





CEJA

REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA:

Resultados del Proyecto
de Seguimiento, IV etapa



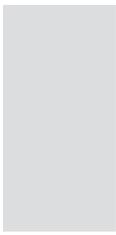
Coordinador del Proyecto: Cristián Riego R.

© 2007. 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

Equipo Editorial:
Ximena Catalán Ancic (Coordinadora de Edición),
Sandra Araneda Jofré

Reformas Procesales Penales en América Latina:
Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa
Registro de Propiedad Intelectual: 163.573
ISBN: 978-956-8491-13-0

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



ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
CAPÍTULO I	
NUEVAS TENDENCIAS DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA	11
1. Evaluación de reformas procesales penales nacionales	15
2. Evaluación de experiencias de innovación	18
3. Aspectos innovadores que tienen que consolidarse en las agendas de las reformas	21
4. Algunos problemas que persisten	25
CAPÍTULO II	
INFORMES NACIONALES DE SEGUIMIENTO.....	33
<i>LA REFORMA PROCESAL PENAL EN BOLIVIA</i>	<i>35</i>
1. Lineamientos básicos de la reforma	35
2. Los actores institucionales	42
3. Algunas observaciones sobre el debido proceso y el impacto de la reforma en materia de derechos y garantías.....	87
4. La seguridad ciudadana y la reforma procesal penal.....	96
5. Conclusiones	97
<i>LA REFORMA PROCESAL PENAL EN COLOMBIA</i>	<i>101</i>

1. Antecedentes y contenidos del proceso de reforma	102
2. Logros del proceso de reforma	107
3. Algunos aspectos que requieren atención especial	111
<i>LA REFORMA PROCESAL PENAL EN NICARAGUA</i>	145
1. Lineamientos básicos sobre el proceso de reforma procesal penal y el contexto local	146
2. Los actores y las prácticas institucionales	151
3. El Ministerio Público Fiscal: organización, función y estructura institucional	166
4. La Defensa Pública: estructura y aspectos institucionales básicos	182
5. El impacto de la reforma procesal penal y el debido proceso	187
6. Conclusiones	192
<i>LA REFORMA PROCESAL PENAL EN REPÚBLICA DOMINICANA</i>	195
1. Aspectos generales	196
2. Los actores del proceso de reforma	201
3. Algunas observaciones sobre el debido proceso e impacto de la reforma en materia de derechos y garantías	243
4. Algunas conclusiones	251
CAPÍTULO III	
EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN EN LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA: LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO	
255	
<i>LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE MAR DEL PLATA</i>	
257	
1. Objetivos y fundamentación	258
2. Metodología de trabajo	259
3. El proceso de documentación y el informe evaluativo	260
4. Innovaciones concretas	261
5. Obstáculos y limitaciones del plan piloto	289
6. Gestión del proceso de cambio	293
<i>LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GUANACASTE, COSTA RICA</i>	
295	

1. Contexto general: el estado de la reforma procesal penal en Costa Rica	296
2. Descripción de la experiencia de Santa Cruz, Circuito Judicial de Guanacaste	299
3. Análisis del impacto de la experiencia	307
4. Sugerencias para la consolidación y expansión de la experiencia	312

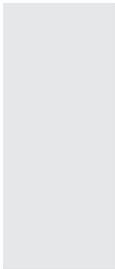
LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE CUENCA EN ECUADOR 315

1. Contexto general: el estado de la reforma procesal penal en Ecuador	316
2. Datos generales de la jurisdicción en estudio	320
3. La experiencia de oralización	323
4. Principales fortalezas y lecciones	336
5. Principales debilidades y desafíos	339

LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE QUETZALTENANGO, GUATEMALA 343

1. Contexto general: el estado de la reforma procesal penal en Guatemala	344
2. Datos generales de la jurisdicción en estudio	347
3. La experiencia de oralización	349
4. Principales fortalezas	356
5. Principales debilidades y desafíos	358
6. Consideraciones finales	361





