchas personas e instituciones probablemente porque se trata de un proyecto que tiene ideas

<sup>14</sup> Con posterioridad a la elaboración de este informe comparativo, todos los países que aquí se mencionan iniciaron procesos de reformas. República Dominicana y Colombia pusieron en marcha sus nuevos sistemas de justicia criminal en los años 2004 y 2005, respectivamente. Perú aprobó un nuevo Código que deberá entrar a regir durante el año 2006. México se encuentra debatiendo en el Parlamento una reforma a nivel federal, sucediendo lo mismo en varios de los Estados que lo componen. Incluso el de Nuevo León, el más avanzado, comenzó a aplicar su reforma el año 2004.

claras y que proyecta imágenes muy concretas de un modelo distinto al vigente.

Creemos que precisamente este dinamismo del proceso de reforma y su capacidad de seguir convocando voluntades, es el factor que otorga relevancia a una discusión regional acerca de los procesos de implementación. Así como las ideas básicas de la reforma encontraron sustento en su capacidad de difundirse de unos países a otros, en la capacidad intercambiar experiencias, de generar liderazgo y experticia que trasciendan los ámbitos nacionales, parece necesario que algo similar ocurra con el proceso de implementación. La posibilidad de que éste se sustente también en la demostración de experiencias entre los diversos países, tanto las exitosas como las negativas, y de que las propuestas técnicas acerca de cómo abordar los desafíos de la implementación sean también compartidas por una comunidad profesional a nivel regional, es una posibilidad concreta que contribuiría mucho a mejorar los resultados del proceso de reforma.

Desde el punto de vista del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, es esta la tarea que consideramos más relevante. Esto es, poder identificar, a partir del conjunto de trabajos nacionales, los problemas más urgentes y comunes en la implementación de los procesos de reforma. A partir de allí será posible la generación de una agenda regional que convoque a los actores a un proceso de análisis de los problemas y, sobre todo, de identificación y proposición de respuestas. Éstas provendrán de algunos países que hayan experimentado soluciones interesantes y donde sea posible observar prácticas replicables, de países desarrollados con larga experiencia en el desarrollo de procesos acusatorios, o que sean construidas como producto del trabajo de las instituciones y de los expertos latinoamericanos.

## **2. Principales problemas observados**

### **2.1 *Reproducción de la instrucción tradicional***

En la mayoría de los países parte del estudio se identificó la tendencia del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Es claro que uno de los principales propósitos de las reformas fue el de superar uno de los aspectos más criticados de los sistemas inquisi-

sitivos como era la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema, así como una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo, el cual, en la práctica, constituía el centro del proceso penal inquisitivo y consistía en la acumulación de información respecto de cada uno de los casos, por medio de un expediente escrito. Estos expedientes eran en general tramitados de modo burocrático, por medio de la aplicación de una pauta de trámites sin que existiera un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada caso. Estos trámites, por su parte, eran desarrollados por medio de un sistema generalizado de delegación de funciones que transfería mucho poder informal a funcionarios subalternos generando espacios para la corrupción. Otra característica de la instrucción inquisitiva consistía en la inexistencia de facultades discrecionales para la desestimación de las causas sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad. Como producto de esta situación, los sistemas solían verse atochados con una innumerable cantidad de casos sin que los jueces u otros funcionarios pudieran seleccionar los más relevantes –o aquellos con mejores perspectivas de éxito–, ni pudieran buscar formas alternativas de solución de los conflictos. El resultado era, entonces, una generalizada ineficacia del sistema que no podía en el hecho abocarse a tal cantidad de casos y el desarrollo de sistemas de selección informales y muchas veces arbitrarios y a lo menos oscuros.

A partir de esa perspectiva, el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje lo constituye el traspaso de esta tarea desde los órganos judiciales al Ministerio Público. Por una parte, este cambio apuntó a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución y, por otra, se trató de desformalizar la actividad de persecución desligándola de todos los formalismos y limitaciones operativas propias de la ritualidad judicial, traspasándola a un órgano administrativo que en teoría podría desarrollar métodos de trabajo nuevos, mucho más orientados a la eficacia.

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los Ministerios Públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y, en algunos casos, han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los Ministerios Públicos apare-

cen después de la reforma como actores institucionales importantes, al menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

**Tabla 2**  
POBLACIÓN, DENUNCIAS, NRO. FISCALES Y TASA DE FISCALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Población	Denuncias	Nro. fiscales	Nro. fiscales x c/ 100 mil habs.
Córdoba (Argentina) <sup>15</sup>	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica <sup>16</sup>	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile <sup>17</sup>	3.114.595	285.328	129	4,1
Ecuador <sup>18</sup>	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala <sup>19</sup>	11.986.558	222.436	545	4,5
Paraguay <sup>20</sup>	5.635.806	33.305	179	3,2

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

No obstante, los informes de los diversos países muestran una tendencia general que se traduce en una limitada capacidad de innovación de los Ministerios Públicos en relación con sus nuevas facultades. La tendencia generalizada parece ser la de reproducir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo. Esto significa, básicamente, que el trabajo se asigna de modo individual a cada fiscal de acuerdo con algún mecanismo de turno o territorial, que cada fiscal toma autónomamente las decisiones en cada caso, y que su método de trabajo consiste en la acumulación de información en un expediente relativamente formalizado y rutinizado en cuanto a la secuencia de trámites con los que se va completando.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes, por ejemplo en Ecuador, Chile y Guatemala, los

<sup>15</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

<sup>16</sup> Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

<sup>17</sup> Datos correspondientes al ingreso de causas desde diciembre del 2000 a diciembre del 2002, sobre 5 regiones del país, fuente: Informe 2° versión Chile y Cuenta Anual Ministerio Público 2002-2003.

<sup>18</sup> Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

<sup>19</sup> Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

<sup>20</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.



Ministerios Públicos han tendido a constituir equipos de trabajo en los que los casos se puedan manejar de forma diferenciada de acuerdo a diversos criterios. No obstante esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

En otros lugares como Guatemala y Chile se ha constatado que existen iniciativas destinadas a generar evaluaciones tempranas de los casos de manera de dar salida a muchos de ellos por la vía de un uso amplio de desestimaciones o salidas alternativas sencillas. Para eso se han generado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y que puedan entonces generar criterios estandarizados al respecto.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se constata una muy limitada capacidad de los Ministerios Públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que no se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de los casos verdaderamente importantes, genera una demora generalizada en el sistema y, además, ofrece amplios espacios para la reinstalación de una selectividad obscura que puede llegar a ser arbitraria, o incluso corrupta.

**Tabla 3**

USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES POR FISCALÍA

Córdoba <sup>21</sup>	1%
Costa Rica	64%
Chile <sup>22</sup>	61%
Ecuador <sup>23</sup>	2%
El Salvador <sup>24</sup>	26%
Guatemala <sup>25</sup>	4%
Paraguay <sup>26</sup>	10%

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

<sup>21</sup> Según actuaciones ingresadas ante juzgados de control y las desestimaciones y juicios abreviados resueltos. Fuente: estadísticas del año 2001 del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

<sup>22</sup> Datos año 2002, Informe Local 2ª versión.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Datos año 2001.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Datos año 2001, Informe Local.

Esta tendencia a reproducir el método tradicional de instrucción en el Ministerio Público se traduce también en una muy limitada utilización de los caminos procesales más breves que los nuevos Códigos han introducido. En muchos países estos métodos previstos para las etapas más tempranas y los casos más sencillos –por ejemplo delitos flagrantes en los que hay confesión– no se utilizan del todo, es decir, aún en aquellos casos más sencillos se procede a abrir una investigación que se prolonga por un tiempo importante y aún si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos –procedimiento abreviado– se hace en una etapa tardía, habiéndose invertido una gran cantidad de tiempo y recursos en el caso.

### **5.2 Debilidad de la función de garantía**

Cuando los proyectos de reforma fueron diseñados y difundidos, una de las propuestas más importantes fue la de generar una jurisdicción especializada destinada a hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales que tradicionalmente ejercía el juez del crimen. Dado que las funciones de persecución iban a ser traspasadas al Ministerio Público, las funciones propiamente judiciales, vinculadas fundamentalmente a la protección de derechos individuales, quedarían reservadas para un juez especial que desde una posición de plena imparcialidad resolvería los conflictos que durante la actividad preparatoria se presentaran entre los intervinientes del proceso, muy especialmente aquéllos que se produjeran entre el Ministerio Público y el imputado.

Detrás de estas propuestas estaba una de las principales críticas que desde la perspectiva de los derechos individuales se formulaban al sistema tradicional. Al encontrarse concentradas en el juez de instrucción tanto las funciones de persecución como las de control de esa misma persecución, estas últimas terminaban siendo anuladas por las primeras, dado que resultaba inconcebible que la misma persona encargada de investigar un delito y hacer avanzar un caso hacia una decisión condenatoria fuera a poner obstáculos a su propia actividad.

A partir de estas consideraciones, en los diversos países, los procesos de reforma establecieron jueces que tendrían a su cargo esta tarea. En algunos casos, esto se hizo por vía de mantener los viejos juzgados de instrucción con una competencia limitada ahora a la función de control, tal cosa ocurrió por ejemplo en Ecuador, Córdoba y Paraguay, en tanto que en algunos otros países, como Chile, se procedió a crear tribunales nuevos para que cumplieran esa función.

La información contenida en los diversos informes da cuenta de una tendencia general bastante preocupante en cuanto a este tema y que se traduce en lo que podríamos calificar como una generalizada debilidad de la función de garantía. La primera constatación que es posible hacer en cuanto a esto es que durante el proceso de implementación de los nuevos sistemas, este tema, es decir, la implantación de un sistema judicial de control de la tarea del Ministerio Público, no ha aparecido como una cuestión prioritaria ni sobre la cual hayan existido ideas demasiado claras ni que vayan mucho más allá de las nociones muy generales antes expuestas. De hecho, lo que llama la atención es que, en muchos de los países analizados en los dos años, ni siquiera resultaba claro que todo el discurso relativo a la oralidad y a la publicidad y toda la vinculación de estos principios con las garantías individuales resultara aplicable a la función judicial de garantía. De este modo, en reformas como la de Córdoba, pareciera ser que no existía una noción clara de la necesidad de que la función de garantías se realizara por medio de audiencias en las que tuvieran lugar la defensa y su derecho a la contradicción<sup>27</sup>. La situación de Ecuador y Guatemala parece similar en esta materia.

En algunos otros casos la reforma sí pretendió que la función de garantía, y muy especialmente las decisiones sobre la libertad del imputado, tuviera lugar en el contexto de audiencias contradictorias. Tales son los casos de Chile, El Salvador, Paraguay y Venezuela. No obstante, incluso en algunos de estos casos, la debilidad general del proceso de implementación, así como la falta de claridad acerca del modo en que la función de garantía deba cumplirse, han derivado en que las audiencias en las cuales debía realizarse el control se hayan degradado y se encuentren virtualmente en vías de desaparecer del todo. Solo en los casos de Chile y de El Salvador, las audiencias orales en la etapa de preparación se han tendido a consolidar como una característica central de los nuevos sistemas.

Los factores que han contribuido a esta situación son varios y nos parece que el primero se relaciona con la ya mencionada falta de claridad al interior de los grupos reformistas de una imagen o un modelo acerca del funcionamiento de un sistema de control de garantías que vaya más allá de la diferenciación de funciones entre

<sup>27</sup> La verdad es que en el caso de Córdoba, aún la definición legal de esta función es muy débil ya que el Ministerio Público recibió facultades de afectar derechos fundamentales, entre ellas la más importante que es la de decretar la prisión preventiva. De este modo, el juez de instrucción –que es el que cumple la función de control– sólo conoce de la cuestión ante el reclamo del imputado.

jueces y fiscales. No ha existido en esta materia nada parecido al discurso respecto del juzgamiento, que ha sido claro y fuerte en torno a las ideas de publicidad y oralidad generando toda una elaboración al respecto. Una de las expresiones más claras de esta falta de claridad ha sido el surgimiento de planteamientos al interior de los grupos reformistas que sostenían la no publicidad de las audiencias basados en la presunción de inocencia. Lo que, sumado a la tradición de reserva de los sistemas judiciales, ha derivado rápidamente en la aceptación de este criterio, tan contrario, aparentemente, a todo el sentido de la reforma.

Al factor anterior se suma otro, ya también mencionado, como ha sido la tendencia a basar el sistema de control judicial de la persecución sobre la estructura de los viejos juzgados de instrucción, los que naturalmente han tendido a continuar con sus tradicionales rutinas de trabajo, las que incluyen en algunos casos el uso de la delegación de funciones judiciales en empleados subalternos –práctica observada en varios de los informes nacionales–. Directamente vinculado a lo anterior, se presenta también el problema de la debilidad administrativa de los juzgados heredada del viejo sistema. Esta debilidad administrativa, que tiene características similares a la que se observa en los tribunales orales, lleva a que aún en los casos en que se han pretendido realizar audiencias, los problemas de coordinación y de producción han sido tan agudos que éstas fracasan masivamente y el sistema tiende a seguir funcionando sobre la base de audiencias que solo existen en el papel, porque a veces no comparece el fiscal, en otras, el defensor o el juez. El hecho de que no sean públicas permite acuerdos tácitos entre los funcionarios para su validación a pesar de estos graves defectos.

Finalmente, cabe mencionar que tampoco se cuenta con la infraestructura necesaria para un sistema de audiencias. En general ésta solo se procuró para los tribunales del juicio y, por lo tanto, este factor se constituye en un impedimento adicional para la realización de la oralidad en los casos en que ellas han pretendido ser implantadas.

Como ya se decía, solo en los casos de Chile y de El Salvador se ha logrado introducir un sistema de audiencias para la realización de la función de control de garantías debido, precisamente, a que el programa de implementación de la reforma priorizó este aspecto y generó todas las condiciones de infraestructura y apoyo administrativo para que ellas se llevaran a efecto.

En síntesis, podemos decir que, a pesar de que las reformas han en todos los casos generado jurisdicciones especializadas en la función de control de garantías durante las etapas de preparación de la acción penal, estos jueces desarrollan su función de acuerdo con procedimientos que hacen que su intervención sea bastante débil, ya que en general no existe una intervención directa de la defensa, los procedimientos son escritos, muchas veces se delegan funciones judiciales y, en suma, se reproducen muchos de los problemas del viejo sistema.

Las consecuencias negativas de este problema son bastante importantes y nos parece necesario resaltar al menos dos.

En primer lugar, hay razones para pensar que esta debilidad de la función de garantía genera hasta cierto punto la oportunidad de la reproducción de la práctica del uso de la prisión preventiva como forma de pena anticipada. Esto es, al no existir un sistema de litigación fuerte, una verdadera discusión acerca de la necesidad o no de medidas cautelares y una justificación pública de la decisión, se tiende a volver a los sistemas más o menos automáticos en que la prisión preventiva deriva del procesamiento y de la gravedad del delito, quedando todos o muchos de los imputados bajo esa medida sin que exista un análisis particularizado de su necesidad.

El siguiente cuadro parece dar cuenta de ello en la medida en que Chile, que es el único país con un sistema de litigación oral y público de la prisión preventiva, parece hacer menor uso de este instrumento.

**Tabla 4**  
IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA

Córdoba	66 %	El Salvador	86 %
Costa Rica	33 %	Guatemala	46 %
Chile	24 %	Paraguay	80 %
Ecuador	91 %	Venezuela	90 %

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

La segunda consecuencia que nos parece necesario resaltar se refiere al hecho de que buena parte del planteamiento que apuntaba a relegitimar el sistema de justicia penal frente al público y a hacerlo

coherente con las prácticas democráticas descansaba sobre la idea de la introducción de procedimiento orales y públicos que iban a producir un cambio cultural sobre el sistema judicial y su relación con la comunidad. En la medida en que el proceso de implementación ha relegado los procedimientos orales y públicos al juicio, ese efecto de legitimación se reduce mucho. Los juicios representan un segmento cuantitativamente menor de las decisiones judiciales, solo unos pocos casos llegan a esa etapa y lo hacen tardíamente. En todos los demás casos se toman decisiones de importancia que afectan a los ciudadanos –como la prisión preventiva o el cierre del caso–, y aun en los que llegan a juicio otras decisiones relevantes se toman en forma previa, y todo esto se hace con el retardo tradicional. Desde el punto de vista de los usuarios, el sistema sigue siendo masivamente oscuro, las decisiones siguen siendo lejanas y su percepción del sistema judicial no cambia sustancialmente porque unos pocos juicios tengan lugar. La experiencia diaria con el sistema sigue siendo muy similar a la que se tenía con el sistema antiguo. Pareciera que, si es que se quiere que efectivamente el sistema cambie su cara frente al público, es necesario que su lógica de funcionamiento se altere de modo radical, que en el funcionamiento normal del sistema se perciba su carácter abierto y transparente, para lo cual parece necesario hacer vigentes los principios de oralidad y publicidad en las actuaciones de los jueces de garantía o de control que son los que manejan los conflictos más cotidianos.

### **5.3 Producción de audiencias**

En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema que probablemente constituye la dificultad más visible que está enfrentando el proceso de introducción de procedimientos orales. Esta es la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En la mayor parte de los países estudiados, el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer los juicios orales<sup>28</sup>. De hecho, estos tribunales constituyen, en muchos lugares,

<sup>28</sup> Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales. No obstante, en Córdoba, la reforma aumentó el número de Cámaras Criminales. Tampoco en Ecuador existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que la función de juicio la pasaron a cumplir los antiguos tribunales.

una de las principales inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus principales elementos simbólicos.

**Tabla 5**  
NRO. TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y  
NRO. JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Nro. tribunales	Nro. jueces	Nro. jueces x c/ 100 mil habs.
Córdoba <sup>29</sup>	11	33	2,8
Costa Rica	11	112	2,9
Chile <sup>30</sup>	23	69	2,2
Ecuador	43	129	1
El Salvador	21	63	1
Guatemala	43	129	1
Paraguay <sup>31</sup>	–	48	0,9
Venezuela <sup>32</sup>	33	33 <sup>33</sup>	–

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los casos existe una cantidad relevante de jueces encargados de cumplir la tarea de realizar los juicios orales. En prácticamente todos los países surgió como primera constatación que los juicios que efectivamente son realizados por estos tribunales en el plazo de un mes parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto.

<sup>29</sup> Corresponde a 11 Cámaras en lo Criminal, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Informe Local.

<sup>30</sup> Según primera y segunda etapa de implementación.

<sup>31</sup> No contempla número de tribunales, ya que de los jueces penales se sorteó la integración para el tribunal en cada oportunidad, el que se integra con 3 miembros.

<sup>32</sup> No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

<sup>33</sup> Cifra correspondiente a los 33 tribunales de juicio del área metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un tribunal colegiado compuesto por 1 juez profesional y 2 escabinos, estos últimos, ciudadanos elegidos por sorteo cada 2 años.

**Tabla 6**  
CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS OBSERVADOS Y PROMEDIO DE JUICIOS  
CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERIODO OBSERVADO

	Nro. juicios	Nro. jueces	Nro. juicios x juez
Córdoba	31	33	0,9
Costa Rica	54	28	1,9
Chile	28	27	1
Ecuador	59	36	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la etapa final de los procesos y tratándose, en algunos de casos, de reformas de muy reciente instalación, la explicación podía no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y más concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos y de hecho en el caso de Chile donde un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado, con posterioridad al primer estudio, un aumento considerable del número de juicios realizados<sup>34</sup>. No obstante, pareciera que el problema tiene que ver más bien con una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que presenta relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En algunos casos, como en El Salvador, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan por largos periodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre

<sup>34</sup> El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en la cuales estaba vigente el nuevo sistema solo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El segundo informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales de 2002 en las mismas regiones era de 281.



importante, de los juicios que se agendaban en un cierto periodo de tiempo de hecho no tenían lugar, como muestra el cuadro siguiente:

**Tabla 7**  
PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS  
(JUICIOS AGENDADOS VS. JUICIOS REALIZADOS)

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Córdoba	117	97	83
Costa Rica	179	54	30
Chile	35	28	80
Ecuador	222	59	27
El Salvador	170	69	41
Guatemala	50	38	76
Paraguay	17	13	76
Venezuela <sup>35</sup>	(867)	(144)	(17)

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

La situación descrita obedece en nuestra opinión primordialmente al hecho de que los procesos de reformas no se han hecho cargo de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales. Con la sola excepción de Chile, la introducción de procedimientos orales no estuvo acompañada de un cambio del sistema de administración de los tribunales; por el contrario, los nuevos tribunales encargados de conocer los juicios orales reprodujeron la estructura administrativa propia del sistema inquisitivo. Esto se traduce en que no existe un personal especializado en la gestión administrativa sino que esta gestión es dirigida por los jueces, quienes gobiernan directamente su despacho y cuentan con el auxilio de secretarios y actuarios o escribientes asignados bajo su mando y responsabilidad. Cada juez o tribunal colegiado dispone a su personal del modo que considere conveniente de acuerdo a su experiencia y, en general, no existen procesos de trabajo estandarizados para el conjunto del sistema.

<sup>35</sup> La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el circuito penal de Caracas.

El principal problema reside en que todo ese aparataje administrativo está concebido para la tramitación de los casos de acuerdo con el sistema escrito y resulta coherente con él. El método de trabajo utilizado consiste en el desarrollo de los procesos judiciales por medio de la incorporación de la información y de las resoluciones en el expediente que constituía la materialización del proceso. Este expediente está altamente formalizado y, en consecuencia, los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas. El expediente, por otra parte, se construye bajo la responsabilidad directa de los jueces a través del método de delegación de funciones y por eso es necesaria una relación directa de confianza y dependencia entre funcionarios y jueces.

El problema se produce al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo. La producción de las audiencias es una tarea que tiene su propia lógica, el énfasis está puesto en el resultado –que la audiencia se realice–, y no en el proceso como en el sistema anterior –en que la tarea consiste en que el expediente se realice de forma apropiada–. Los problemas, entonces, se generalizan porque el aparato administrativo cumple con todas las formalidades, pero el resultado no se produce, se notifica debidamente a todos los que deben acudir, se envían los oficios necesarios, pero algunos no convocados no aparecen, por ejemplo, porque tienen otras audiencias a esa misma hora. La tarea de producción requiere otra aproximación, mucho más desformalizada. Supone, por ejemplo, que los encargados adopten una actitud más dinámica, que desarrollen métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se desarrolle una amplia coordinación interinstitucional. La experiencia de varios países da cuenta de que, con el método antiguo, la realización o no de las audiencias depende en gran medida de la voluntad de los jueces, hay algunos de ellos que tienen especial entusiasmo o compromiso con la realización de juicios, desarrollan una labor proactiva para garantizar la comparecencia de todos y, efectivamente, hacen los juicios. Otros, en cambio, cumplen formalmente todos los trámites y se benefician de la baja carga de trabajo que el fracaso de las audiencias supone, sin que nada haya que reprocharles, puesto que el funcionamiento administrativo del tribunal está así dispuesto.

Es verdad que en varios países, como en Guatemala, Costa Rica y Ecuador, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza. No obstante, ellos no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias y en los dos últimos países ni siquiera son procesos que hayan formado parte del

esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo que es la concepción del trabajo como el de completar un expediente formal.

Las consecuencias de esta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias, también en muchos casos generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y, por lo tanto, para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber los juicios que tendrán lugar deberá acceder al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se da en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación de las audiencias. En algunos casos esto se debe a que solo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, etc. Hay casos en que esta práctica está muy generalizada, provocando retrasos de varias horas, sin avisos oficiales y generando que, en la práctica, el juicio deje de ser público, puesto que es muy difícil acceder a él.

Otra práctica derivada de la inadecuación administrativa y que agrava el problema consiste en que los tribunales, ante la constatación de que muchas audiencias fracasan, citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice. El problema es que esto agrava los problemas de descoordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema, reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque, a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y en Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.

Estos problemas de organización de las audiencias tienen además un enorme impacto sobre los otros organismos involucrados en el proceso, especialmente en el Ministerio Público, la defensa, la policía, los servicios penitenciarios, los servicios periciales, etc. Como producto de la falta de certeza y eficacia de los tribunales, se generan para estos otros órganos demandas de tiempo excesivas, tiempos muertos y dificultades de coordinación, lo cual distorsiona su funcionamiento.

Una noción que en algunos países está bastante generalizada consiste en decir que los juicios orales fracasan como producto de la poca disposición de las personas del público a participar en ellos. Si bien esto último puede ser cierto, las constataciones de los estudios muestran que de las causas que provocaron los fracasos de las audiencias, una proporción muy importante se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales y jueces. Todo ello tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aun tratándose de este último, las citaciones que se despachan se tramitan de modo muy formal y no se desarrollan contactos personales que puedan significar compromisos de asistencia, a su vez, el incumplimiento de fechas y horarios desincentiva a los que si asisten. En suma, nos parece que mientras no se haga un esfuerzo más sistemático por organizar las audiencias de modo más profesional resulta muy difícil evaluar hasta qué punto la falta de colaboración de la población es un problema grave.

Finalmente, cabe resaltar que en varios países, como Venezuela, El Salvador y Guatemala se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias y esta consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban, en algunos casos, atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso, se trata de una situación extrema dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que solo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio y, si este efecto no se produce, la medida pierde toda legitimidad. En el caso de algunos países, como Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo, se pudo constatar que la infraestructura en la que funcionan los tribunales resulta muy inadecuada para la función que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la mala accesibilidad de las salas de audiencia o al propio edificio en el que estas se encuentran.

No obstante, el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. La primera de ellas es la de Costa Rica, país que en forma paralela al desarrollo de la reforma procesal penal introdujo un nuevo sistema de gestión del despacho judicial que consistió en la agrupación de todas las oficinas de los juzgados

correspondientes a un circuito, las que se constituyen en los llamados megadespachos, los que prestan servicios a los diversos jueces de manera unificada. El sistema de los megadespachos no fue diseñado para hacerse cargo de la organización de las audiencias orales sino para la tramitación judicial tradicional por la vía del expediente. Es por esto que, en relación con el problema específico que nos interesa aquí, parece tener los mismos problemas de los sistemas comunes a los demás países en cuanto a las dificultades para la producción de las audiencias. El segundo caso es el de Chile, donde la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los nuevos tribunales de garantía y de juicio oral, todos los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó todo un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema, se encuentra el administrador que es un profesional del área de la gestión que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre los cuales se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este modelo de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores a los de los demás países en la organización de las audiencias, especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, sean cuestiones para las cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile ha enfrentado importantes problemas. El más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y sobre todo la resistencia de los mismos jueces a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

#### **5.4 Defensa formal**

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países en que ha existido reforma. Hay algunos de ellos, como Ecuador, donde la precariedad de medios es tan marcada que, en realidad, es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, que tiene aproximadamente tres millones de habitantes posee solo cuatro defensores públicos que cubren no solo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.

No obstante, también es una tendencia importante, observable en varios países, que la reforma ha ido acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla por sí mismos, los que suelen ser una amplia mayoría de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas lo que se observa es que se han instalado sistemas de defensa que han provisto de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de proveer defensa profesional en cada uno de los casos que han sido conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

**Tabla 8**

RELACIÓN NÚMERO DE FISCALES Y DEFENSORES, TASA DE DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Fiscales	Defensores	Nro. def. x c/ 100 mil habs.
Córdoba	43	17	1,4
Costa Rica	254	223	5,7
Chile <sup>36</sup>	163	83	2,6
Ecuador	323	32	0,3
El Salvador	647	278	4,3
Guatemala	545	471	3,9
Paraguay	193	96	1,7

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países se constató que en cada uno de ellos hacía su aparición un defensor y que este efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de ello es el siguiente cuadro en que se da cuenta del promedio de actuaciones probatorias promovidas por los defensores en relación con las promovidas por los fiscales:

<sup>36</sup> Incluye las primeras tres etapas de implementación de la reforma procesal penal.

**Tabla 9**  
ACTIVIDAD PROBATORIA  
(NÚMERO TOTAL DE PRUEBAS PRESENTADAS EN JUICIOS OBSERVADOS)

	Fiscal	Defensor
Córdoba	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA*<sup>37</sup>.

Sin embargo, a pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan plantear que aún falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que, si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar más bien encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos es, en general, más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación, en cuanto a las posibilidades de capacitación, con que cuentan los defensores. En general, estos no han sido entrenados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, y tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

<sup>37</sup> Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador. Sin embargo, la información se presenta en otra medida. Ecuador la presenta en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador presenta la información en términos de frecuencia de casos. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó en 54 casos entre 1 y 5 testigos, en tanto que la defensa presentó en 14 casos entre 1 y 5 testigos.

El segundo problema que enfrentan los defensores tiene relación con que los recursos con que cuentan, incluyendo su propio tiempo, están básicamente abocados a su actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación, existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse desarrollado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública da cuenta que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con al fiscalía. En general, los defensores no tienen incentivos muy fuertes para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, todavía hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud más bien de cierta docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión. La cuestión de la organización del sistema de defensa con ese fin parece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

### **5.5 Demora**

Otra de las críticas más persistentes al sistema inquisitivo ha sido la de la enorme demora que toma cualquier proceso judicial en los diferentes países de América Latina. La superación de esta situación ha sido uno de los objetivos implícitos en proceso de reforma, aunque no siempre formulado con toda claridad y en términos completamente explícitos. Por otra parte, tampoco han existido programas de seguimiento que permitieran comparar lapsos promedio entre comisión del delito y juicio oral en el total de juicios observados.

La observación de juicios que se realizó en los diversos países con motivo de estos estudios nos ha permitido tener una imagen aproximada acerca de los tiempos de duración de los procesos. Esta visión es bastante limitada en cuanto a su representatividad porque se refiere solo a un segmento muy específico de los casos: aquellos que han llegado a la etapa del juicio oral, con lo cual se excluyen un conjunto amplio de casos que concluyen de otras formas y cuya duración no tenemos como conocer. Por ejemplo,



todos aquéllos que han tenido formas de terminación anticipadas por la vía de salidas alternativas, o aquellos en los que no existe una investigación exitosa, los que en algunos pocos países son desestimados muy tempranamente y en otros, en cambio, son mantenidos abiertos por largo tiempo. Aun respecto de los casos que llegan a juicio se podría cuestionar la muestra por tratarse de un solo mes, no obstante nos parece que se trata de una información relevante que, probablemente, nos da una idea aproximada de cuánto están demostrando cierto tipo de casos, aquellos de cierta gravedad en los cuales existen pruebas importantes y en los que hay una contradicción importante entre las partes. Tampoco tenemos una muestra semejante de los casos tramitados en los sistemas antiguos, pero probablemente muchos de nosotros tenemos una imagen aproximada de los rangos de tiempo en que un caso de este tipo habría sido terminado.

**Tabla 10**

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA COMISIÓN DEL DELITO Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS

	Promedio de días
Córdoba	500
Costa Rica <sup>38</sup>	900
Chile	196
Ecuador	268
Guatemala	732
Paraguay	368
Venezuela	566

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA<sup>39</sup>

El cuadro anterior es suficientemente ilustrativo en términos de que, a pesar de sus limitaciones, parece bastante claro en cuanto al hecho de que los casos que están llegando a juicio en los siste-

<sup>38</sup> Debe considerarse que el promedio incluye un importante número de juicios provenientes del antiguo sistema, lo cual ha sido considerado en el informe de Costa Rica como un problema que ha afectado los lapsos promedio de duración.

<sup>39</sup> Información de El Salvador consta en términos tales que aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, y, especialmente, un 24% entre 15 y 18 meses.

mas reformados demuestran estar demorando tiempos demasiado largos. Salvo en el caso de Chile, se podría decir que se trata de tiempos que, *a priori*, están muy lejos de lo que cualquiera habría esperado como resultado de un sistema reformado de tipo acusatorio.

Si tratamos de analizar el origen de esta enorme demora en la resolución de las causas, parece plausible volver sobre los elementos que antes caracterizamos como los principales problemas de los sistemas reformados. En primer lugar, es bastante evidente que la reproducción de una instrucción burocratizada significa que los casos que han de llegar a juicio van a ver demorado su avance, por una parte, por la ritualidad de los trámites previos y por el atochamiento del sistema que deriva de su incapacidad de manejar apropiadamente su carga de trabajo, por la otra. En segundo lugar, parece claro que la incapacidad del sistema de administración de tribunales para organizar y realizar las audiencias con eficacia, deriva especialmente en algunos países en enormes demoras, que llegan en casos extremos a ser aun superiores a las de todo el periodo de instrucción, como sucede en El Salvador.

**Tabla 11**  
DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS<sup>40</sup>

	Promedio de días
Córdoba (solo fuero penal)	240
Costa Rica	820
Chile	46
Ecuador	135
Guatemala	490
Paraguay	190
Venezuela	350

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

<sup>40</sup> En El Salvador la información consta de manera tal que aproximadamente el 80% de los casos observados se encuentra entre los 3 y los 24 meses, y, especialmente, un 30% entre 9 y 12 meses.

**Tabla 12**  
DURACIÓN PROMEDIO DEL PROCESO EN EL SALVADOR

Entre hecho punible y juicio oral	69% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de lo cuales un 24% es entre los 15 y 18 meses.
Entre requerimiento y juicio oral	71% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de los cuales un 32% es entre los 12 y 18 meses.
Entre acusación y juicio oral	80% de los casos dura entre 3 y 24 meses, de los cuales un 30% es entre los 9 y 18 meses.

*Fuente: Informe Local Proyecto Seguimiento, CEJA.*

Por último, nos parece importante resaltar que la debilidad del sistema de control de garantías durante la etapa de preparación –la cual hemos identificado como una de las tendencias problemáticas de los diversos sistemas–, constituye también un factor central que contribuye a la demora. En efecto, en un esquema ideal en el cual el juez de control o de garantía tuviese un rol fuerte que jugar, probablemente la principal variable que debería controlar sería el tiempo de duración del proceso porque, como es muy sabido, es el transcurso de este uno de los principales factores que contribuyen al deterioro de la situación del imputado. Esto es especialmente importante en cuanto a la aplicación de medidas cautelares. Un control fuerte sobre su aplicación debería derivar en que, frente a ellas, el juez las otorgue contra el tiempo. Esto es, el mayor tiempo que estas han de durar se constituye en el principal obstáculo a su otorgamiento al inicio y, con posterioridad, el juez se debería constituir en factor que presiona a la rápida resolución del caso en la medida en que su prolongación afecta la presunción de inocencia de manera cada vez más intensa.

Pero además del problema que representa la larga duración de los procesos, al menos de los que llegan a juicio, está el hecho de que muchos de estos procesos son de aquellos casos que podríamos considerar como más sencillos, en cuanto no requieren de un proceso de investigación complejo:

**Tabla 13**  
 DATOS SOBRE FLAGRANCIA  
 (RESPECTO DEL TOTAL DE IMPUTADOS SOMETIDOS A JUICIO ORAL)

Córdoba	52%
Chile	72%
El Salvador	50%
Paraguay	40%
Venezuela	26%

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA<sup>41</sup> <sup>42</sup>.

Se trata, entonces, de que los diversos sistemas nacionales están tardando mucho en llevar los casos a juicio, aun cuando muchos de esos casos son muy sencillos en términos de que probablemente pudieron haber sido candidatos a procedimientos especiales muy breves.

En suma, todo lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que, no obstante los avances y progresos que los procesos de reforma han acarreado consigo, existen una serie de falencias y defectos que, en general, constituyen tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados. Esperamos que a partir de trabajos como este se generen debates que permitan impulsar acciones concretas para corregir los problemas detectados y, de esta forma, reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

<sup>41</sup> En Costa Rica no existen datos específicos.

<sup>42</sup> En Ecuador, la información consta de manera tal que de 57 juicios en los que se recabó la información, un 72% de ellos se encontraban en situación de flagrancia. En Guatemala no se pudo obtener datos al respecto.

## CAPÍTULO CUARTO

# INFORME COMPARATIVO TERCERA ETAPA

### I. INTRODUCCIÓN

En la tercera etapa del Proyecto de Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en las Américas, durante el año 2003, se elaboraron los reportes correspondientes a Bolivia, Honduras y la Provincia de Buenos Aires en Argentina, con lo que se completó la recolección de información en prácticamente el total de jurisdicciones que han hecho reformas procesales en la región latinoamericana.

En esta oportunidad los informes fueron elaborados por CEJIP, en el caso de Bolivia; FESPAD de El Salvador respecto a Honduras; y el CELS, para la Provincia de Buenos Aires.

### II. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES

#### 1. Informe sobre Bolivia

##### 1.1 Información Descriptiva

###### a) Aspectos generales

El Código de Procedimiento Penal de la República de Bolivia fue promulgado el 25 de marzo de 1999. Su implementación significó abandonar el Código de 1973, que configuraba un sistema procesal de corte inquisitivo. El Código de Procedimiento Penal entró en vigencia plena, en su integridad y para todo el territorio de la repú-

blica dos años después de su publicación, el 31 de mayo de 2001. Sin embargo, en el año anterior a la entrada en vigencia se previó la aplicación anticipada de los nuevos regímenes de medidas cautelares, salidas alternativas y de prescripción a las causas del antiguo sistema. La idea fue mejorar la situación de los presos sin condena y morigerar la carga procesal del viejo sistema, que debía ser liquidado el 31 de mayo del 2004.

El Código de Procedimiento Penal constituye un hito en la historia republicana de Bolivia. Las principales líneas rectoras que configuran la reforma se centran en los aspectos que a continuación se señalan: el fortalecimiento del sistema de garantías; la revalorización de la víctima, como verdadero protagonista del conflicto; la transformación del sistema de investigación, la cual recae en el Ministerio Público bajo el control del Juez de Garantías, y en el establecimiento del juicio oral y público, momento cumbre del proceso penal, que se realiza en base de la acusación, en forma oral, contradictoria, pública y continua.

En lo relativo a su procedimiento, se establece uno común compuesto por las siguientes etapas, la preparatoria, la de Juicio Oral, la etapa de impugnación y la de ejecución penal. En la primera –la preparatoria– el Ministerio Público conduce la investigación y realiza las diligencias correspondientes con el auxilio de la policía judicial y formula la acusación pública cuando corresponda. En esta etapa, además, el juez de instrucción realiza dos tipos de controles, se pronuncia sobre la procedencia de las medidas de coerción personal o real y sobre los actos que habilitan la intervención de distintas personas en el procedimiento como de las decisiones que extinguen o imposibilitan el ejercicio de la acción penal.

En la etapa del juicio oral, el debate está precedido por el control formal de la acusación y por la selección de los jueces ciudadanos, esto último en ciertos casos. En la etapa de impugnación, el Código regula los recursos que proceden contra las resoluciones judiciales, tratando de preservar la centralidad del juicio oral y público. En la última etapa, el juez de ejecución se encarga de resolver todos los incidentes propios del proceso penal de ejecución.

Además el Código de Procedimiento Penal contempló procedimientos especiales, tales como el procedimiento abreviado, procedimiento por delitos de acción privada, y procedimiento para la reparación del daño.