PRESENTACIÓN

El consistente proceso de reformas a la justicia criminal que ha experimentado Latinoamérica en las últimas dos décadas ha tenido, entre otras muchas virtudes, la de introducir fuertemente las ideas de la innovación a las políticas públicas judiciales. En estas reformas se ha ido dejando de lado aquella concepción que veía los cambios como una derivación necesaria de la aprobación de nuevos textos legales y como un camino rígido que quedaba completamente marcado por esas mismas disposiciones. La experiencia ha demostrado que ambos son mitos. Que, por una parte, los textos legales solo fijan de manera muy general el rumbo de un proceso transformador, el que requiere ser complementado con muchos detalles que escapan a la generalidad de la norma y que de esos detalles –menos glamorosos que los temas dogmáticos– depende en gran medida el éxito o el fracaso de un esfuerzo modernizador. Por otra parte, la misma experiencia muestra que es imposible desde un comienzo diseñar en forma perfecta un proceso complejo de cambios, por lo que ellos necesariamente deberán ir sufriendo transformaciones, adaptándose a una realidad que es imposible predecir desde los inicios en todos sus contornos.

La noción hoy común de que la reforma, antes que nada, consiste en un cambio cultural, apela precisamente a lo que venimos diciendo. No basta simplemente con la introducción ideológica del nuevo sistema, si esto no se traduce en una transformación muy concreta de las prácticas de todos los operadores, de la forma cómo ellos entienden su rol y cómo lo desarrollan cotidianamente.

Para que todo lo anterior efectivamente pueda materializarse se requiere de un alto nivel de adaptabilidad y coordinación de las insti-

tuciones del sector, con una verdadera visión sistémica del mismo. Liderazgos fuertes que conduzcan el proceso; objetivos finales claros, pero también metas de mediano y corto plazo que puedan irse evaluando y corrigiendo conforme las necesidades del proceso, para lo cual se requieren completos sistemas de información. Nada de lo anterior puede lograrse con la sola mirada del derecho: el diálogo y trabajo interdisciplinario deja de ser algo políticamente correcto para transformarse entonces en una necesidad insoslayable para la consecución de los objetivos.

El texto que presentamos muestra con particular claridad lo que venimos afirmando. Verán en él reportes sobre la implementación de la reforma en países que se han sumado recientemente a ella, los cuales se han hecho cargo en buena medida de los niveles de complejidad descritos. Encontrarán también el relato de experiencias que podríamos denominar de “re-reforma”, donde –dentro del marco normativo ya fijado con anterioridad– se han introducido cambios operativos de significación que impactan decisivamente la forma de trabajo de los operadores y, lo que es más significativo, en el volumen y la calidad de los resultados que reciben los usuarios del sistema.

La lectura de este texto creemos constituye la mejor prueba de la vitalidad y dinamismo del proceso de reformas en la región y sin duda tiene la potencialidad de transformarse en un fuerte incentivo para seguir avanzando en ellas.

JUAN ENRIQUE VARGAS
Director Ejecutivo
Centro de Estudios de Justicia
de las Américas (CEJA)

CAPÍTULO I

**NUEVAS TENDENCIAS
DE LAS REFORMAS
PROCESALES PENALES EN
AMÉRICA LATINA**





NUEVAS TENDENCIAS DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA

Por Cristián Riego R.

Durante el año 2006 el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) continuó con su proyecto *“Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en América Latina”* destinado a producir información sobre los procesos de implementación de las mencionadas reformas en la región latinoamericana. Este volumen da cuenta de los estudios elaborados en el contexto de este trabajo.

Como los lectores podrán apreciar, los informes comprendidos en esta publicación corresponden a dos formatos distintos. En un primer grupo se evalúan experiencias de países que iniciaron reformas procesales penales durante los últimos años –Colombia, República Dominicana, Nicaragua y Bolivia– que, con excepción de Bolivia, no fueron objeto de análisis de versiones anteriores del proyecto de seguimiento de CEJA. En el segundo grupo se encuentran los estudios de programas pilotos de innovación para fortalecer la reforma procesal penal en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Ecuador, y donde las reformas de referencia comenzaron varios años atrás.