En el año 2002 existían a nivel nacional 311 fiscales y 68 defensores públicos. El número total de juzgados y tribunales era de 320, de los cuales, 60 correspondían a tribunales de sentencia, 87 a juzgados de sentencia, 156 a juzgados de instrucción y 17 a juzgados de ejecución.

Según la policía técnica, en el año 2003 las denuncias de ingresos criminales alcanzaron un total de 33.600. En la ciudad de La Paz, fueron 7.056.

Según el Reporte de Movimientos de causas del Ministerio Público que cubre el primer año de funcionamiento de la reforma (del 31 de mayo de 2001 al 31 de mayo del 2002), a nivel nacional ingresaron 46.263 causas, de las cuales un 2% derivaron en acusaciones (773); solo un 1% concluyó en juicio oral; un 37% de las denuncias fueron rechazadas (17.150); y en un 7% se aplicaron salidas alternativas (3.419). En la ciudad de La Paz, según el reporte de carga procesal de la fiscalía de distrito en la etapa preparatoria, correspondiente al año 2003, fueron recibidas 15.351 denuncias, de las cuales un 33% condujo a una acusación (506); un 7.8% concluyó en salidas alternativas o aplicación del principio de oportunidad; un 32% fueron rechazadas; y un 54,5% se encontraba en trámite de investigación (8.367).

#### *b) Tribunales*

El presupuesto de los tribunales y juzgados criminales se incrementó año tras año a partir de la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal en el 2001. El presupuesto judicial en los tres primeros años de la reforma aumentó en un 24% en total.

El nuevo Código de Procedimiento Penal transformó considerablemente la estructura y funcionamiento de los tribunales en materia penal. La estructura básica es la siguiente: los jueces de instrucción, más conocidos como jueces cautelares o de garantías, están a cargo del control de la investigación desarrollada por el Ministerio Público y son además competentes para emitir las resoluciones que sean necesarias en resguardo de las garantías constitucionales; los jueces de sentencia, con competencia para sustanciar el juicio oral y público en los delitos sancionados con penas privativas de libertad inferiores a cuatro años, o con penas privativas de libertad; por último, los jueces de ejecución, competentes para controlar la ejecución de las condenas impuestas y resolver todos los incidentes que se produzcan durante el cumplimiento.

La reforma concibió al mejoramiento de gestión como el aumento en la dotación de recursos humanos, económicos, infraestructura y capacitación de los operadores del sistema, dejando de lado otros aspectos fundamentales como son: los criterios de distribución de trabajo, la dirección y supervisión, la programación de audiencias y juicios, entre otros. Paralelamente, coexistieron problemas a nivel estructural, político y económico, que no permitieron estabilidad y continuidad en el proceso de implementación.

En concreto, se han generado problemas para coordinar agendas eficientes de trabajo en los tribunales. Se presenta un gran número de suspensiones de audiencias, por ejemplo, en la ciudad de La Paz, en el periodo de observación –agosto de 2003–, se suspendieron un 64,4% de las audiencias programadas. Las causas más frecuentes de suspensión son: falta de notificación a las partes, sobreagendamiento de audiencias (más de una al mismo tiempo), inasistencia de juez técnico, e inasistencia de defensor.

Para mejorar la gestión de los casos se está ejecutando un proyecto piloto denominado Sistema IANUS o Sistema de Seguimiento de Causas Penales y Estadísticas Judiciales del Área Penal, sistema que se puso en funcionamiento en el distrito de Santa Cruz en septiembre de 1996 y que luego se adecuó al nuevo sistema procesal penal. El objetivo que persigue este sistema es coadyuvar al juez en su trabajo diario de administración de justicia. Sin embargo, la aplicación ha sido parcial, los tres módulos que lo configuran se están aplicando parcialmente en algunos distritos, por ejemplo, el módulo relativo a la recepción y reparto de procesos está siendo ejecutado en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El segundo módulo, de seguimiento de causas, que es el más complejo, se encuentra funcionando en los distritos de Santa Cruz y Cochabamba y para enero de 2004 se tenía previsto su entrada en funcionamiento en La Paz. Por último, el tercer módulo, denominado jueces, se encuentra funcionando en todos los distritos del país. El acceso a estos módulos está restringido tan solo a los jueces. Por otra parte, uno de los subsistemas del IANUS, que es el sorteo de jueces ciudadanos, se construyó con padrones antiguos, por lo que muchas veces no es posible hallar a los ciudadanos seleccionados por haber cambiado de domicilio o bien haber dejado de existir.

La delegación de funciones durante el juicio se ha reducido a su mínima expresión. Se observó en la investigación que, tanto en la etapa preparatoria y en la etapa del juicio, las resoluciones y sentencias son pronunciadas en audiencia pública.



*c) El Ministerio Público*

El Ministerio Público normativamente goza de independencia funcional. Hasta antes de la reforma de 1999 este órgano constitucional tenía una participación mínima en el proceso penal, limitándose a la de simple observador y legitimador de las actuaciones de la policía, careciendo de un rol de peso dentro del proceso investigativo.

Su dirección, orientación y supervisión corresponde al Fiscal General de la República. Luego vienen los fiscales de distrito, a los cuales les corresponde tanto la dirección del Ministerio Público en el distrito correspondiente –Bolivia se encuentra dividida en nueve distritos judiciales– como el ejercicio de la facultad disciplinaria y de la acción penal en los casos que considere necesarios. El estudio constató problemas de liderazgo al nivel de estas autoridades. En orden jerárquico siguen los fiscales de recursos, quienes intervienen ante el Tribunal de Casación Penal interponiendo los recursos de revisión de sentencias; los fiscales de materia y los fiscales asistentes, los primeros encargados de promover la acción penal e intervenir en todas las etapas del proceso penal y, los segundos, de asistir a los fiscales de materia.

La investigación constató que la actual división y asignación de fiscales no responde a parámetros proporcionales a la carga de trabajo, asimismo, existe una notoria desigualdad en la carga de trabajo asignada a los fiscales en un mismo distrito y hasta en una misma ciudad, habiendo fiscales abrumados por una sobrecarga de casos, en tanto que en otros tienen a su cargo muy pocos.

Una práctica que está generando dilación en los procesos reside en la exigencia que hacen los fiscales a las víctimas de presentar una segunda denuncia ante la policía para cumplir con la norma que exige “noticia fehaciente” del hecho delictivo. En algunos casos se pide “formalización de la denuncia” mediante memorial de abogado o querrela, lo que genera gastos para el denunciante o la víctima. Adicionalmente, los fiscales no admiten denuncias verbales, bajo el argumento de que demanda mucho tiempo recibirlas, en detrimento de los otros casos que deben atender; esta exigencia excluye inmediatamente los casos de víctimas no tienen ni los conocimientos ni los recursos para hacerlas de forma escrita.

El apoyo técnico-administrativo es escaso. Cada fiscal debe buscar por sus propios medios cómo conseguir la información o bibliografía

fía especializada que requiera. Existen también carencias en cuanto mobiliarios y equipos, limitaciones que en muchos casos son salvadas apelando a la cooperación internacional. Se ha desarrollado eso sí un sistema informático de seguimiento de causas, denominado “el Inspector”, que ha comenzado a aplicarse en la fiscalía de la ciudad de Sucre y se espera integrarlo en el futuro a las demás.

No existe información sobre cuánto tiempo se están demorando los fiscales en realizar la primera evaluación de las denuncias, quejas o noticias fehacientes. Con todo, puede señalarse que del relevamiento realizado con motivo de la primera inspección al Ministerio Público –septiembre a diciembre de 2002– se pudo constatar que, por lo menos durante el primer año de la implementación, los fiscales muestran largos periodos de inactividad en los casos a su cargo, llegando en extremo a dictar rechazos pasados los seis meses de duración máxima de la etapa preparatoria.

#### *d) La Defensa Pública*

El proceso de institucionalización de la Defensa Pública fue desarrollándose poco a poco, pasando de meras aspiraciones a partir de las exigencias de los instrumentos internacionales, a ser regulada por Decretos Supremos, para finalmente ser realidad en una Ley de la República –Ley 2496–, que entró en vigencia el 4 de agosto de 2003, la que creó el Servicio Nacional de la Defensa Pública. Hoy en día este servicio es el que atiende el mayor número de casos, coexistiendo con algunas instituciones privadas que brindan de forma gratuita el servicio de defensa y con defensores de oficio.

La máxima autoridad del Servicio es el Director Nacional, que entre sus principales funciones tiene las de: promover la defensa, protección y divulgación de los derechos humanos; planificar, organizar, ejecutar y controlar los planes asignados a su unidad y administrar los recursos económicos asignados y rendir cuentas de acuerdo a las disposiciones vigentes. El Jefe Nacional de Defensores coadyuva al Director en las labores técnico jurídicas, existiendo también un Jefe Nacional Administrativo y coordinadores distritales. El personal está compuesto por Defensores Públicos, Asistentes Legales, Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales.

Aunque el método de distribución del trabajo no se encuentra expresamente regulado, en la práctica son los Directores Distritales quienes asignan las causas entre los Defensores, conforme a las

cualidades y capacidades de cada uno y, en cierta medida, conforme a criterios cuantitativos de equivalencia en la carga de trabajo. Influyen en esto las grandes disparidades de calidad entre los defensores, generada por la ausencia de un sistema objetivo y competitivo de reclutamiento de personal, lo que ha derivado en la politización en las designaciones. Por otra parte, no existen criterios gerenciales en la organización de trabajo y de seguimiento de causas bajo el nuevo régimen procesal.

En todo caso, el informe da cuenta de que la cantidad de Defensores es insuficiente frente a la demanda por sus servicios, lo que dificulta un tratamiento adecuado de todas las causas, dado que cada ellos deben priorizar el uso de su tiempo, incluso dejando relegadas algunos procesos.

El apoyo técnico es en extremo limitado. Ejemplo de lo cual es que cinco defensores deban compartir un solo computador, o la carencia generalizada de material mínimo de escritorio.

#### *e) Las Víctimas*

El Código Procesal Penal de Bolivia contempla la representación convencional de los derechos de la víctima por una fundación o asociación de protección y ayuda. También regula la reparación a través de dos mecanismos: las salidas alternativas al proceso y un procedimiento especial de reparación de daño civil.

Pero son los aspectos relativos a la atención e información y las medidas de protección los que presentan más problemas. En efecto, no existen mecanismos formales para la atención de las víctimas y existe la percepción, no obstante contemplar la Ley del Ministerio Público un programa de protección, que la víctima amenazada se encuentra en la práctica desprotegida y que los pocos actos que se efectúan en este sentido han sido insuficientes.

### **1.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios. Para mayores detalles se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en el informe local.

El periodo de observación fue entre el primero al treinta y uno de agosto del año 2003. Los tribunales observados fueron los de la

ciudad de La Paz: nueve tribunales de sentencia y cuatro juzgados de sentencia.

Conforme al seguimiento y registro efectuado, se agendaron un total de 101 juicios orales, de los cuales se celebraron un 35% (36), suspendiéndose el resto<sup>43</sup>. Las causales de suspensión fueron: incomparecencia de actores en un 27,7%; falta de notificación en un 20%; inasistencia del juez en un 12,3%; e incomparecencia del imputado un 7,7%.

De las 59 personas imputadas en los juicios efectivamente realizados, el 71% era de sexo masculino. Se repartían entre los siguientes grupos etarios: 20 o menos años (1,7%); 21 a 31 (22%); 35 a 50 (66,1%) y entre 51 o más años (10,2%). El 6,8% se encontraba desempleado, 28,8% poseía un trabajo informal, el 30,5% contaba con un trabajo dependiente, el 6,8% independiente, el 22% era profesional y el 5,1% ama de casa.

De 36 juicios observados, 20 fueron por delitos de acción pública y 16 de acción privada. Y de los 20 juicios de acción pública, 9 eran flagrantes y de los 16 de acción privada, 4 eran flagrantes.

De esas 59 personas, solo 3 contaban con antecedentes penales (5,08%) y ninguna presentaba condenas anteriores.

En 36 procesos, participaron 48 defensores, de los cuales 8 eran públicos y 40 eran privados, con lo cual un 78,6% de los imputados prefirió una defensa privada. De 59 personas sometidas a proceso, solo 41 fueron entrevistada en 3 o más ocasiones por su defensor (69,49%), 16 fueron entrevistadas en una o dos ocasiones (27,11%) y solo 2 no fueron entrevistadas (3,38%).

En 20 procesos se presentó un querellante particular (65%). En un 34% del juicio se dedujo acción civil.

Sobre el lapso transcurrido entre la fecha del delito y la realización del juicio oral, en los tribunales el promedio fue de 389 días (1 año 29 días); y en los juzgados de 459 días (1 año, 3 meses y 9 días).

<sup>43</sup> Según tipo de acción, las cifras son las siguientes: Tratándose de juicios orales en que se perseguía un delito de acción pública, se agendaron en los tribunales de sentencia 21 y en los juzgados de sentencia 18. En los primeros se realizaron 15 (71,4%); y en los segundos se realizaron 5 (27,8%). Tratándose de delitos de acción privada, se agendaron 62 juicios orales en los juzgados de sentencia, realizándose 16 (25,8%).

En lo relativo a la detención preventiva, fue posible establecer que a 12 imputados se les aplicó previo al juicio, la mayoría de ellos fueron juzgados por delitos de tráfico de sustancias controladas.

De los 59 imputados, 38 obtuvieron una sentencia definitiva, ya sea absolutoria o condenatoria (64%), las restantes concluyeron su proceso por otras formas de término. En cuanto a las sentencias, en los juzgados de sentencia 6 imputados fueron condenados (35,29%) y 11 absueltos (64,71%); en los tribunales de sentencia 18 personas fueron condenadas (85,71%) y 3 recibieron una absolución (14,28). Un 12,5% del total de los condenados en los tribunales y de los juzgados obtuvieron una suspensión condicional de la pena.

Por último, de las 21 apelaciones presentadas, 11 correspondieron a la defensa por juicios celebrados ante tribunales. Por otra parte, 6 querellantes presentaron impugnación a la sentencia en juzgados, concretamente en delitos de acción privada.

## **2. Informe sobre Honduras**

### **2.1 Información descriptiva**

#### *a) Aspectos generales*

El 20 de febrero de 2002 entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal que sustituyó a la legislación que regía desde 1984. La nueva legislación adoptó un proceso de tipo oral con inspiración acusatoria, con clara definición de los roles de las partes y la ubicación del juez como tercero imparcial. El ejercicio de la acción penal depende del Ministerio Público y se estableció una defensa penal profesional obligatoria desde los primeros actos del procedimiento.

El país cuenta con 92 jueces penales a nivel nacional; 39 jueces de letras; y 53 jueces de tribunales de sentencia, de los cuales se encuentran en Tegucigalpa y San Pedro Sula un total de 10 jueces de letras y 24 de tribunales de sentencia. El número de fiscales es de 391, de los cuales 171 se encuentran en Tegucigalpa y 68 en San Pedro Sula. El número de defensores es de 233.

El Centro de Documentación Electrónica Judicial de la Corte Suprema de Justicia, establece que los ingresos y resoluciones en los Juzgados de Letras en los años 2002-2003, alcanzó 6.731 denun-

cias, de las cuales un 11,4% terminó por salidas alternativas (770); un 17,7% fue sobreseído (1,189); un 13,6% implicó autos de apertura de juicio oral (918) y un 63,24% de los casos se encontraban activos (4.257)

#### *b) Tribunales*

Según la Constitución de Honduras, al Poder Judicial le corresponde el 3% del presupuesto nacional. La Unidad Técnica de Reforma del Poder Judicial, después de una iniciativa realizada al momento de la entrada en vigencia de la reforma, obtuvo un refuerzo presupuestario para el Poder Judicial, dirigido para la implementación del nuevo proceso penal de 75 millones de Lempiras, es decir, unos US\$ 4.285.715. A estos recursos adicionales se sumaron también fondos provenientes de la cooperación internacional. El presupuesto del año 2003 incorporó nuevas partidas en áreas específicas de la reforma, o incrementos en las existentes, pero esos aumentos no alcanzaron todas las áreas, como es el caso de la Escuela Judicial que incluso ha sufrido una reducción de su presupuesto.

Uno de los elementos claves en la reforma de justicia de Honduras fue la creación de Unidades Técnicas de Reforma (UTR) en cada uno de los actores del proceso de reforma, lo cual permitió dotar a las instituciones de un referente técnico en materia de asesoría, logrando con ello, que el proceso de reforma legal fuera acompañado por un conjunto de actividades interinstitucionales coordinadas y orientadas a la implementación.

En el ámbito judicial, se dieron curso a variadas acciones destinadas a mejorar la gestión del proceso penal. Se fusionaron en un solo juzgado los tribunales de letras en Tegucigalpa y en San Pedro Sula, quedando así los jueces reunidos y compartiendo al mismo personal administrativo.

Los tribunales de sentencia en Tegucigalpa y San Pedro Sula están compuestos por 12 jueces cada uno, distribuidos en salas de tres juzgadores. Las salas conocen de los casos colegiadamente, es decir, no hay casos de conocimiento unipersonal. Legalmente, cada una debe estar conformada por 4 jueces, entendiéndose que hay uno de reserva para eventuales sustituciones de algún juez ausente. Sin embargo, por las necesidades de cobertura territorial y límites presupuestarios, al momento de la investigación, en Tegucigalpa y San Pedro Sula no se habían establecido las salas con 4 miembros, sino que funcionaban con el mínimo necesario (3).

Por otro lado, en el interior de los Juzgados se realizó una reorganización del personal, se creó la figura del juez coordinador de los despachos judiciales, elegido del conjunto de jueces de un mismo juzgado o tribunal, el cual está a cargo del orden administrativo en contacto con el administrador del Centro Judicial. Además, el juez coordinador debe vincularse con el secretario general, quien estaría a cargo del conjunto del personal administrativo, para dirigir así mancomunadamente los temas de gestión. Sin embargo, ello aún no se ha materializado, persistiendo la adscripción tradicional de los empleados a jueces determinados.

También se han implementado en los juzgados de letras y en los de sentencia programas informáticos de seguimiento y distribución de casos, los cuales son públicos, y permiten realizar consultas sobre el juez o sala que conoce del caso y el estado de avance del proceso. Esta iniciativa aún no se encuentra disponible en todo el país, funcionando hasta la fecha del informe en San Pedro Sula, Cortés y se comenzaba su instalación en Tegucigalpa. La puesta en marcha de esta iniciativa ha aparejado una fuerte inversión en infraestructura.

Un cambio importante reconocido por los operadores fue el nuevo procedimiento de selección por concurso de aspirantes a jueces de sentencia y jueces de ejecución penitenciaria. La capacitación ha sido también un aspecto relevante en el mejoramiento, sin embargo, no ha logrado establecerse de forma sistemática por la falta de recursos de la Escuela Judicial y, según opinión de los operadores, ella se ha centrado más en lo teórico que en lo práctico.

Por otro lado, han surgido problemas con las citaciones, estas se entregan con poca antelación a las audiencias, lo que limita las posibilidades de comparecencia de las personas. Las razones que explican el atraso aluden a un problema de logística: el citador utiliza un vehículo del tribunal que también es utilizado para otras diligencias del juzgado, por ende no siempre está a su disposición.

No se detectó en la investigación que los jueces delegaran en el personal la función de dictar resoluciones, lo que se explica en el informe porque, tanto en los tribunales de sentencia y en los juzgados de letras, cada juzgador cuenta con poco personal el que se dedica solo a labores administrativas.

La organización de las audiencias compete al propio juez al cual se le asignó la causa, él las programa procurando evitar choques con otras audiencias. La supervisión queda a cargo del secretario, quien

debe llevar un registro de las citaciones, audiencias posibles (de recepción de prueba, depuración, debate, determinación de la pena y lectura de sentencia) y asistencia de las partes.

La regla general es que el registro de las audiencias se hace mediante su grabación magnetofónica, levantando el secretario solo un acta resumen, salvo en el caso de las sentencias las que tienen que ser íntegramente escrituradas. El expediente en teoría es público, pero en la práctica el acceso a él es limitado, pues el público solo puede revisarlo con autorización del juzgado o tribunal y no es permitida la realización de fotocopias de ellos por los interesados.

### *c) El Ministerio Público*

Se encuentra bajo la dirección del Fiscal General de la República, quien tiene su representación política e institucional. En el plano organizacional existe la Dirección General de Fiscalía, que se encarga de gerenciar el servicio y supervisar el trabajo de los fiscales en todo el país. Existe también un Director de Fiscales, de quien dependen las jefaturas tanto territoriales como las de los departamentos especializados.

Tres aspectos positivos se han podido rescatar de la organización que se le dio al Ministerio Público, la primera alude a la especialización de sus departamentos –Derechos Humanos, de la Mujer, Niñez, Etnias, Corrupción, Crimen Organizado Medio Ambiente– lo que permite dar cobertura a poblaciones e intereses muy especiales, ampliando los espacio de acceso a la justicia, aunque se critica la concentración de recursos en la sede central de la institución. El segundo aspecto positivo es la creación del Departamento de Asesoría y Capacitación Técnico Jurídica, que brinda asistencia técnica, a todo nivel para los fiscales, y organiza actividades de capacitación. Y el tercero alude a la creación de la Dirección de Medicina Forense, encargada de la realización de las pericias científicas en hechos violentos, patología forense y criminalística en general.

También se han creado otras secciones, como la Oficina de Custodia de Expedientes, la cual centraliza las carpetas de los casos conocidos por el Ministerio Público, ocupándose de su resguardo y seguridad así como del control de movimiento y evolución procesal de los casos. Dentro de este ámbito, se encuentra el almacén a cargo de la custodia de la evidencia.



La distribución de casos se realiza de la siguiente manera: los casos ingresan por dos vías: la primera posibilidad es que la denuncia se presente directamente ante el Ministerio Público, caso en el cual ésta ingresa al Módulo de Trámite Rápido, que es un equipo compuesto por un fiscal y asistentes que se encargan tanto de la atención del público, como de analizar si los hechos denunciados son o no constitutivos de un ilícito penal; la segunda alternativa, es que ingresen por los Centros Integrados de Trabajo, los cuales luego de realizar las diligencias urgentes trasladan los casos a la fiscalía correspondiente. Luego, dentro de la fiscalía existe un grupo encargado de la instrucción de los casos, que se encarga básicamente de dar indicaciones a la Dirección General de Investigaciones Criminales y de decidir qué facultades aplicar, por ejemplo oportunidad, desestimaciones o archivos, previa consulta con las partes. Y en los casos que supera la instrucción pasan al fiscal de juicio, los cuales se encuentran organizados en grupos de células.

Apoya técnicamente la gestión la Intranet que se instaló en el Ministerio Público de Tegucigalpa y San Pedro Sula, para el trabajo y las comunicaciones internas, dentro de la cual se estaba desarrollando, a la fecha del informe, un espacio de consulta virtual sobre legislación. Existe también una Oficina de Recepción de Documentos y Expedientes, en la cual se lleva un registro de personas con antecedentes o causas pendientes.

El control disciplinario de los fiscales corresponde a la Supervisión Nacional de Fiscalías, la cual recibe las denuncias sobre posibles infracciones al deber profesional cometido en el ejercicio de las funciones. El departamento instruye una investigación y la traslada al Consejo de Personal, que es donde se decide sobre la calificación de la infracción investigada y su sanción.

Operativamente una de las dificultades que enfrenta el MP se encuentra en la gestión de ingresos, pues se detectó un déficit entre envíos de casos a investigación y casos devueltos por parte de la policía, lo cual genera una gran masa activa de casos en el MP que absorbe tiempo y energías institucionales. En ocasiones, esta falta o debilidad de investigación ocasiona que se cumpla el tiempo legal de la instrucción y los fiscales no presenten acusación, situación frente a la que algunos juzgadores optaron por sobreseer a los imputados.

#### *d) La Defensa Pública*

Institucionalmente nació en el año 1989. En la actualidad funciona como dependencia del Poder Judicial, aunque se está analizando darle mayor autonomía a este servicio.

La Defensa en el ejercicio de su rol evidencia múltiples necesidades. Primero, de infraestructura, la cual es insuficiente para albergar al personal y atender al público. Segundo, no existe dotación de computadores para apoyo del trabajo de los defensores. Tercero, no existe una biblioteca especializada, solo cuentan con el Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia. Cuarto, la Defensa Pública no cuenta con asistencia de equipos de investigación que contribuyan a la obtención de información propia para la preparación de casos. Esta falta de apoyo, como indica la investigación, debilita la posición de los defensores en las audiencias.

No obstante lo anterior, en la investigación se pudo observar la participación junto a la Defensa Pública de un perito médico forense, el cual fue dotado por el Poder Judicial a la institución, sin embargo, el alcance de esta iniciativa es limitado por las especialidades y el gran número de casos. Igualmente, en Tegucigalpa existe un equipo de trabajo social, cuyos miembros se encuentran a cargo de la elaboración de informes sobre la situación socioeconómica de los usuarios del servicio.

Los defensores se organizan de la siguiente manera: un grupo cubre turnos en sedes policiales para atender las primeras diligencias de investigación de personas detenidas o de personas que hayan sido citadas; luego, en los Juzgados de Letras, hay defensores asignados a la recepción de requerimientos, encargados de reunir los casos ingresados que demandan servicio de defensa pública, casos que son distribuidos en ese momento según el orden dado por cada equipo de trabajo; posteriormente, cada equipo hace una redistribución interna, según orden de llegada, cargas laborales existentes y calendarios de audiencias.

Los defensores públicos se encuentran sometidos a procesos periódicos de evaluación. Los coordinadores nacionales evalúan a sus defensores a través de los informes que presentan y de las visitas a las sedes. Como explica la investigación, los informes son individuales y existe el problema de la insuficiencia de personal para cubrir territorialmente el país para efectuar las evaluaciones. Con todo, en Tegucigalpa, hay un archivo general donde pueden revisarse los expedientes, pero esto no ocurre en las regionales.

#### *e) Las Víctimas*

Dos son los aspectos cubiertos por el informe. El primero, relativo a la atención e información. El segundo, sobre la reparación.

La atención a las víctimas es muy limitada. Solo en las áreas que giran en torno a la violencia doméstica o abuso sexual existe personal especializado para la atención de víctimas, el que solo opera en Tegucigalpa y en San Pedro Sula.

Por otra parte, las víctimas de delitos carecen de medidas de protección; solamente en el ámbito procesal se establece un mecanismo de declaración reservada, que se limita a que, durante el juicio, se les permite declarar desde un lugar que oculta su identidad.

Sobre la reparación, la investigación explica que el proceso penal reconoce el derecho a la víctima a ejercer la acción civil en contra de los responsables, sus herederos o terceros civilmente responsables. Ahora bien, la reparación hacia la víctima procede de varios modos, a través de la aplicación de salidas alternas en el proceso penal, así como también con los acuerdos reparatorios, que se comporta como uno de los criterios de la oportunidad.

## **2.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida fruto de la observación de los juicios. Para mayores detalles se recomienda consultar el informe local. La observación se realizó en los Tribunales de Sentencia de Tegucigalpa y en los de la ciudad de San Pedro Sula, del 26 de agosto al 26 de septiembre del año 2003.

Primeramente debe señalarse que dos factores dificultaron la observación, el primero, la ausencia de agenda de actividades judiciales visible, el segundo, la falta de señalización de las salas de audiencia y en tercer lugar, el cierre de las puertas de las salas de audiencia una vez iniciados los debates.

En las ciudades ya indicadas se programaron 55 juicios orales, 27 en Tegucigalpa y 28 en San Pedro Sula. En la primera ciudad se realizaron 20 (74%) y en la segunda 24 (86%). Los suspendidos –7 en Tegucigalpa y 4 en San Pedro Sula– lo fueron por errores en las direcciones de testigos que no pudieron ser notificados, a la ausencia de los mismos y a problemas de traslado del imputado. De la totalidad de los juicios (55), se resolvió un 80%; el 49,1% mediante la realización completa del debate y un 39,9% se resolvió a través de la figura procesal denominada de “estricta conformidad” que permite la resolución del caso antes de iniciarse el juicio propiamente tal mediante un acuerdo de responsabilidad del imputado y una pena ofrecida por el MP.

Veintiséis fueron los juicios orales que se pudieron observar, 16 en la ciudad de Tegucigalpa (con 22 imputados) y 10 de ellos en la San Pedro Sula (con 14 imputados).

Solo en San Pedro Sula concurrió un querellante al juicio. Igualmente solo en esa ciudad, en 4 casos, se presentaron acciones civiles.

El total de imputados detenidos fue de 64. En flagrancia lo fueron 45 (20 en Tegucigalpa y 25 en San Pedro Sula), equivalentes al 70,3% del total de personas imputadas en el periodo de observación.

El 61% de los imputados se concentraba en el rango de edad entre los 21 y 31 años de edad. De ellos, el 61,1% tenía un trabajo ocasional, el 15,3% se encontraba desempleado, 18% tenía trabajo dependiente y el 5,5% independiente.

Se pudo apreciar en la ciudad de Tegucigalpa 3 casos de imputados con condenas anteriores y 15 con antecedentes policiales (8 casos en San Pedro Sula).

El nivel de participación de la defensa pública alcanzó el 59,7% de los casos. En cuanto al número de entrevistas del imputado con su defensor, estas fueron tres o más en el 62,5% de los casos.

Se observó que los jueces interrogaron a imputados en múltiples ocasiones. En general se puede observar que en ambas ciudades los jueces intervinieron para agilizar u orientar el interrogatorio o para aclarar dudas propias. Esta tendencia fue más marcada en Tegucigalpa donde los jueces hicieron, en diez de los debates observados, más de 20 preguntas a testigos, peritos o imputados.

En lo que dice relación con la declaración de imputados en juicio, en la ciudad de San Pedro Sula se observó que los 14 imputados, rindieron su declaración, 9 de ellos reiteraron su defensa utilizando las palabras finales previo a cerrar debate. En Tegucigalpa, 13 imputados declararon en juicio, y 12 de ellos reiteraron su defensa utilizando las palabras finales del juicio.

Desde la audiencia inicial hasta la realización del juicio transcurrieron en promedio entre los casos observados 284 días. En la ciudad de Tegucigalpa, la etapa de investigación dura 6 meses aproximadamente. El mayor problema detectado es el tiempo des-

tinado para la realización del juicio, en efecto, en el 44,4% de los casos la realización de la audiencia de juicio tomó entre tres y seis meses de espera; en el 18,5% tomó entre nueve y doce meses, esto debido a la saturación de agendas y por otro lado, a la prolongada duración de los procesos impugnativos. Los mismos problemas se detectan en la ciudad de San Pedro Sula, la duración promedio de la etapa de instrucción es de 103 días, la duración promedio de espera para la realización del juicio, contados a partir del fallo de la audiencia preliminar, es de 182 días, aunque esto es debido también en parte porque esta ciudad tenía una reducida cantidad de jueces de sentencia que posteriormente fue ampliada.

Las condenas en las dos ciudades suman 44 (21 en Tegucigalpa y 23 en San Pedro Sula), que equivalen a un 73,33% de los casos. 12 fallos absolvieron (7 en Tegucigalpa y 5 en San Pedro Sula), equivalentes al 24% de los juicios observados.

En cuanto a los recursos contra las sentencias dictadas en los juicios observados, se interpusieron dos recursos de casación en los Tribunales de Tegucigalpa, uno interpuesto por un fiscal y otro por un defensor, y solo un recurso de protección por parte de un fiscal en la ciudad de San Pedro Sula.

### **3. Informe sobre la Provincia de Buenos Aires - Argentina**

#### **3.1 Información descriptiva**

##### *a) Aspectos generales*

El actual Código Procesal Penal de la provincia comenzó a regir en el mes de septiembre de 1998, y modificó el sistema que se mantenía vigente desde principios del siglo veinte.

La principal innovación que la reforma pretendió instaurar fue el establecimiento de un sistema procesal acusatorio que diferenciara claramente la función de acusar y de juzgar. De este modo, la investigación preparatoria pasó a estar a cargo del Ministerio Público bajo el control del Juez de Garantía. Por otra parte, si bien se mantuvo el sistema escrito para la etapa preliminar, la etapa de juicio pasó a ser oral y pública.

El Poder Judicial se organizó con: 1 Cámara de Casación Penal, 67 Tribunales Orales, 18 Cámaras de Apelaciones y Garantías, 58 Juzgados de Garantía, 71 Juzgados Correccionales y 10 Juzgados de

Ejecución penal, distribuidos en los 18 departamentos judiciales en los que se dividió la provincia.

El Ministerio Público se descentralizó territorialmente en 18 fiscalías departamentales, variando el número de fiscales entre cada una.

El número de Defensores es de 132, de los cuales 72 son titulares y 60 adjuntos.

Al momento de iniciarse la reforma, el presupuesto para el Poder Judicial alcanzaba la suma de \$ 526.432.000. En el 2001, se elevó a \$ 586.371.200, distribuidos de la siguiente forma: Administración de Justicia \$ 439.774.900 y Ministerio Público \$ 146.596.300 (la Defensoría Pública depende del Ministerio Público). En el 2002, el presupuesto fue de \$ 546.620.000, distribuyéndose en \$ 407.969.000 para la Administración de Justicia y \$ 137.651.000 para el Ministerio Público. Para el año 2004, el presupuesto ascendió a un total de \$598.345.000, distribuidos de la siguiente manera: Administración de Justicia \$ 441.531.000 y Ministerio Público \$ 156.814.000. A su vez, este se desagrega en: Procuración General \$ 32.538.594; Defensa Pública \$ 39.293.119 y resto del Ministerio Público \$ 84.982.287.

La provincia no cuenta con un sistema de estadísticas judiciales que permita acceder fácilmente a conocer el flujo de causas que procesa el sistema y la calidad de las respuestas. De los datos existentes surge que el promedio de causas elevadas a juicio en los años 2001 y 2002 fue de aproximadamente un 4%<sup>44</sup>. A su vez, según información dada por el Ministerio de Justicia de la Provincia en base a datos de la Procuración General, el porcentaje de sentencias absolutorias oscila entre el 25 y 28%.

Por último, hay que remarcar –para comprender el funcionamiento del sistema penal de la provincia– el aumento sostenido de personas detenidas en prisión preventiva en los últimos años. Sobre datos de principios de 2005, en la provincia de Buenos Aires hay un total de 30.704 personas privadas de libertad. El uso generalizado de la prisión preventiva ha llevado a que alrededor del 75% de los detenidos no cuente con sentencia de primera instancia<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Fuente: Dirección de Estadísticas de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

<sup>45</sup> Fuente: Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Este informe se concentró en el análisis de tres departamentos judiciales: los de San Isidro, San Martín y Lomas de Zamora.

#### *b) Tribunales*

La Ley 12.060 que acompañó a la reforma dispuso la disolución de todos los Juzgados de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional y los Magistrados que encabezaban esos órganos fueran distribuidos mayormente entre las Cámaras de Garantías y los Tribunales Orales en lo Criminal.

Los Juzgados de Garantías tienen competencia durante la etapa penal preparatoria en todas las causas criminales, con la excepción del sistema de menores. Los Juzgados Correccionales intervienen tanto en la etapa de preliminar como en la etapa de juicio.

A su turno, las Cámaras de Garantías, antiguas cámaras de apelación en lo criminal y correccional, quedaron con la función de ser tribunales de alzada de las decisiones de los Jueces de Garantía y de Ejecución Penal de cada Departamento. En la práctica, la actividad concreta de las Cámaras de Garantías se reduce a resolver recursos contra decretos de prisión preventiva, pedidos de morigeración, excarcelaciones y oposiciones al requerimiento fiscal de elevación a juicio.

Por último, los tribunales orales son los encargados de realizar las audiencias de preparación de los debates y los juicios orales.

El presupuesto para los tribunales se maneja en forma centralizada. Todos los juzgados y tribunales deben elevar los pedidos de recursos humanos y materiales a la Corte Suprema, en la que recae la decisión última. El 87% se destina al pago de sueldos y solo el 13% a otros gastos, lo que en la práctica genera visibles carencias materiales.

Diversos problemas se han observado en relación con el funcionamiento de los tribunales de la provincia. En primer lugar, la relación entre los jueces de garantía y los fiscales ha sido, por momentos, tensa. La dificultad se ha centrado en el nuevo rol que debieron asumir los jueces, en comparación con las atribuciones que el viejo sistema les daba como jueces de instrucción. Desde sus nuevos lugares muchas veces han impuesto sus criterios en temas que debieron haber quedado en la órbita de decisión del Ministerio Público.

Por otra parte, en términos de gestión, uno de los mayores problemas advertidos ha sido la incapacidad para establecer un sistema de fijación de audiencias de juicio, que permitiera agilizar los procesos penales. Al poco tiempo de la implementación del nuevo Código ya se observaron importantes atrasos y a dos años de la reforma, algunos tribunales ya fijaban audiencias con un año, o más, de atraso. Los funcionarios entrevistados han identificado los problemas para coordinar las agendas de las partes y la cantidad de audiencias preliminares que deben realizar, como las principales razones para explicar la duración excesiva de los procesos judiciales en la provincia. Por ejemplo, la investigación permitió observar que existe aproximadamente un promedio de 10 meses entre que los casos se radican en el tribunal oral y se realiza la audiencia de debate. Para resolver estas cuestiones, algunos distritos como Lomas de Zamora y San Isidro han asignado un fiscal y un defensor fijos para cada tribunal. Esta iniciativa no ha logrado acortar los procesos y ha implicado volver a una organización judicial tradicional, sin acudir a mecanismos más innovadores de administración del trabajo. En esta misma línea, otra de las soluciones impulsadas por los actores ha sido que se derogue la audiencia oral de preparación del juicio, para suplirla con la presentación por escrito de las peticiones de las partes.

Como vemos, la tradición escrita no solo rige para la etapa preliminar sino que aún se manifiesta durante el juicio. En la investigación se menciona la práctica de muchos funcionarios de dictar textualmente las resoluciones y los alegatos, de incorporar por lectura elementos de la investigación preparatoria, así como la existencia de los expedientes judiciales sobre los escritorios de los jueces durante los juicios.

### *c) El Ministerio Público*

La promoción y el ejercicio de la acción penal, la dirección de la policía en función judicial y la investigación penal preparatoria, son todas funciones que el nuevo sistema entregó al Ministerio Público. En el sistema anterior, la función del Ministerio Público se circunscribía a la promoción formal de la acción penal pública y al control de la legalidad de los procedimientos. En el marco de la investigación, podía proponer diligencias al juez, quien decidía acerca de su pertinencia y utilidad.

Si bien la ley le otorga autonomía e independencia funcional, el Ministerio Público integra el Poder Judicial de la provincia. El jefe



del organismo es el Procurador General, quien tiene por función organizar y definir las líneas de persecución penal. Luego, en orden jerárquico, se encuentra la Fiscalía de Casación, cuya función principal es tramitar los recursos que lleguen a esa instancia. La actuación procesal se materializa a través de 18 Fiscalías Generales o Departamentales.

Cada Fiscalía Departamental está a cargo de un Fiscal de Cámara, con facultades amplias para organizar su distrito. Esta fiscalía solo tiene como exigencia la conformación de Unidades Fiscales de Instrucción (UFI) y un cuerpo de Fiscales de Juicio.