Este IV volumen del proyecto de seguimiento presenta un conjunto heterogéneo de estudios, especialmente si se compara con los volúmenes I *“Resultados del Proyecto de Seguimiento”*, II *“Experiencias de Innovación”* y III *“Discusiones Locales”*. En esta oportunidad, la publicación es producto de un trabajo colectivo de diversos miembros de CEJA y de profesionales externos, quienes han participado de distintas maneras en su desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que, en lo principal, la investigación y redacción de los infor-

Tabla 1
SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES CEJA 2005-2006

País	Inicio de la RPP (vigencia)	Primer reporte	Segundo reporte (proyectos de mejoramiento)
Argentina/ Provincia de Córdoba	1998	2001	-----
Argentina/ Provincia de Bs. As.	1998	2003	2006/ Proyecto Mar del Plata (oralización de primeras audiencias judiciales)
Bolivia	2000	2003	2006
Chile	2000	2003	-----
Colombia	2005	2006	-----
Costa Rica	1998	2001	2005/ Guanacaste (oralización de primeras audiencias judiciales)
Ecuador	2001	2002	2006/ Cuenca (oralización de primeras audiencias judiciales)
El Salvador	1998	2002	
Guatemala	1994	2002	2006/ Quetzaltenango (oralización de primeras audiencias judiciales y cambios administrativos)
Honduras	2002	2003	-----
Nicaragua	2001	2006	-----
Paraguay	1999	2001	-----
República Dominicana	2004	2006	-----
Venezuela	1999	2002	-----

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

mes de Bolivia, Nicaragua y República Dominicana correspondió a Ileana Arduino y la investigación y redacción de los informes de Costa Rica, Ecuador y Guatemala a Mauricio Duce. El informe de Colombia es producto de un trabajo colaborativo con la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y en su redacción participaron Mildred Hartmann, Carolina Villadiego y Cristián Riego. El informe de Argentina es producto de una colaboración con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y su elaboración correspondió a Luciano Hazán y Cristián Riego. La dirección general del proyecto estuvo a cargo de Cristián Riego y la edición de este volumen fue realizada por Nataly Ponce. Ximena Catalán corrigió los textos y supervisó la impresión de la publicación.

En términos generales, los informes de esta publicación reflejan una tendencia muy positiva en la región, que consiste en lo que podría calificarse como una “segunda ola” de reformas o reformas de “segunda generación”. En Colombia, República Dominicana y Nicaragua se evidencian reformas procesales penales tardías, que han modificado notoriamente los contenidos de los procesos de implementación tradicionales, incorporando nuevos elementos que muestran la capitalización de las experiencias previas de otros países de América Latina. Por otra parte, los informes de Argentina, Guatemala, Ecuador y Costa Rica muestran cómo en países donde se hicieron algunas de las reformas más antiguas, hoy se desarrollan iniciativas locales que buscan también incorporar modalidades de intervención distintas a las que caracterizaron sus inicios.

1. EVALUACIÓN DE REFORMAS PROCESALES PENALES NACIONALES

Las últimas reformas procesales penales evaluadas por CEJA son las de Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Colombia. En general, estas reformas mantienen una tendencia que podríamos llamar *refundacional*, es decir, la idea de constituirse en cambios radicales del sistema de justicia penal que suponen nuevos códigos, nuevas estructuras, formas de organización y nuevas facultades para los tribunales y demás órganos de los sistemas judiciales, al mismo tiempo que cambios paradigmáticos en su funcionamiento.

Tales cambios son inevitables si se tiene en cuenta la amplitud de los objetivos planteados en torno a las reformas procesales penales en la región; sin embargo, se observa que los procesos de reforma en materia penal siguen presentando problemas debido a que el respaldo político al nuevo sistema, los recursos disponibles y la capacidad de innovación de las comunidades involucradas tienden a ser limitados en relación con los esfuerzos que programas de cambios tan amplios demandan.

Un primer aspecto que los informes de Bolivia, Colombia, República Dominicana y Nicaragua ponen de manifiesto es que en todos los casos se han desarrollado enormes trabajos en pro de las reformas, los Estados han comprometido importantes recursos, hay personas inteligentes que trabajan arduamente en su desarrollo; no obstante, estos esfuerzos tienen siempre algo de incompleto, hay áreas importantes en las que no hubo recursos o innovaciones suficientes para modificar las viejas prácticas de los sistemas inquisitivos.

En efecto, más allá del necesario carácter progresivo de todo proceso de cambio y la necesidad de sostener las modificaciones en el tiempo como una característica ineludible de todo proceso de cambio, existe una cierta discrepancia entre los objetivos más concretos que la reforma se plantea y las capacidades de transformación con que realmente cuentan los países. Muestra de ello por ejemplo son los retos que hoy en día enfrenta la reforma procesal penal Bolivia, que si bien constituye un proceso consolidado, no ha logrado superar importantes desafíos dirigidos a lograr un verdadero cambio en el funcionamiento de su sistema de justicia penal.