La mayoría de las Fiscalías Departamentales han organizado sus UFI de acuerdo con la vieja tradición, similar a la de una oficina judicial, sin especialización y con personal adscrito específicamente a cada fiscal. A su vez, separan la tarea de investigación y de juicio, de modo que una vez que el fiscal de instrucción da por concluida la investigación, eleva la causa a juicio y la toma un fiscal de juicio que no ha tenido contacto con el caso previamente. El Departamento de San Martín, sin embargo, es uno de los que ha decidido organizar su trabajo en forma distinta. Allí se ha optado por la distribución del trabajo en forma temática, a través de la especialización de las distintas UFI. Estas Unidades se encargan tanto de la investigación preliminar como del juicio oral. San Isidro es otro de los departamentos que ha optado por una organización alejada de la tradicional a partir de la ubicación de las UFI en los distintos municipios. Es decir, ha descentralizado el Departamento judicial. Sin embargo, mantiene centralizados a los fiscales de juicio.

Como dijimos, más allá de estas diversas formas de dividir el trabajo, en la provincia no se ha quebrado la concepción tradicional de oficina judicial. En general, las UFI están formadas por un agente Fiscal Titular y uno Adjunto; además, cuentan con funcionarios letrados que desarrollan tareas de secretarios y con instructores judiciales que –si bien formalmente integran la Policía Judicial– cumplen en su mayoría tareas de escritorio.

En consecuencia, a pesar de que la ley de Ministerio Público ha tendido a privilegiar una organización flexible y dinámica hacia el interior de los Departamentos Judiciales, en pocos de ellos se observa alguna modificación a la cultura organizacional del anterior sistema. El expediente no ha perdido centralidad. La cultura de escritorio perdura incluso en aquellos Departamentos que han intentado organizarse en forma innovadora. Los papeles siguen teniendo la

máxima importancia y es muy difícil la integración de los fiscales en equipos de trabajo.

Por otra parte, pudo observarse que la descentralización en los Departamentos Judiciales ha tenido como consecuencia una suerte de desconexión entre la administración central y cada una de las Fiscalías Departamentales. Más allá de que parece correcto que cada Departamento Judicial organice el funcionamiento del Ministerio Público de acuerdo con las características de la jurisdicción, lo que se observa es que estas decisiones no han estado sustentadas en la definición de objetivos institucionales o estratégicos del área central del Ministerio Público, ni se han medido o analizado los resultados de cada una de esas decisiones para evaluar ventajas y problemas de las distintas modalidades de trabajo. En este sentido, el Ministerio Público tampoco produce información relevante que permita hacer este tipo de análisis de gestión.

#### *d) La Defensa Pública*

Antes de la reforma, las atribuciones de la defensa se desarrollaban por un defensor general ante la Corte Suprema y defensores de pobres o defensores oficiales. A partir de la reforma, el sistema de Defensa Pública pasó a formar parte de la estructura del Ministerio Público.

En la cabeza se encuentra, como ya se señaló, el Procurador General. Luego, en orden de jerarquía, se ubica un Defensor del Tribunal de Casación que continúa con la defensa oficial ante ese tribunal y la Suprema Corte de Justicia. El Defensor de Casación tuvo delegadas las funciones de dirección y organización de la defensa pública en razón de que no resultaba conveniente que el Procurador fuera quien dirija institucionalmente a fiscales y defensores. Sin embargo, esta decisión fue revocada con el tiempo. Actualmente el Ministerio Público Fiscal y la Defensa comparten la misma autoridad máxima, quien decide todas aquellas cuestiones referidas a presupuesto, organización, trámites disciplinarios y directivas de actuación.

La Defensa se organizó también con 18 Defensorías Generales. Los Defensores Generales son los encargados de ejercer las tareas de superintendencia del Departamento, por delegación del Procurador General.

En general, el Ministerio Público de la defensa ha tendido a organizarse siguiendo la forma tradicional de los juzgados y tribunales. Es

decir, se distribuyó en unidades funcionales unipersonales y aisladas, y con una división de tareas entre los responsables de la instrucción y del juicio.

Puede decirse que desde el punto de vista normativo la reforma otorgó un papel relevante a la defensa en juicio. En términos materiales, la defensa tiene el derecho y el deber de asistir a todo imputado de un delito desde el momento de la detención y puede examinar los autos antes de aceptar el cargo. A su vez, con el sistema de defensa pública existente se garantizó a todo imputado un abogado defensor.

Sin embargo, más allá de estos avances, la provincia muestra un sistema de defensa institucionalmente débil. Por un lado, el avance de posturas restrictivas sobre la concesión de excarcelaciones hace que los defensores no tengan espacio para discutir la aplicación de la prisión preventiva. Si bien la ley prevé que los defensores públicos cuenten con una serie de recursos para encarar la defensa, en la práctica, estos son insuficientes, y por ejemplo, tienen asignados muy pocos peritos. Al igual que para todo el Ministerio Público, no existe una política general de capacitación. A su vez, se observan problemas de gestión y de definición de objetivos institucionales.

#### *e) Las Víctimas*

El nuevo Código y la Ley de Ministerio Público han dado a la víctima un espacio de intervención más amplio que en el sistema anterior. Puede participar como particular damnificado en el proceso y aunque no tiene las facultades plenas de un querellante, tiene la posibilidad de intervenir en el proceso. Además se le ha reconocido, entre otros, el derecho a ser tratada dignamente, a salvaguardar su intimidad, a ser informada, a tener protección y asistencia integral.

La Ley de Ministerio Público dispone la creación de Centros de Atención a las Víctimas en cada uno de los Departamentos Judiciales. Estas deben cumplir dos objetivos básicos: brindar asistencia más allá de la cuestión procesal y otorgarles defensa o asesoramiento técnico. A su vez, la ley permite que estas oficinas puedan realizar procesos de conciliación para desjudicializar los casos.

Cada Fiscalía Departamental puede organizar los equipos de trabajo de diferente manera. Así, en el Departamento Judicial de San Isidro trabajan 6 profesionales (2 psicólogos, 3 abogados y 1 trabajador

social). En Lomas de Zamora 7 profesionales (2 trabajadores sociales, 3 abogados, 1 psiquiatra y 1 psicólogo). En San Martín trabajan 11 personas (3 trabajadores sociales, 2 psicólogos y 6 abogados).

La investigación permitió observar que el funcionamiento de estas oficinas es dispar. No existe una política consistente desde el área central para fortalecer este tipo de oficinas, si bien de las entrevistas surge que este ámbito podría ser un espacio para solucionar un caudal importante de las cuestiones ingresadas. En este sentido, la oficina de San Martín ha impulsado un trabajo importante en materia de conciliación y de derivación de casos a través de una red de servicios sociales existente en los municipios del Departamento. Mientras tanto, en Lomas de Zamora, no se realizan conciliaciones porque el Fiscal Departamental no acuerda con este tipo de soluciones alternativas.

### **3.2 Información cuantitativa**

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida de la observación de juicios realizada en el Departamento Judicial de San Isidro, entre el 8 de septiembre y 10 de octubre de 2003. Para mayores detalles se recomienda revisar el informe local correspondiente.

En el Departamento antes citado se fijaron, entre las fechas señaladas, 91 audiencias para juicios criminales (53) y correccionales (38). En el fuero criminal se realizaron efectivamente un 28% (el 44% se abrevió y el 28% se suspendió). A su turno, en el fuero correccional, se realizó un 63% de los juicios (se abrevió un 13% y un 28% se suspendió).

Las audiencias de juicio oral duran entre tres a cuatro horas. Excepcionalmente se extienden más de un día, llegando hasta tres días. No se observaron suspensiones por más de 24 horas; el veredicto se da en el mismo momento y las sentencias no tardan más de tres días en darse a conocer.

En el fuero criminal, el porcentaje de delitos flagrantes juzgados ascendió al 50% de los casos; en cambio en el fuero correccional esta cifra fue solo de un 27%.

Sobre el nivel de intervención del juez, se constató un promedio de 40 preguntas a testigos, llegándose a formular hasta 250 en un caso.

En 9 casos los fiscales en el fuero criminal desistieron de la acusación o pidieron la absolución. En el fuero correccional ello sucedió en 2 oportunidades.

Solo en cuatro ocasiones hubo participación de particular damnificado: 2 en juicios criminales y 2 en correccionales.

La defensa pública atendió un 49% de los casos llegados al juicio oral en el fuero criminal y un 42% en el fuero correccional. En el caso de la defensa pública, el número promedio de defensores que ha tenido un imputado es de 2 y en el caso de la privada solo 1. En la mayor parte de los casos observados en la investigación el defensor declaró haber tenido más de tres entrevistas con el imputado antes del juicio.

En un 41% de los juicios observados no hubo público, en un 33% hubo hasta tres personas, en un 15% cuatro a siete personas, en un 2% diez personas (un solo caso), y en un 8% no hay datos. La ausencia de una agenda que anuncie los juicios, así como la realización de las audiencias en ámbitos inadecuados para el acceso y permanencia del público, se presentan como algunos de los problemas que afectan la asistencia.

De 39 juicios observados, en 32 se introdujo prueba documental que no se leyó.

Del total de los juicios criminales y correccionales, 47% terminaron en condenas, 42% fueron absoluciones y en un caso (3%) el juez se declaró incompetente para conocer el caso.

De 39 juicios observados, en 2 casos la fiscalía interpuso recurso de casación, en 9 la defensa y en una ocasión, el particular damnificado.

### III. ANÁLISIS COMPARATIVO

En esta tercera oportunidad, el informe comparativo elaborado, da cuenta de las tendencias observadas en el total de las once jurisdicciones analizadas, y ha sido elaborado con una modalidad diferente a la de los anteriores. En esta ocasión hemos querido mostrar, a partir de la observación del funcionamiento de los diversos sistemas, cómo el proceso de implementación de los nuevos modelos procesales penales supone una progresión de desafíos, avances y nuevos retos que es posible agrupar en etapas, y de esta manera

ordenar una realidad que es muy compleja y que, en una mirada *a priori*, puede quedar condicionada en exceso por la sensación de lo incompleto del proceso, o la percepción de fallas que por llamativas ocultan los éxitos que muchas veces son también importantes.

Nos parece que esta forma de presentar nuestra visión sobre la implementación de los sistemas de justicia penal que son producto de las reformas, permite resaltar varias cuestiones, las cuales en un informe que solo dé cuenta de su estado actual pueden quedar oscurecidas y que, en nuestra opinión, constituyen algunas de las constataciones más valiosas que hemos podido hacer en el proceso. Estas constituyen un valioso aprendizaje, el cual es sobre todo importante para los países que inician o están por comenzar un proceso de reforma. Entre ellas podemos señalar:

1. En todos los países han existido importantes avances en la implementación de las reformas y en la mayor parte de los casos esos avances se han producido en el sentido correcto.
2. En general, el gran distanciamiento entre lo conseguido y las expectativas creadas tiene que ver con la incapacidad de los promotores de la reforma o de las instituciones involucradas para identificar los nuevos desafíos a partir de los logros alcanzados, o con la falta de manejo de los instrumentos necesarios para enfrentar esos nuevos desafíos. Existen también situaciones en las que el problema reside en la carencia de respaldo político para el proceso de implementación o en las inconsistencias de ese respaldo, o la incapacidad de las instituciones del sistema para mantener o reconstruir apoyos externos.
3. Los procesos de implementación requieren ser sostenidos por largos periodos de tiempo. Tanto en el caso de aquellos con inicios muy deficitarios, como en los que se muestran muy vigorosos en el inicio, el paso del tiempo ofrece oportunidades de mejorar y riesgos de decaer.
4. El avance de la implementación de las reformas requiere de la utilización de discursos e instrumentos muy diversificados para resolver los diversos desafíos que se plantean a lo largo de su evolución, y es necesario reconocer las necesidades de cada situación para identificar los instrumentos adecuados.

La categorización que utilizaremos tiene un objetivo puramente analítico, que esperamos sea útil a los lectores para tener una visión

dinámica del problema. En ningún caso pretende situar a cada uno de los países en los diversos niveles de evolución, ya que estos son simplificaciones que no se pueden aplicar mecánicamente a realidades mucho más complejas. Por otra parte, varias de las instituciones y sistemas que hemos analizado muestran avances y enfrentan desafíos que los ubican al mismo tiempo en más de uno de los niveles que a continuación describiremos.

Confiamos en que esta perspectiva de análisis pueda servir para enfatizar la necesidad de un proceso de seguimiento de la implementación de los procesos de reforma en cada país. Es indispensable que durante mucho tiempo y de manera sistemática se desarrollen estudios empíricos y debates encaminados a identificar con precisión los desafíos que los procesos de reforma enfrentan en su etapa de implementación, y que a partir de ahí se adopten las medidas necesarias para ir superando los problemas que se enfrenten en cada paso, en un proceso necesariamente evolutivo de aprendizaje institucional.

## **1. Problemas de diseño legal**

El propósito del estudio de seguimiento es producir información acerca de los procesos de implementación de un modelo procesal, cuyo diseño en general ha sido bastante homogéneo en sus contenidos. No obstante, al observar estos hemos constatado que en muchos casos ellos presentan problemas importantes que no pueden ser resueltos a partir de los puros instrumentos característicos de la implementación como son la capacitación, gestión, ampliación de dotaciones u otros, ya que se trata de dificultades centrales del diseño del propio modelo, expresados en la ley o aun en la constitución del país en cuestión, y que impiden del todo el funcionamiento de las instituciones que fueron planteadas en el programa de la reforma o que distorsionan algunos de sus elementos constitutivos más importantes.

Lo regular es que estas distorsiones en el diseño se vinculen a una cierta distancia que se produce entre el discurso político y legal. Es decir, aquellas propuestas que han sido acordadas por las autoridades del Estado entre sí y frente a la ciudadanía, y que constituyen lo que podríamos llamar la “oferta” política del programa de reformas, en algunos casos, no se expresa con consistencia en los textos legales que han sido aprobados, principalmente porque que estos últimos son producto de una cierta transacción entre esa voluntad polí-

tica de cambio y la cultura legal tradicional, la cual suele tener bastante más influencia en la producción de los textos legales de la que tiene el discurso público.

Es común entonces que en diversos países la voluntad política de cambio, expresada por ejemplo en los mensajes de los nuevos Códigos, en textos constitucionales o diversos discursos de las autoridades, aparezca contradicha o al menos relativizada por textos legales que, a lo menos en parte, reproducen reglas del viejo sistema, inconsistentes con las del nuevo y que se constituyen en obstáculos muy importantes al momento de la implementación. Estos pueden no ser insalvables, pero a veces constituyen un obstáculo serio por la cultura excesivamente formal en lo legal o bien una disculpa política para no hacerlo.

Entre los problemas de diseño legal que han resultado más críticos para efectos de la implementación nos parece que los característicos han sido los siguientes:

### **1.1 Defectuosa regulación de la oralidad**

El establecimiento de la oralidad y superación del procedimiento escrito ha sido uno de los temas centrales de la reforma y en especial de los debates que han tenido lugar antes o durante la discusión de los textos legales. En general podemos decir que en la mayor parte de los países analizados los textos legales aprobados han sido bastante claros en la proclamación de la oralidad, como método de transmisión de información y producción de la prueba en la etapa del juicio<sup>46</sup>.

Como veremos más adelante, las dificultades del funcionamiento concreto de la oralidad han tenido que ver sobre todo con temas de capacitación de los actores. No obstante, también ha sido problemático en varios casos, el hecho de que más allá de las reglas que regulan el juicio oral mismo, en muchos de los Códigos se han reproducido algunas reglas, especialmente en materia de pruebas, que son inconsistentes con el método oral. Sumados estos problemas de diseño a los déficits de capacitación, contribuyen a la regeneración de la lógica del expediente y a su uso como elemento central de transmisión de información. Entre las normas probatorias que suelen quedar atadas al método escrito

<sup>46</sup> Véase por ejemplo los artículos 326 y 333 del CPP de Costa Rica, el artículo 362 del CPP de Guatemala y el artículo 291 del CPP de Chile.



se encuentran algunas que dicen relación con actividades de investigación reguladas muy formalmente, dado su supuesto carácter irreproducible y que en el fondo consisten en la producción de actas que han de ser leídas en el juicio. También es común que la regulación de los peritajes se mantenga atada a la noción de peritos neutrales, designados por el tribunal, y cuyo informe consiste en un documento que no se sujeta a las reglas del debate oral<sup>47</sup>. Por otra parte, suelen existir reglas del propio juicio oral o de valoración de la prueba que reproducen la lógica de la prueba tasada. Por ejemplo, muchas regulaciones de la declaración del imputado se mantienen apegadas al esquema de la declaración indagatoria<sup>48</sup>, propia de los sistemas inquisitivos. Asimismo, existen diversas reglas sobre las declaraciones de testigos que dificultan el ejercicio de la contradicción<sup>49</sup> o rigidizan la valoración de su credibilidad por parte del tribunal<sup>50</sup>.

No podemos entrar aquí a un análisis pormenorizado de cada uno de estos problemas, pero en síntesis, podemos decir que cuando durante la implementación existen esfuerzos destinados a hacer funcionar la oralidad, normalmente será necesario volver a las reglas con el fin de corregir problemas pendientes desde la etapa de diseño. Por supuesto que esto se puede precaver si desde el primer momento se regula un juicio oral que efectivamente funcione como tal, para lo cual es necesario testear el conjunto de reglas que lo regulan, por ejemplo, a través de la simulación de casos.

## **1.2 Falta de regulación de la función de garantía**

Como veremos más adelante, uno de los principales problemas de la implementación en muchos países ha sido el funcionamiento de los tribunales de garantía o control, esto es, los que intervienen en las etapas previas al juicio. En general, esta actividad ha tendido a reproducir los problemas del antiguo sistema: falta de transparencia, lentitud, delegación de funciones, entre otros.

<sup>47</sup> Véase por ejemplo los artículos 225 y siguientes en relación con el artículo 364 del CPP de Guatemala, los artículos 213 a 224 en relación al artículo 350 del CPP de Costa Rica, y los artículos 231 a 246, en relación al 392 del CPP Córdoba.

<sup>48</sup> Véase por ejemplo los artículos 308 y siguientes del CPP de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>49</sup> Véase por ejemplo el artículo 378 del CPP de Guatemala.

<sup>50</sup> Véase por ejemplo el artículo 144 del CPP de Ecuador relativo a la indivisibilidad del testimonio del acusado, o el artículo 301 del mismo texto en cuanto a permitir al juez a solicitar otras pruebas.

Una parte de esos problemas se vincula a un diseño muy precario o inexistente de esta parte de la actividad procesal. Otra, tiene que ver con problemas de implementación.

Los tribunales de garantía son completamente nuevos en los sistemas procesales latinoamericanos, y a su respecto existe muy poca elaboración teórica y doctrinaria, lo que se ha reflejado en regulaciones muy escuetas, y en ciertos casos, confusas. En algunas versiones, estos tribunales han sido creados con muy pocas facultades, al traspasarse el conjunto de las facultades del juez de instrucción a los fiscales, incluyendo aquellas que afectan las garantías individuales<sup>51</sup>. En situaciones más favorables, la ley se ha limitado a establecer con claridad la función de estos jueces en términos de resolver imparcialmente los conflictos que se presenten entre fiscales e imputados, pero sin establecer con claridad los parámetros de su actuación en cuestiones tan importantes como el tipo de procedimiento a aplicar, oral o escrito, público o secreto<sup>52</sup>, o en cuanto a si su función debe ser pasiva e imparcial o si deben seguir cumpliendo las funciones de oficio que tenían en el antiguo sistema, en temas tales como la aplicación de medidas cautelares. Respecto de estas últimas es común que en diversos países la mantención de regulaciones propias del sistema inquisitivo tradicional de acuerdo con las cuales las medidas cautelares responden en su aplicación a parámetros rígidos y abstractos que, de manera general, podemos caracterizar como sistemas de delitos inexcusables<sup>53</sup>.

Estas regulaciones derivan en una limitación muy severa de la función judicial de garantía, puesto que el principal conflicto que estos jueces debieran resolver es sustraído de su competencia. En la práctica esto genera la supresión de las garantías procesales respecto de aquel segmento que queda sujeto al régimen de inexcusabilidad y, en consecuencia, la función de estos jueces se reduce a una mínima expresión. Aparentemente, todas estas regulaciones han hecho que los juzgados de garantía hayan tenido un impacto muy limitado sobre la prisión preventiva, la que aparentemente se continúa usando masivamente.

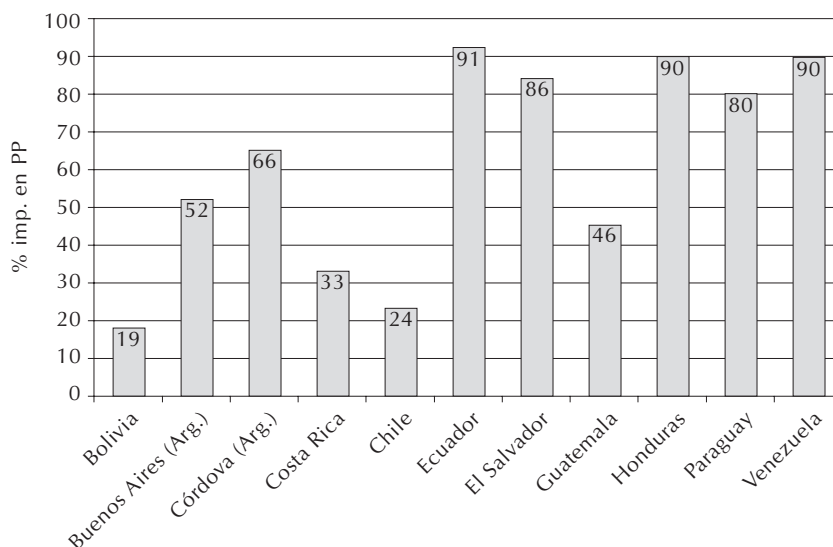
<sup>51</sup> Véase por ejemplo los artículos 281 y siguientes del CPP de Córdoba.

<sup>52</sup> Véase por ejemplo el artículo 70 del CPP de Chile.

<sup>53</sup> Véase por ejemplo el artículo 281 del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba; los artículos 157 y siguientes del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires en relación al artículo 171 del mismo Código; y los artículos 259 y siguientes en relación al artículo 264 del CPP de Guatemala.

**Gráfico N° 1**

PORCENTAJE DE IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA RESPECTO A JUICIOS OBSERVADOS



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento CEJA<sup>54</sup>.

Veremos más adelante cómo estos problemas de la legislación, sumados a los de implementación, han sido las causas de que esta actividad procesal constituya en general uno de los aspectos más problemáticos y deficitarios de los nuevos sistemas.

### 1.3 Facultades y organización del Ministerio Público

Otros de los problemas de diseño que suelen afectar severamente la implementación de los sistemas procesales son aquellos que dicen relación con las facultades y la organización del Ministerio Público. En algunas ocasiones el traspaso de facultades de persecución penal desde los jueces de instrucción a los fiscales no ha

<sup>54</sup> En el caso de Bolivia, según el Informe, esta cifra no se reflejaría en la realidad del país, en tanto, según datos del Sistema Penitenciario, el 77% de las personas recluidas estaría sin condena. En el caso de Buenos Aires la cifra recoge solo los Juicios Criminales del Dpto. de San Isidro. Asimismo, según el Informe de Buenos Aires, de acuerdo a cifras del Sistema Penitenciario, sobre el 85% de los reclusos se encuentra sin condena. En Chile, a modo de ejemplo, de acuerdo a la Cuenta Pública 2003 de la Defensoría Penal Pública, del total de imputados atendidos ese año, un 17,7% se encontraba bajo prisión preventiva.

ido acompañado de la entrega de las facultades necesarias para que este órgano pueda efectivamente reorganizar los métodos de trabajo y establecer sistemas nuevos que permitan racionalizar la actividad. En general estas restricciones se vinculan a las reticencias de algunos legisladores para abandonar el tradicional principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos de persecución no tienen ninguna discrecionalidad para evitar la persecución penal<sup>55</sup>. De esta manera, al restringirse en exceso estas facultades a los fiscales, se les obliga a reproducir el sistema de tramitación tradicional de acuerdo con el cual todos los casos deben ser llevados adelante de manera uniforme, lo que a su vez obliga a la reproducción de un método masivo y burocrático de respuesta. Podemos apreciar a continuación cómo diversos Códigos de la región contemplan estas facultades y cuál ha sido el uso de estos por los respectivos Ministerios Públicos.

**Tabla 14**

FACULTADES DISCRECIONALES, SALIDAS ALTERNATIVAS Y MECANISMOS DE SIMPLIFICACIÓN PROCESAL REGULADAS EN LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES

Código País	Facultades discrecionales			Salidas alternativas		M. Simp. procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Susp. a prueba	Acuerdo reparatorio	P. Abreviado
Bolivia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Buenos Aires (Arg.)	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Córdoba (Arg.)	SI	SI	NO	SI	NO	SI
Costa Rica	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SI	SI	NO	NO	NO	SI
El Salvador	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Guatemala	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: *Elaboración propia.*

<sup>55</sup> Véase por ejemplo el artículo 5 del CPP de la Provincia de Córdoba.

Pero aun en los casos en que se otorgan facultades como las indicadas, lo que se observa en general es que las diversas posibilidades de manejo de los casos que se otorgan a los fiscales se han diseñado sobre la base de ideas muy generales o concepciones muy abstractas acerca de cómo pueden resolverse los asuntos. Solo en muy pocos casos este diseño se ha hecho sobre la base de un conocimiento más o menos realista de la carga de trabajo esperada, de las respuestas socialmente deseables para esta y de los recursos disponibles para lograrlas.

Desde el punto de vista del diseño, parece indispensable que la ley que entrega las facultades de persecución al Ministerio Público no solo le entregue a este las facultades discrecionales mínimas, para poder controlar su carga de trabajo y otorgar respuestas diferenciadas, sino que ese diseño corresponda a una estimación concreta de resultados posibles. Por una parte, la carencia de este tipo de estimación hace muy difícil la posibilidad de exigir resultados y, por otra, corre el riesgo de inducir a fuertes equivocaciones en la relación entre el trabajo que se encarga al Ministerio Público y los recursos que se le otorgan.

## **2. Problemas en la implementación**

Pero además de los problemas de diseño, o aun en ausencia de estos, los procesos de implementación tienen sus propios desafíos y dificultades, los que requieren a su vez de una diversidad de instrumentos para su superación. Para efectos de analizar esta parte plantearemos tres niveles de desarrollo del proceso de implementación, cada cual con sus principales tareas y desafíos. Como ya hemos explicado, estos niveles pueden coincidir o no con etapas temporalmente definidas y se trata solo de categorías analíticas destinadas a distinguir niveles diversos de problemas.

### **2.1 Nivel 1: Capacidad del sistema para asumir el cambio**

Los procesos de implementación de las reformas procesales penales ocurridos en las décadas recientes en América Latina han sido muy vigorosos en general. Esto ha significado que a diferencia de otras importantes reformas legales sucedidas en la región en otros periodos históricos, las que nos ocupan han ido acompañadas de importantes procesos de inversión en personal, edificios y programas de capacitación.

La fortaleza y consistencia de estos programas de implementación ha variado en cada país, pero prácticamente en ninguno de ellos sería posible afirmar que se trató de reformas legales sin expresión en la

realidad. En algunos casos ha sido el Estado y en otros la cooperación internacional, o ambos, los que han realizado importantes esfuerzos destinados a traducir los cambios legales en cambios reales de las prácticas de los sistemas de justicia penal.

Esta situación, que hasta cierto punto es novedosa en la región, hace que en nuestro análisis excluyamos de este primer nivel del proceso de implementación la cuestión de la existencia misma de este proceso como primer desafío fundamental. Esto constituye un progreso muy claro respecto de otras iniciativas de innovación, algunas en la propia área de justicia, que han fracasado muy notoriamente debido a la carencia de todo esfuerzo por poner a funcionar lo que se ha plasmado en nuevas leyes.

En general, los desafíos de este primer nivel tienen una vinculación importante con la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar adelante las nuevas tareas que supone el proceso acusatorio, lo que incluye muchas veces refuerzos en las dotaciones de personal, cambios en la infraestructura y fondos para capacitación así como para coordinación entre las instituciones. En prácticamente todas las reformas que hemos examinado han existido esfuerzos presupuestarios relevantes para financiar la instalación del nuevo sistema. Eso no quiere decir que la falta de recursos no haya sido relevante en algunos casos como obstáculo para resolver algunos de los desafíos que analizaremos. No obstante, esa falta de recursos recae sobre aspectos o partes del sistema, frente a otros en los que sí han existido incrementos presupuestarios importantes, todo en el contexto de enormes diferencias entre los diversos países, los que van desde los que han multiplicado varias veces el gasto en el sector hasta otros que solo han proveído lo mínimo para el nuevo sistema procesal.

Los desafíos de este nivel primario e inicial tienen también una expresión política muy fuerte. Este componente político del desafío inicial se vincula por una parte a las resistencias al cambio en el interior de los propios órganos del sistema. Estas resistencias han sido muy relevantes en varios casos y algunos de ellos han sido bastante frontales como expresión de una oposición ideológica o corporativa al nuevo sistema. No obstante, las más importantes han sido solapadas y tenido que ver con una aceptación discursiva de los nuevos métodos de procesamiento, pero una resistencia muy fuerte a los cambios operativos concretos necesarios para poner en funcionamiento los nuevos mecanismos procesales, ya sea por dificultades en su comprensión, la protección de privilegios profesionales o de espacios de poder, o debido a la natural tendencia de las personas a mantener el statu quo.

Sin embargo, estas resistencias no han sido normalmente generalizadas ni abarcan a todos los órganos involucrados. Ha sido usual por ejemplo que los jueces demuestren una gran voluntad de innovación mientras el Ministerio Público se haya restado a lo menos parcialmente. También ha ocurrido que los jueces de la base del sistema se hayan comprometido fuertemente en el cambio, mientras que las cortes superiores conservan mucho de los viejos esquemas.

Una segunda dimensión política del cambio se vincula a la relación entre el sistema de justicia penal y resto del sistema institucional. Aquí los desafíos tienen que ver a veces con un bajo apoyo político al proceso de reforma, el que se agota en la tramitación legislativa y que durante el proceso de implementación se diluye e incluso se revierte en contra, frente a problemas o errores de alta visibilidad pública que transforman al nuevo sistema en un blanco predilecto de la crítica, lo que a su vez contribuye a deteriorar aún más el proceso de implementación. Pero también se plantea en ocasiones la ocurrencia de crisis políticas y/o institucionales que no están vinculadas en principio a la justicia penal, pero que afectan muy severamente el proceso de implementación de las reformas, sea porque surgen intentos de manipulación de algunos de sus componentes, la desarticulación de los grupos de apoyo del proceso de reforma o restricciones presupuestarias generales vinculadas a la crisis, entre otras posibilidades. Este último tipo de situaciones han sido muy comunes en varios de los países, dado que el periodo de implementación de las reformas ha coincidido con años de gran convulsión política en la región.

Nos parece que en este primer nivel de implementación los desafíos más característicos que se han planteado en los diversos países son los siguientes:

*a) El Ministerio Público asume la facultad de preparar la acción penal*

Normalmente el cambio más problemático de la etapa de implementación del nuevo sistema procesal dice relación con el comienzo de la tarea de persecución penal por parte de los fiscales. En la mayoría de los casos los Ministerios Públicos latinoamericanos son organismos que tienen su origen en el siglo XIX, a partir de la influencia del Código Napoleónico, y que han desempeñado históricamente funciones más bien formales vinculadas a la formulación de la acusación y control de la legalidad de las resoluciones judiciales. Al mismo tiempo, se trataba en general de organizaciones débiles, con poco personal y baja visibilidad en el conjunto del sistema judicial.

En consecuencia, la recepción de la facultad de perseguir criminalmente los delitos, dirigir la investigación de los mismos y sustentar las acusaciones frente a los tribunales, ha constituido un enorme cambio para los Ministerios Públicos, y representado un desafío muy importante, probablemente el más grande de su historia en cada caso.

Las dificultades más importantes en este proceso de traspaso de facultades, han estado vinculados a la recepción de causas antiguas de los juzgados de instrucción, por una parte, y a la tendencia de reproducir los métodos de trabajo de los juzgados, por la otra.

En cuanto al problema de las causas antiguas, en varios países la transición de un sistema al otro se ha hecho sobre la base del sometimiento de toda la carga de trabajo pendiente al nuevo sistema y su traspaso al Ministerio Público<sup>56</sup>. Esto ha generado una grave crisis inicial que ha obligado al Ministerio Público a destinar mucho tiempo y recursos solo a ordenar y procesar los casos antiguos, generándose enormes retrasos y una muy mala percepción del nuevo sistema por parte del público.

**Tabla 15**  
MINISTERIOS PÚBLICOS CON CARGA DEL SISTEMA ANTIGUO

País	
Bolivia	SI
Buenos Aires (Arg.)	NO
Córdoba (Arg.)	NO
Costa Rica	SI
Chile	NO
Ecuador	SI
El Salvador	NO
Guatemala	SI
Honduras	NO
Paraguay	SI
Venezuela	SI

Fuente: *Elaboración propia.*

<sup>56</sup> Véase como ejemplo la situación de Costa Rica en el respectivo informe del Proyecto de Seguimiento.



En otros países se ha utilizado una modalidad diferente que ha consistido en el traspaso de facultades restringido a las causas nuevas a partir de una cierta fecha, en tanto que las causas ya radicadas en los juzgados de instrucción se han mantenido en ellos hasta su término, usándose a veces formas especiales destinadas a su pronta liquidación.

El segundo problema, esta vez bastante generalizado, ha sido la tendencia del Ministerio Público a reproducir los métodos de trabajo de los antiguos juzgados de instrucción.

Como ya se ha dicho, estos Ministerios Públicos tenían una larga práctica vinculada al viejo sistema en el que cumplían una función bastante pasiva. Por otra parte, los programas de traspaso no han contemplado en general un diseño concreto de mecanismos destinados a dar operatividad a las nuevas facultades otorgadas a los fiscales en relación con los jueces de instrucción.

No obstante todos los problemas indicados, los Ministerios Públicos de todos los países han asumido concretamente las nuevas funciones. En la mayor parte de los casos este proceso ha estado acompañado de importantes aumentos en los presupuestos y las dotaciones de personal. En este último caso incluso bordeando cifras similares a las de países más desarrollados. A modo de ejemplo, es posible señalar las siguientes cifras aproximadas que reflejan el incremento presupuestal en los Ministerios Públicos y la ratio de fiscales por habitantes:

**Tabla 16**  
INCREMENTO PRESUPUESTAL EN US\$ DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

País	Año	Presupuesto	Año	Presupuesto
Bolivia	1999	US\$ 6,98 millones	2003	US\$ 10,64 millones
Chile	2001	US\$ 18 millones	2003	US\$ 64 millones
Ecuador	2001	US\$ 7,65 millones	2002	US\$ 12,14 millones
El Salvador	1997	US\$ 8 millones	2000	US\$ 19 millones
Guatemala	1995	US\$ 11 millones	2001	US\$ 45 millones
Paraguay	1998	US\$ 7,71 millones	2000	US\$ 20,28 millones

Fuente: *Informes Proyecto Seguimiento, CEJA*<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> En el caso de Chile incluye costos de operación e inversión inicial. Asimismo, para el 2003 parte del presupuesto considera la implementación en la Región Metropolitana. Se toma en comparación con el 2003 el año 2001 por encontrarse la reforma en vigencia (desde diciembre de 2000) en 2 regiones del país.

**Tabla 17**  
NRO. FISCALES POR CADA 100.000 HABITANTES

País	Nro. fiscales/ 100.000 habs.
Bolivia	3,7
Buenos Aires (Arg.)	2,7
Córdoba (Arg.)	8,5
Costa Rica	6,5
Chile	3,8
Ecuador	2,7
El Salvador	9,9
Guatemala	4,5
Honduras	6
Paraguay	3,2

Fuente: Segundo Informe Comparativo, con la excepción de Chile cuya fuente es Boletín Estadístico Ministerio Público, primer semestre 2004.

**Tabla 18**  
NRO. FISCALES POR CADA 100.000 HABITANTES EN PAÍSES  
DESARROLLADOS

País	Año	Nro. fiscales/ 100.000 habs.
Alemania	2002	6
Canadá	2000-2001	6,2
Estados Unidos <sup>58</sup>	2001	10,5
Italia	1997	3,7

Fuente: DUCE, Mauricio. "Reforma y Ministerios Públicos"<sup>59</sup>.

Al mismo tiempo, las nuevas responsabilidades han significado que los fiscales en general han aumentado mucho su visibilidad como actores del sistema, especialmente debido a su manejo de las causas de mayor connotación pública.

<sup>58</sup> La cifra corresponde a ciudades entre 500 mil y 1 millón de habitantes. Ciudades sobre el millón registran una ratio de 12,3.

<sup>59</sup> Documento en poder del autor a publicarse en Revista Sistemas Judiciales, Nro. 8.

*b) Los tribunales comienzan a desarrollar juicios orales*

En la mayoría de los países que han encarado las reformas, la oralidad ha constituido una completa novedad. En tal sentido, la realización de audiencias públicas para la resolución de algunos casos de importancia ha constituido un cambio que ha marcado un hito importante en la cultura legal. Regularmente esta parte del nuevo sistema ha producido un impacto favorable en la comunidad y atraído alguno de los apoyos más importantes para la mantención de los cambios.

Durante los periodos de inicio del nuevo sistema, la oralidad suele funcionar sobre la base de unos pocos casos que llegan a la etapa de juicio y que son manejados sobre la base de altas dosis de entusiasmo y capacidad de improvisación, dado que en general no ha existido un trabajo sistemático destinado a hacerse cargo de la implementación de la oralidad. Como veremos, después del desafío de la organización de los primeros juicios orales surge muy pronto el problema de la capacidad del sistema de hacerse cargo de flujos crecientes de casos que llegan al sistema.

*c) La defensa se hace presente en todas las actuaciones*

En la mayoría de los casos, la implementación de la reforma ha coincidido con el nacimiento de la defensa pública como un actor importante en el sistema de justicia criminal, sea porque ha supuesto la creación de un sistema institucional completamente nuevo para proveerla o porque se han producido aumentos muy sustanciales de las dotaciones de los antiguos sistemas de defensa gratuita. Como es obvio, a diferencia del sistema escrito, el nuevo exige la presencia de defensores a lo menos en cada una de las audiencias orales que tienen lugar y, en consecuencia, el primer desafío consiste en lograr este objetivo. Por otra parte, la mayoría de los imputados no cuenta con recursos para proveerse por sí mismo un defensor y requiere por tanto del apoyo estatal para lograrlo (ver Tabla 19 en pág. siguiente).

Como se señaló, la mayoría de los países ha encarado esta tarea por medio de la creación o el reforzamiento de los sistemas de defensa pública. En general, esto se ha traducido en la contratación de importantes números de defensores públicos que, de hecho, han logrado cumplir a lo menos con las exigencias mínimas, en términos de garantizar apoyo a los imputados en los actos más relevantes del proceso. Solo en unos pocos países se encuentra todavía pendiente esta adecuación mínima a las necesidades del sistema. En esos ca-

**Tabla 19**  
ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES PARA LA PROVISIÓN DE DEFENSA

País	Nombre	Tipo de estructura	Tipo de profesional	Dependencia
Bolivia <sup>60</sup>	Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Ejecutivo
Buenos Aires (Arg)	Ministerio Público de Defensa	Jerarquizada	Funcionario público	Ministerio Público
Córdoba (Arg)	Asesores Letrados	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
Costa Rica	Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial
Chile	Defensoría Penal Pública	Jerarquizada	Sistema mixto <sup>61</sup>	Poder Ejecutivo
Ecuador	Defensores Públicos	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
El Salvador	Procuraduría General de la República	Jerarquizada	Funcionario público	Ministerio Público
Guatemala	Instituto de la Defensa Pública Penal	Jerarquizada	Sistema mixto <sup>62</sup>	Autónomo
Honduras	Defensa Pública	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
Paraguay	Ministerio de la Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial
Venezuela	Sistema Autónomo de la Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial

Fuente: *Elaboración propia.*

sos, la nueva legislación procesal ha funcionado con enormes carencias de defensores producto de la falta de recursos<sup>63</sup>, generando graves problemas de coordinación de las audiencias, demoras y una muy baja calidad del servicio en general.

<sup>60</sup> Actualmente se encuentra en proceso de implementación la Ley Nro. 2496 “De Creación del Servicio Nacional de la Defensa Pública” desde el 4 de agosto de 2003.

<sup>61</sup> El sistema de defensa en Chile contempla la existencia de defensores públicos de planta y abogados privados contratados bajo sistema de licitación.

<sup>62</sup> En el sistema mixto de defensa en Guatemala actúan los “defensores públicos de planta o permanentes”, quienes mantienen con la institución de defensa una relación laboral permanente y los “defensores públicos de oficio” quienes son abogados de ejercicio privado a quienes se les contrata para la defensa de personas sindicadas de delitos menores para casos concretos.

<sup>63</sup> Una situación particular, comentada en los informes anteriores, corresponde a Ecuador, donde el servicio de defensa es prácticamente inexistente, aunque está próxima la creación de un servicio de defensa. Véase al respecto el segundo informe comparativo y el informe de Ecuador.

**Tabla 20**  
NRO. DE DEFENSORES POR CADA 100.000 HABITANTES

	Defensores	N° de defensores por cada 100 mil hab.
Bolivia	68	0,8
Buenos Aires (Arg)	132	0,9
Córdoba	17	1,4
Costa Rica	223	5,73
Chile <sup>64</sup>	192	2,1
Ecuador	32	0,26
El Salvador	278	4,26
Guatemala	471	3,92
Honduras	233	3,3
Paraguay	96	1,7

Fuente: Informes Proyecto de Seguimiento CEJA.

En los casos en que han existido incrementos de recursos para la defensa pública y se ha logrado una presencia generalizada de los defensores en los actos procesales, estos actores se han convertido en uno de los pilares más dinámicos del nuevo sistema, al menos en sus etapas iniciales. La sola presencia de abogados defensores ha producido mejoras relevantes en el respeto por las garantías básicas. Pero además, este hecho ha contribuido a favorecer la efectiva vigencia de los nuevos roles en aquellos actores que provenían del sistema tradicional. También ha sido común que la defensa pública se haya transformado en un importante soporte institucional del nuevo sistema, por ejemplo, oponiéndose en el debate público a propuestas regresivas o generando dinámicas innovadoras respecto de temas como la gestión o producción de estadísticas.

## 2.2 Nivel 2: Desafíos técnicos y organizacionales

Si hemos vinculado los desafíos del nivel uno con la capacidad del sistema para resistir el enorme impacto inicial de abordar diversas tareas completamente novedosas, nos parece que la caracterización

<sup>64</sup> Datos según Cuenta Pública 2003 Defensoría Penal Pública. No incluye Región Metropolitana. Incluye 92 defensores institucionales y 100 abogados privados.

del segundo nivel tiene que ver con desafíos que tienen como elemento común la capacidad de los diversos órganos del sistema para introducir cambios sustanciales en sus rutinas y métodos de trabajo. Se trata entonces de un nivel caracterizado por desafíos técnicos y organizacionales, vinculados con la innovación, el aprendizaje de los propios errores y la capacidad de sustentar en el tiempo procesos incrementales de aprendizaje institucional, profesionalización, y complejización de las diversas tareas que el nuevo sistema supone.

Este nivel se vincula también al desafío del manejo de altos volúmenes de casos sin perder la capacidad de aplicar los nuevos procedimientos que normalmente al inicio del proceso se logran echar a andar con gran esfuerzo respecto de un conjunto relativamente limitado de casos. Como es obvio, al inicio basta con lograr que algunos casos de cierta visibilidad se procesen de acuerdo con los nuevos parámetros para lograr un impacto importante. Pero a muy poco andar será necesario hacerse cargo de la masificación a riesgo de que el sistema se vea avasallado por los volúmenes de casos que se aglomeran y que vuelven a generar una sensación de ineficacia.

Creemos que los principales desafíos de este segundo nivel vinculado a la capacidad de manejar la masificación son:

*a) El Ministerio Público maneja su carga de trabajo*

Una vez que el Ministerio Público ha asumido la función de persecución surge un desafío posterior que suele ser bastante complejo y consiste en el control efectivo de su carga de trabajo. Como ya se ha dicho, los Ministerios Públicos en general han tendido a reproducir los métodos tradicionales de los juzgados de instrucción e imitar las fórmulas burocráticas de tramitación de los casos con todas sus consecuencias de tardanza y baja capacidad de respuesta. En consecuencia, el desafío más importante que surge a partir del primer impacto de la asunción de las nuevas facultades es hacer funcionar en la práctica el modelo de gestión de casos que está implícito en las nuevas regulaciones y que debiera traducirse en un sistema más sofisticado y diferenciado de respuestas.

En la casi totalidad de los países que han hecho reformas, la ley ha otorgado a los Ministerios Públicos un conjunto muy importante de facultades con el fin de que estos puedan organizar de mejor manera la persecución penal haciéndola más efectiva. En algunos casos estas regulaciones tienen defectos que se analizaron a propósito del diseño, pero incluso en esos casos existen importantes espacios para

la innovación. Una parte de esos cambios legales tiene que ver con la organización interna del Ministerio Público. En general, lo que se ha hecho ha sido flexibilizar las estructuras internas, suprimiendo por ejemplo las competencias rígidas o la estructura refleja de los tribunales, que sujeta a uno o más fiscales de modo permanente a un tribunal, reproduciéndose además las mismas estructuras jerárquicas. La otra parte de los cambios se vincula con las facultades que se otorgan a los fiscales para dirigir los casos hacia diversas vías de salida del sistema, las que van desde facultades discrecionales de desestimación o archivo, pasando por la posibilidad de promover fórmulas consensuadas de solución del conflicto e incluyendo distintos tipos de procedimientos rápidos o simplificados para solucionar de manera expedita diversos tipos de casos que por sus características ofrezcan esas oportunidades.

Como ya se indicó respecto del nivel anterior, el problema ha sido que en la práctica ha existido una marcada tendencia a la reproducción de los métodos de trabajo tradicionales de los juzgados de instrucción y por esa razón el impacto que han tenido todos estos cambios legales ha sido muy inferior al esperado.

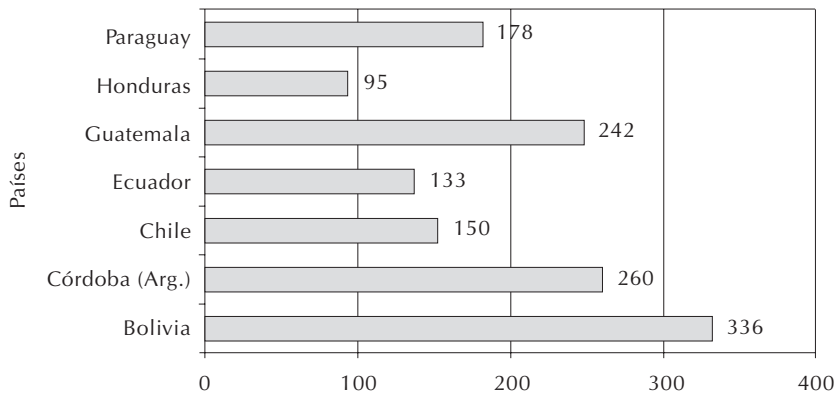
**Tabla 21**  
USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES DEL  
MINISTERIO PÚBLICO

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

Fuente: Informes Proyecto de Seguimiento CEJA<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Con excepción del caso de Chile, para el cual se ha utilizado Boletín Estadístico del Ministerio Público 2003.

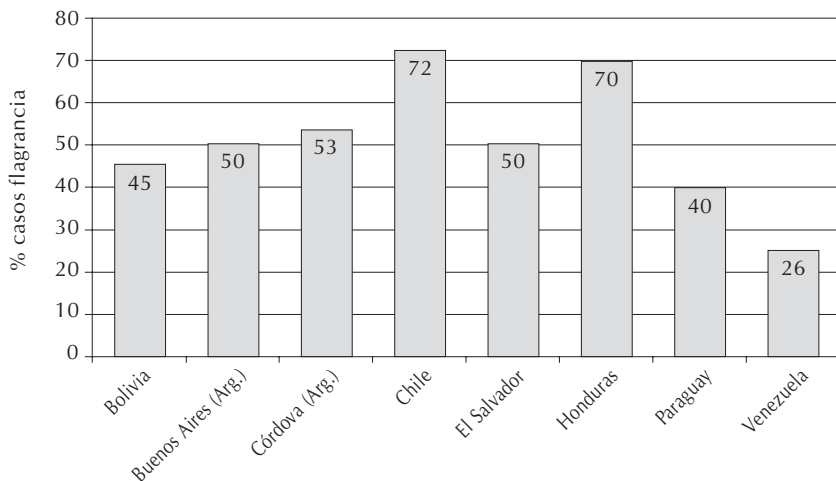
En concreto, la tendencia general ha sido la de reproducir el carácter altamente burocratizado de la actividad de investigación, sobre la base de otorgar a todos los casos un tratamiento similar, consistente en la tramitación de una averiguación escrita, normalmente lenta, al término de la cual se decide la suerte del caso en cuestión.

**Gráfico 2**DURACIÓN DE PROMEDIO DE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN<sup>66</sup>

Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

**Gráfico 3**

SITUACIÓN DE FLAGRANCIA



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

<sup>66</sup> Este cuadro ha sido construido con los datos obtenidos de los casos que llegaron a juicio y fueron observados durante el Proyecto de Seguimiento. En



Más allá de que se trata de una muestra no representativa en términos estadísticos, los gráficos anteriores permiten apreciar el alto tiempo que transcurre en la etapa de investigación. Así por ejemplo, entre la comisión del hecho y la acusación, gran parte de los países observados superan los 150 días. De cierta forma, esto demuestra el prolongado tiempo utilizado en la etapa de investigación, sobre todo considerando que un número elevado de esos casos están en situación de flagrancia, los cuales, en principio, debiesen requerir un menor tiempo de preparación.

Por otra parte, también se observa que a pesar de las flexibilidades que otorga la ley, en varios casos la organización interna del Ministerio Público también ha tendido a rigidizarse reproduciéndose los sistemas de distribución del trabajo más tradicionales.

El desafío entonces en esta etapa es el de hacer funcionar de manera efectiva el programa diseñado en la ley.

*c) Los procesos judiciales comienzan a funcionar oralmente de manera masiva y generalizada*

A partir del inicio del funcionamiento de los procesos orales se plantea el problema de las enormes demandas de coordinación y gestión que supone su masificación. Es decir, normalmente los primeros episodios de procedimientos orales se concretan a partir de mecanismos de gestión y coordinación muy precarios, que suponen grandes esfuerzos para la realización de las audiencias. Normalmente estos mecanismos han sido heredados del antiguo sistema procesal y se ven tensionados al extremo frente al desafío de lograr la producción de las audiencias, las que en el hecho se generan de un modo que podríamos llamar artesanal. Es decir,

---

el caso de Costa Rica, no fue posible hacerlo dado que los casos del sistema antiguo aparecen mezclados con los del nuevo. En el caso de Chile, los cálculos se hicieron a partir de las cifras obtenidas en el estudio realizado el 2001, lo cual parece estar muy alejado de la realidad actual. A modo de ejemplo, según el Boletín Estadístico 2003 del Ministerio Público, el tiempo promedio de tramitación de un caso en dicho año en las regiones que fueron objeto del estudio de seguimiento (IV y IX Región), desde su inicio hasta su término por cualquier motivo, fue, en el caso de los Robos, de 71 días en la IV Región, y de 54 días en la IX Región. En Buenos Aires, de acuerdo a la información que establece el informe, podríamos estimar una duración de 305 días para la etapa de investigación, ello a partir de que el promedio de duración entre el auto de elevación a juicio y el juicio es de 465 días aproximadamente, y la duración promedio de la prisión preventiva es de 730 días en los casos observados.

cada una de ellas supone la realización de un esfuerzo especial por parte de un personal que no cuenta con un entrenamiento preciso ni una definición de roles demasiado clara y menos aún con sistemas de trabajo diseñados específicamente al efecto.

A poco andar, el sistema de gestión y coordinación que respalda la producción de audiencias se ve enfrentado al desafío de la rutinización de sus tareas frente a la demanda de mayor cantidad de casos que son puestos en estado de realización de las audiencias. Por supuesto que la intensidad de esta demanda depende en su mayor parte de la eficacia alcanzada por el sistema de manejo de casos del Ministerio Público, que hemos abordado en el acápite anterior.

Frente a este desafío de masificación de las audiencias, el sistema de coordinación y gestión enfrenta el reto de pasar al siguiente nivel o de mantener su estructura artesanal. En el segundo caso, que ha sido la regla general en los países de América Latina, el sistema artesanal pierde rápidamente los elementos de motivación y capacidad de improvisación propios de la etapa inicial y se transforma en un obstáculo burocrático para el funcionamiento del sistema. La indefinición de roles, procedimientos e incentivos comienza a generar enormes problemas de coordinación que dificultan la oportuna realización de las audiencias y derivan con bastante rapidez en que esta etapa procesal se convierta, de hecho, en un cuello de botella del sistema, generándose enormes demoras. Pero, además, las audiencias que se realizan cuando no hay un trabajo serio y profesional sobre los temas de gestión, comienzan rápidamente a experimentar deterioros muy notorios en sus aspectos formales: los horarios, acceso del público, la certeza de su realización y las demás formalidades que estas suponen quedan entregadas a la improvisación o discrecionalidad de los funcionarios involucrados<sup>67</sup>. Esto se refleja en parte en el alto porcentaje de fracaso de audiencias que existe en varios de los países estudiados y el elevado tiempo que transcurre entre la acusación y realización del juicio oral.

---

<sup>67</sup> Véase a modo de ejemplo el cuadro Nro. 6 y el gráfico Nro. 2.

**Tabla 22**  
PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS ORALES. JUICIOS AGENDADOS  
V/S JUICIOS REALIZADOS

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Bolivia	103	36	35
Buenos Aires (Arg.)*	91	39	31
Córdoba (Arg.)	117	97	83
Costa Rica	179	54	30
Chile **	65	64	98
Ecuador	222	59	27
El Salvador	170	69	41
Guatemala	50	38	76
Honduras	55	27	49
Paraguay	17	13	76
Venezuela ***	(867)	(144)	(17)

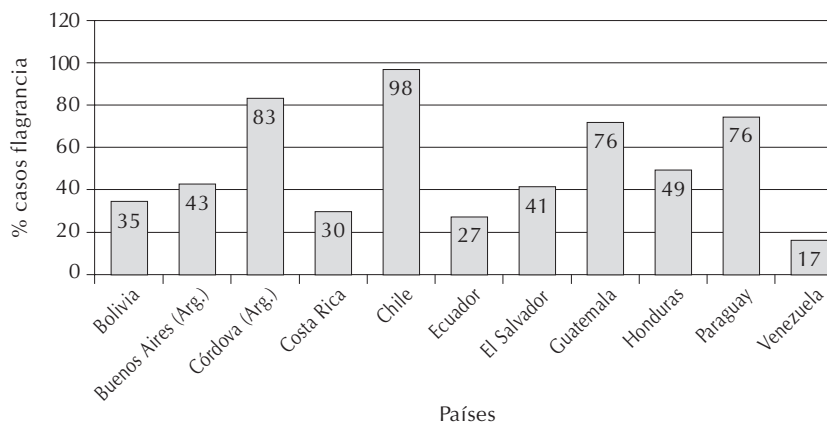
Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

\* Solo Departamento Judicial de San Isidro.

\*\* Solo Antofagasta. Primer informe arrojaba un 80% de efectividad.

\*\*\* Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas.

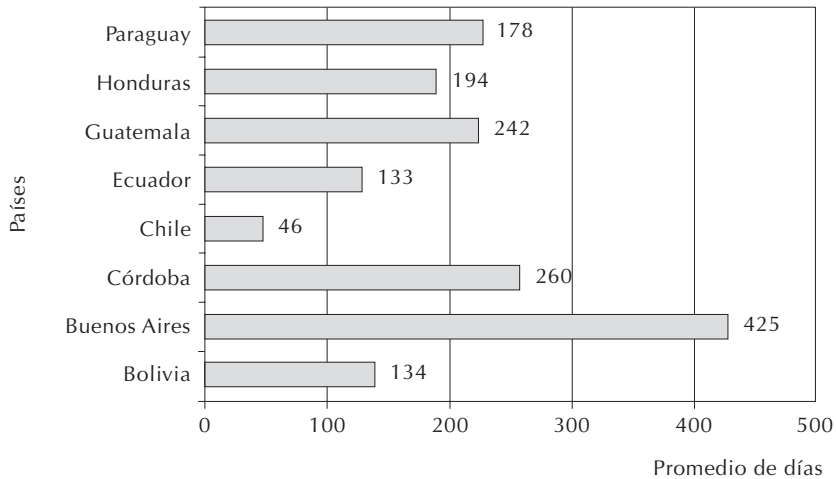
**Gráfico 4**  
PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS ORALES.  
JUICIOS AGENDADOS V/S JUICIOS REALIZADOS



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

**Gráfico 5**

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento, CEJA.

Esto, desde el punto de vista de los usuarios genera una percepción muy negativa y tienden a aminorarse muy fuertemente algunos de los valores más importantes del nuevo sistema procesal, como son la transparencia y relegitimación de la actividad judicial.

### 2.3 Nivel 3. Mejoramiento y calidad de los servicios prestados

Si es que un proceso de reforma judicial del tipo que venimos describiendo logra superar la muchas veces tensa y traumática etapa del comienzo de las nuevas modalidades de procesamiento y todavía se muestra capaz de ir más allá y soporta el proceso de masificación sin quedar aplastado y caer en la ineficacia y el desprestigio como producto de la acumulación de enormes volúmenes de casos que no logran ser sometidos de manera oportuna a los diversos pasos procedimentales, entonces estará en condiciones de enfrentar lo que nos ha parecido caracterizar como un tercer nivel, el cual se vincula muy directamente con los objetivos políticos y sociales que el proceso de reforma ha tenido.

De alguna manera es posible indicar que hasta antes de este tercer nivel, los desafíos del sistema y su eventual superación son cuestiones que se mantienen vinculadas a la lógica interna del mismo. Es decir, no tienen un impacto directo en cuanto al servicio que se presta a los ciudadanos. Podemos entonces caracterizar a este como

uno de mejoramiento concreto de los servicios o logros en términos de la calidad de los servicios prestados.

*a) El Ministerio Público se posiciona estratégicamente*

Hasta ahora, los Ministerios Públicos de la región se encuentran en diversos grados de avance respecto del desafío que representa el manejo del enorme flujo de casos que día a día reciben del público y de la policía. De hecho, en la mayoría de los casos esto se ha transformado en un problema muy grave y ha resultado muy difícil encontrar e implementar los mecanismos que les permitan resolver la masa de casos de una manera sistemática y poner orden en sus prioridades. Es también claro que, mientras los Ministerios Públicos no logren hacer esto de una manera razonablemente eficiente es difícil que puedan acometer desafíos institucionales más complejos con una cierta proyección en el tiempo. En la medida que el problema de la gestión de los casos no esté resuelto, estos esfuerzos difícilmente se proyectarán más allá de las urgencias o quizás se hagan en detrimento de la calidad del servicio normal ya atochado, del que se distraen recursos para resolver esas urgencias.

Paralelamente al problema de los grandes flujos de causas, los Ministerios Públicos suelen verse fuertemente presionados por la existencia de casos de gran complejidad investigativa y/o visibilidad pública, los que pueden presentarse desde etapas muy tempranas de su nueva función. A pesar de la poca significación estadística de este tipo de casos, ellos pueden condicionar fuertemente la imagen pública de la institución y debilitar mucho sus apoyos políticos en el caso de que no puedan ser resueltos de manera apropiada. Pero aun en el caso de que estos casos de alto perfil se logren manejar apropiadamente, el riesgo es que eso requiera concentrar muchos recursos en su resolución perjudicándose el esfuerzo de mediano y largo plazo para establecer un sistema de trabajo estandarizado destinado a responder al flujo. Es por estas razones que resulta muy necesario establecer mecanismos destinados a poder sustentar al mismo tiempo ambos desafíos, esto es, responder a los casos más visibles y avanzar en el desarrollo de mecanismos de gestión para los grandes volúmenes de asuntos.

En medio de un proceso de transición muy complejo en que el Ministerio Público aún no logra encontrar los caminos para el establecimiento de las rutinas más básicas de manejo de su carga de trabajo, surge a su vez el problema que desde la comunidad se plantea un desafío relativamente nuevo, o a lo menos novedoso en

cuanto a su intensidad, cual es, el de mostrar eficacia en torno al mejoramiento de los niveles de seguridad.

No es esta la ocasión para hacer un análisis detallado de las posibilidades que los órganos a cargo de la persecución penal tienen para contribuir al mejoramiento de los niveles de seguridad, tanto a nivel objetivo, esto es en número de crímenes que efectivamente ocurren, como subjetivo, es decir, en el temor de la población. Existe por lo demás un debate importante entre quienes piensan que el Ministerio Público debe encarar tareas de ese tipo y los que creen que sus funciones no deben incluir el asumir ninguna responsabilidad por la seguridad pública. El planteamiento que queremos hacer aquí se limita a constatar la existencia de esta demanda y necesidad de que una vez cumplidas sus funciones básicas con un mínimo de eficacia, el Ministerio Público debe abocarse a la tarea de adoptar una cierta definición acerca de esta cuestión fundamental.

En nuestra opinión, en los tiempos actuales resulta bastante imperativo que el Ministerio Público asuma algún nivel de responsabilidad frente a los problemas de seguridad pública. Es posible discutir cuál será el alcance de esas responsabilidades, pero no parece haber espacio para eludir completamente este desafío.

Si es que el Ministerio Público debe asumir alguna responsabilidad frente a los problemas de seguridad, esto lo obliga a superar la visión tradicional, según la cual su función se limita a la resolución individual de cada caso de que conoce y lo obliga a adoptar un posicionamiento estratégico frente al problema de la seguridad pública.

Cuando hablamos de estrategia, estamos pensando en una situación en la cual existen resultados concretos que es necesario alcanzar y en medios disponibles para el logro de esos resultados. Entre estos se cuentan los recursos presupuestarios, el personal disponible, y también las facultades legales con que cuenta el Ministerio Público. Finalmente, estamos pensando en que existen obstáculos, restricciones y limitaciones que es necesario considerar.

En relación con los resultados, es necesario indicar que, en general, los nuevos desarrollos de la persecución penal han estado fuertemente orientados a la búsqueda de resultados en dos áreas principales: la disminución del crimen y del temor al crimen. Como es obvio se trata de cosas distintas aunque relacionadas. Mientras la primera se vincula a la posibilidad de lograr una menor ocurrencia

de delitos; la segunda, se refiere a la percepción subjetiva de la seguridad.

En cualquiera de estas dos áreas es necesario formular objetivos precisos que sean evaluables, esto es, que permitan determinar si es que a partir de la actividad de persecución desarrollada se consiguen o no cambios. En ese sentido, no parece razonable fijar objetivos generales como la reducción de la tasa de criminalidad, debido a que difícilmente una estrategia puede cubrir un espectro tan amplio de circunstancias y, por otra parte, el conjunto de variables que pueden influir en algo tan general son inmanejables. Parece necesario determinar objetivos más acotados como puede ser, reducir el número de cierto tipo de delitos, mejorar la seguridad en un cierto lugar de la ciudad; o en el terreno subjetivo, mejorar la percepción que los ciudadanos tienen del propio sistema de justicia, u otorgar una mayor visibilidad al trabajo de los fiscales.

Además de los objetivos mencionados, también se ha planteado un tercero de mayor alcance: el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este planteamiento es más complejo y se basa en la idea de que la ocurrencia de delitos, y especialmente la percepción de inseguridad, constituyen elementos que afectan de modo muy radical la vida de las personas, en especial a los más pobres y débiles que cuentan con menos medios. La expresión más concreta de esta idea es que quienes viven en un entorno de alta inseguridad, tanto objetiva (realidad de delitos) como subjetiva (percepción de delitos), ven afectada de manera radical su calidad de vida. Su entorno se deteriora, la propiedad pierde valor, y sus posibilidades de obtener trabajo disminuyen. La persona tiende a disminuir sus salidas de su entorno más estrecho, aumenta la presión psicológica sobre él, y se deteriora su salud mental. A partir de esta noción es posible concebir entonces que un objetivo de la estrategia de persecución debe ser el mejoramiento de la calidad de vida.

Este objetivo también es necesario operacionalizarlo en términos que hagan posible la evaluación de la estrategia seguida. Es decir, hay que determinar de modo muy preciso que cambios se esperan.

En cuanto a los medios, ya hemos indicado que estos son múltiples, pero sin duda el más importante desde el punto de vista de nuestro análisis es aquel constituido por las facultades de persecución. Es decir, la estrategia consiste en cómo ordenar las decisio-

nes de persecución para la consecución del objetivo definido. Supongamos entonces, que el objetivo dice relación con mejorar la seguridad en un determinado lugar de la ciudad. Esto podrá significar perseguir con mucha energía los delitos graves cometidos allí, pero también puede implicar por ejemplo, solucionar los incidentes menores por medio de acuerdos reparatorios o suspensiones del procedimiento que supongan compromisos de evitar los comportamientos más conflictivos en ese mismo lugar. Sin embargo, además de estos medios más tradicionales, el Ministerio Público puede realizar otros para el desarrollo de su estrategia, por ejemplo una mejor capacidad de comunicar sus decisiones a la ciudadanía o una adecuada coordinación con la policía en términos de compartir objetivos y acciones. Por último, una estrategia deberá contar con medios externos al propio sistema de persecución y tendrá que convocar actores que manejen esos medios. Estos podrían ser los gobiernos locales, que pueden comprometerse, por ejemplo, a aplicar con mayor rigor las ordenanzas de construcción. También es necesario integrar otras agencias públicas, tales como los organismos encargados de la salud o educación, los que pueden tomar parte en una estrategia destinada a mejorar la seguridad o confianza de la población. Asimismo, los propios ciudadanos por medio de organizaciones o a título individual pueden participar en una estrategia de este tipo.

Finalmente, cabe mencionar que una estrategia debe hacerse cargo de los obstáculos que existen para el logro de los objetivos que se definan. Obviamente, estas dificultades pueden ser de muy diverso tipo y tienen que ver tanto con las complejidades de la realidad sobre la que se quiere intervenir como con las limitaciones propias del aparato estatal con el que se cuenta. De manera general, cabe indicar que intervenciones del tipo de las que estamos hablando suponen de un proceso progresivo de aprendizaje. Esto significa que cualquier estrategia que se aplique debe ser evaluada y corregida de manera progresiva de modo tal que, el sistema de persecución penal aprenda y acumule conocimiento, tanto sobre la realidad y sus dificultades como sobre las líneas posibles de acción y limitaciones.

Este tipo de aproximaciones estratégicas suelen vincularse con dos ideas muy importantes. Por una parte, se habla de una persecución penal orientada a los problemas. Esto quiere decir que el trabajo de la persecución debe ser capaz de trascender la mera tramitación de cada caso y poder mirar la realidad social de la que estos provienen, siendo capaz de identificar las situaciones que los generan. A



partir de esa identificación de los problemas debe diseñar soluciones que en lo posible contribuyan a resolver o a lo menos a mitigar la situación de fondo que genera los incidentes.

Es decir, estamos hablando de un método de trabajo que consiste en ir del incidente al problema, y de este a la propuesta de solución que se traduce en estrategia (el uso de las facultades de persecución en el contexto de las estrategias), todo esto seguido de una evaluación y un proceso de aprendizaje institucional.

La segunda noción que suele utilizarse es aquella de persecución orientada a la comunidad. Entre las ideas más importantes de este concepto está el restablecer un vínculo muy fuerte entre la persecución penal y comunidad a la que sirve, lo que se traduce en que la definición de los problemas y estrategias supone la participación de la comunidad, es decir, los problemas son los que la comunidad identifica como tales y prioritarios. Por otra parte, se refiere al control sobre la actividad de la fiscalía, lo que implica que esta debe abrirse a la vigilancia del público. Además, suele ligarse esta idea de orientación a la comunidad a un cambio en el despliegue territorial de los fiscales, programas de descentralización y establecimiento de asignaciones permanentes de fiscales en barrios o sectores de la ciudad, con cuyas comunidades establecen vínculos y formas de responsabilidad.

En torno a estas dos nociones, solución de problemas y persecución comunitaria, se suele plantear también la cuestión de la coordinación con otras agencias. En la medida en que los fiscales logran identificar situaciones que generan hechos delictivos, deben tratar de conocerlas bien y entenderlas, para lo cual es necesario que recopilen experiencia e información que todas las demás agencias y organizaciones vinculadas con ese problema puedan tener. Al mismo tiempo, deben procurar involucrar a todas o varias de ellas, en la estrategia de solución del problema.

El rol que al Ministerio Público quepa en este tipo de estrategias es muy variable. Es posible pensar que en algunos casos la estrategia provenga de otros actores como el gobierno local o la policía. De hecho, estas ideas surgieron en el mundo anglosajón vinculadas en primer lugar al trabajo policial. En ese contexto, es más bien la policía la que lidera la aproximación a los problemas y la comunidad, y la fiscalía acompaña ese desarrollo con posterioridad. Pero también es posible concebir que la fiscalía asuma un mayor liderazgo en una aproximación estratégica y que sea

ella la que convoque a los demás actores necesarios para una aproximación preventiva en la cual la persecución se ponga al servicio de un trabajo de más amplio alcance.

Otro punto clave es el que dice relación con la atención a las víctimas. A partir de las reformas, la inmensa mayoría de las legislaciones han dado a la víctima un papel desconocido hasta entonces, incorporando una serie de derechos a favor de ellas. Esto producto de que se ha entendido a la víctima como un actor relevante del proceso y que por tanto, le corresponde estar rodeada de un amplio catálogo de derechos que deben efectivizarse y satisfacerse durante su desarrollo. Ahora bien, y en el mismo sentido de lo expuesto hasta ahora, estas regulaciones en general no se han visto expresadas en la práctica, y han generado en algunos casos un serio cuestionamiento a las mismas reformas.

Esta situación supone por parte de los ministerios públicos generar las condiciones que permitan hacer efectivas todas estas condiciones, y de tal forma entender en la práctica a la víctima como ese actor clave que debe ser<sup>68</sup>.

*b) Los litigantes comienzan a manejar la oralidad con altos niveles de eficacia*

Desde el punto de vista del funcionamiento de la oralidad, hemos visto que los desafíos fundamentales dicen relación, en primer lugar, con la capacidad de realizar audiencias orales, y, en segundo, hacerlo en un contexto de un elevado flujo de casos. Una vez que ambos desafíos han logrado ser superados, creemos que el siguiente paso tiene que ver con la capacidad del sistema y de quienes intervienen en él, para introducir niveles crecientes de calidad en esas mismas audiencias.

La experiencia parece demostrar que la oralidad no produce todos sus efectos de manera espontánea. La sola existencia de audiencias orales en las principales etapas de los procedimientos genera algunos efectos muy importantes como son: un control público sobre el trabajo de los diversos funcionarios involucrados y una cierta mayor visibilidad del sistema, lo que contribuye a legítimarlo. No obstante,

<sup>68</sup> Sin embargo, en algunos países se han producido varios esfuerzos al respecto, principalmente a través de la introducción de oficinas o servicios de atención a la víctima, pero en general estos han carecido de la especialización necesaria para ello o bien su cobertura territorial ha sido bastante limitada, entre otros problemas.

la oralidad tiene la potencialidad de producir un efecto de mejoramiento progresivo en una serie de otros aspectos del sistema judicial, lo que requiere una profundización en la calidad de las audiencias, o si se quiere, del método de la oralidad.

En primer lugar, la oralidad puede y debe mejorar sustancialmente el manejo de la evidencia y por esta vía hacer que el sistema sea cada vez más riguroso y profesional en relación con las pruebas, y que en consecuencia las decisiones sean más certeras. Mucho se ha hablado de las ventajas que tiene una apreciación directa de las pruebas por parte del juzgador, así como de los controles que provienen del método contradictorio. El problema está en que la producción de estos efectos requiere del desarrollo de métodos de trabajo y capacidades profesionales en los actores del sistema que intervienen en las audiencias, que son bastante sofisticadas y requieren de un desarrollo progresivo en plazos relativamente largos.

Otro efecto muy importante del uso de la oralidad tiene que ver con la desformalización. El hecho de que las decisiones más importantes se tomen como producto de los debates generados en audiencias orales, debe contribuir a desmontar muchos de los formalismos que tradicionalmente han poblado los sistemas de investigación y que se traducen en enormes desgastes de tiempo y recursos. Dicho de otra manera, si es que la decisión en las audiencias depende de la capacidad de las partes de producir en ellas información relevante y rigurosa, toda la preparación de las mismas debe orientarse a ese objetivo y en consecuencia pierde sentido el desarrollo de una tramitación formalista. Esto debe conducir a la supresión de trámites inútiles, al acortamiento de los tiempos y aumento en la calidad del proceso de investigación o preparación.

Pero todo esto no se produce espontáneamente, necesita procesos de aprendizaje y mejoramiento progresivo, y procesos de capacitación bastante específicos para mejorar las diversas funciones. Así, se requiere entre otras cosas, de un esfuerzo de argumentación dogmática destinado a desmontar las nociones de prueba legal que suelen estar muy enraizadas en los operadores del sistema y a veces en la propia legislación nueva.

Como último efecto de la oralidad, entre los varios que sería posible identificar, quisiéramos mencionar la capacidad de las audiencias orales para constituirse en un espacio ordenador del conjunto de los actores del sistema, es decir, como un lugar donde formal o informalmente se ponen los incentivos. Fiscales, defensores, policías y

expertos comparecen al juicio oral y dan cuenta de su trabajo en un contexto bastante exigente, a partir del cual reciben señales claras que les permiten orientar su trabajo futuro y estimulan el mejoramiento en el tiempo, incentivando la creatividad, innovación y premiando las actitudes consistentes con ellas. Pero, de nuevo, para que este efecto se produzca se requiere una oralidad de alta calidad, en la que esas señales efectivamente se generen y transmitan apropiadamente. Esto a su vez supone entrenamiento y mejoramiento continuo, además de permanente vigilancia frente al riesgo del deterioro de los ritos fundamentales.

En consecuencia, para que la oralidad sea capaz de producir sus efectos más profundos sobre el sistema de justicia penal y legal en general, y finalmente sobre la población, requiere de un desarrollo progresivo hacia niveles crecientes de calidad. Asimismo, podría expresarse diciendo que estos efectos dependen de un proceso de construcción de una cultura legal en torno a la oralidad, todo lo cual se hace en tiempos largos y por medio del aprendizaje progresivo.

*c) Se genera un sistema complejo de ejercicio de la defensa penal*

Como ya se indicó, la introducción de la reforma ha ido acompañada de un mejoramiento muy sustancial de los sistemas destinados a proveer defensa pública. Estos nuevos o remozados sistemas han tenido a su vez un rol fundamental en la provisión de la defensa abarcando en general un porcentaje muy mayoritario de los casos.

El desafío en este tercer nivel, vinculado a una mejora en la prestación de los servicios al público, supone una complejización mucho mayor de las formas en que se presta el servicio de defensa, la que por una parte está orientada precisamente a dar cuenta de la complejidad de la demanda y, por otra, crear fórmulas de competencia, autocontrol, control público, etc. y otras que permitan mejoramientos progresivos de la calidad de los servicios y la satisfacción del público con los mismos.

Es decir, si bien en una primera etapa es razonable que el sistema funcione debido a la generación de un cuerpo de defensores financiados por el Estado junto a un grupo relativamente desarticulado de abogados privados, esas modalidades corren el riesgo de quedarse en niveles muy primarios de prestación de los servicios, orientados solamente a garantizar la participación de defensores, pero con pocas posibilidades de un progreso continuo.

Entre los factores que pueden contribuir a generar una calidad creciente en los servicios de defensa está la generación de un mercado de servicios privados, que reúna condiciones básicas de transparencia, libertad de acceso y en lo posible la creación de mecanismos de control de calidad, certificación, entrenamiento continuo y otros destinados al perfeccionamiento de la actividad. Regularmente los mercados profesionales de los países analizados son bastante poco desarrollados y eso perjudica fuertemente el acceso del público a los servicios de justicia, en especial a aquellos sectores de la población que cuentan con recursos para pagar servicios profesionales, pero que no logran acceder a los abogados de mayor prestigio que constituyen la elite de la actividad. Ese sector intermedio que no requiere servicios gratuitos debe normalmente acudir a un mercado poco transparente donde los precios no son transparentes y donde la calidad no esta asegurada. La otra posibilidad es que se transforme en usuario de los servicios gratuitos perjudicando al segmento más pobre que si los requiere.

Por otra parte, la prestación de los servicios financiados por el Estado debiera abrirse a fórmulas diversas y competitivas, que pudiesen incorporar iniciativas múltiples que contribuyan a responder de manera más cercana a las necesidades, dando cuenta de especificidades, tales como pertenencia a grupos minoritarios o políticamente motivados, intereses específicos, como los de las víctimas por ejemplo o de grupos de derechos humanos. también es interesante considerar la posibilidad de generar una cierta competencia entre modalidades de prestación del servicio, por ejemplo entre prestación directa por defensores públicos y abogados privados bajo regímenes de contratación externa u otras formas de prestación de los servicios que puedan ser eficaces desde el punto de vista del usuario.

Lo importante en este nivel es tener presente que el logro de niveles altos de calidad en la prestación de los servicios supone estar atento al resultado final de los mismos en términos de calidad y satisfacción de los usuarios. Esto supone a su vez, trascender las perspectivas de los operadores del sistema y mantener una cierta flexibilidad para la adaptación de los mecanismos a las necesidades de los usuarios, al mismo tiempo que contar.