En el caso de Colombia es necesario matizar esta idea puesto que los aspectos claves de la reforma procesal penal tuvieron sustento en políticas anteriores a la misma, y han dotado al sistema judicial de ese país de elementos que le han permitido afrontar de mejor manera el proceso. Los métodos alternativos de resolución de conflictos en el área penal, la modernización de la fiscalía, las facultades de persecución de los fiscales, el desarrollo de temas de gestión y la producción de estadísticas son aspectos que estaban presentes con bastante fuerza en el sistema colombiano varios años antes de la reforma, y han contribuido, sin duda, a darle vigor al proceso más allá de los problemas que puedan subsistir en esas mismas áreas.

Asimismo, más allá de las dificultades que se detallan en el respectivo informe nacional, República Dominicana muestra un sólido proceso de cambio caracterizado por la búsqueda de la institucionalidad y la valoración de las experiencias comparadas. Destacan en este país los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la Defensoría Penal Pública, mediante la aplicación de mecanismos de gestión, especialmente dirigidos a supervisar y evaluar el desempeño de los defensores.

A su vez, por un lado Colombia y por otro Bolivia, Nicaragua y República Dominicana (en el primer caso por criterios de territorialidad y en el segundo caso por las nuevas normas procesales) muestran otra fortaleza importante que es la incorporación de la progresividad de la implementación, como una forma de acotar las complejidades del proceso y acercar estas a las capacidades con las que realmente se cuenta, con el fin de producir cambios concretos y de concebir la implementación como un proceso de largo plazo, al mismo tiempo que conseguir apoyo al proceso sobre la base de poder mostrar éxitos concretos en la primeras etapas.

Adicionalmente, debe señalarse que en Bolivia, Colombia, Nicaragua y República Dominicana las propias leyes de reforma dieron lugar a la creación de órganos especiales de coordinación destinados a facilitar y monitorear el proceso de implementación. Pareciera que en todos los casos la eficacia de estos mecanismos ha sido discutida, no obstante, el solo hecho que hayan sido contemplados revela una fortaleza del proceso de implementación, o a lo menos muestra preocupación por el problema.

Tabla 2
GRADUALIDAD Y COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS Y SU ORIGEN

País	Gradualidad	Existencia de órganos de coordinación para la implementación de la reforma	Origen de la unidad coordinadora
Bolivia	Sí, primera etapa: medidas cautelares, salidas alternativas y prescripción; segunda etapa: todo el NCPP.	Sí, Comisión Nacional de Implementación de la Reforma y Comité Ejecutivo de Implementación.	Nuevo CPP
Colombia	Sí, por criterios de territorialidad.	Sí, Comisión encargada de producir el CPP y vigilar su implementación.	Acto legislativo
Nicaragua	Sí, dos etapas: la primera por delitos más graves y la segunda para delitos menos graves.	Sí, Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional, con niveles departamentales y municipales.	Nuevo CPP
República Dominicana	Sí, dos etapas. La segunda comprendió el uso de criterios de oportunidad, conversión de la acción, tribunales 1ª instancia colegiados y ejecución penal.	Sí, Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal.	Decreto Presidencial

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

La implementación de estructuras liquidadoras para procesar las causas del sistema procesal antiguo y el hecho de que estas no hayan sido traspasadas a los órganos que asumen los casos nuevos también constituye una medida que ha sido positiva en el inicio de algunas de las reformas procesales penales en la región.

Tabla 3

LIQUIDACIÓN DE CAUSAS DEL SISTEMA ANTIGUO EN EL MINISTERIO PÚBLICO

País	¿Los fiscales a cargo de la nueva carga tuvieron que asumir la carga pendiente del sistema antiguo?
Argentina / Proyecto Mar del Plata	No
Bolivia	Sí
Colombia	No
Costa Rica	Sí
Ecuador	No
Guatemala	Sí
Nicaragua	No
República Dominicana	No

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

De otra parte, existen aspectos culturales y operativos que han dificultado la consecución de algunos objetivos centrales de las reformas, como el uso excepcional de la prisión preventiva. Si bien de los informes de República Dominicana y Nicaragua podría deducirse que la reforma ha tenido algún impacto positivo en el número de personas privadas de libertad en calidad de procesados (en el caso de Nicaragua esta situación se habría revertido a partir de 2004), la generalidad de los informes permite sostener que la reducción de las prisiones preventivas sigue siendo un reto de las reformas procesales penales. En todo caso, los informes nacionales y las experiencias de innovación contenidos en esta publicación llevan a concluir que el debate oral de las partes en entorno de audiencias públicas aportan a limitar el uso abusivo de la prisión preventiva.

2. EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN

Un segundo conjunto de informes correspondientes a experiencias en determinadas ciudades de Argentina, Costa Rica, Ecuador y Guatemala revelan una nueva tendencia en diversos países de la región

que se traduce en la ejecución de programas destinados a introducir mejoras sustanciales en los sistemas de justicia penal, cuyo propósito es revitalizar procesos de implementación de reformas incompletos o deficitarios. En los cuatro países mencionados existieron reformas de amplio alcance con resultados limitados en cuanto sus capacidades para modificar las prácticas básicas del sistema. Así, las experiencias de innovación buscan potenciar aspectos básicos de las reformas.

Luego de varios años de experiencia con el nuevo sistema y las limitaciones señaladas, se ha pretendido introducir mejoramientos específicos en el funcionamiento del sistema, pero con modalidades de trabajo distintas a las tradicionales. No se trata de grandes reformas normativas que en general se reconocen como ya efectuadas, ni de procesos de implementación de alcance nacional, sino de programas acotados en cuanto a su alcance territorial y objetivos de cambio, cuyo propósito es introducir algunas innovaciones específicas en un segmento del sistema de justicia penal, con el fin de mostrar la posibilidad de resolver problemas importantes del sistema con soluciones técnicas especialmente diseñadas, demostrar su viabilidad y, eventualmente, que puedan generalizarse.

De acuerdo a los informes nacionales, en las experiencias de innovación en cuestión las soluciones técnicas planteadas han sido tomadas de la experiencia de otros países de la región que las han introducido en procesos de reforma posteriores a los originales. Desde ese punto de vista constituyen buenos ejemplos de aprendizaje sobre la base del intercambio de experiencias a nivel regional.

Como puede apreciarse, todos los reportes contienen elementos metodológicos comunes. Se trata de experiencias de alcance territorial limitado, las innovaciones que se introducen –si bien en algunos casos existe la expectativa de su generalización– se implantan en una ciudad, departamento o circuito judicial controlable en su magnitud y complejidad, en el que existe una disposición favorable de los actores involucrados. Al mismo tiempo, no hay un componente de cambio legal; el objetivo es dar vigencia operativa a instituciones que fueron parte de la reforma original, pero que no han funcionado como se esperaba. Por último, hay un uso intensivo de instrumentos de cambio basados en la gestión y capacitación, y en casos determinados, con actividades de seguimiento y evaluación.

Tabla 4
ALGUNOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN
PARA LA ORALIZACIÓN EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO

País	Consensos de actores involucrados	Nuevos roles y organización de fiscalías, juzgados y defensorías	Ámbitos de la experiencia	Cambios legislativos
Mar del Plata, Argentina	Sí, jueces, fiscales, defensores y policías.	Sí	Procedimiento oral para casos de flagrancia de escasa complejidad y debates en los tribunales de juicio criminales y correccionales dentro de los 60 días de ingresado el caso.	No
Santa Cruz de Guanacaste, Costa Rica	Sí, jueces, fiscales y defensores.	Sí	Audiencias orales para controlar la detención, medidas cautelares, suspensión del procedimiento a prueba, conciliaciones y otros.	No
Cuenca, Ecuador	Sí, jueces, fiscales, defensores y policías.	Sí	Audiencias en la etapa de investigación: introducción de audiencias para controlar la legalidad de la detención en casos de flagrancia, formulación de cargos de los fiscales y discusión de medidas cautelares en casos de flagrancia.	No
Quetzaltenango, Guatemala	Sí, jueces, fiscales, defensores y comunidad jurídica.	Sí	Audiencias orales y públicas para resolver cuestiones que se debaten en la etapa previa al juicio oral. Además, implementación de audiencias para resolver cuestiones previas en incidentes y recursos ante el tribunal de sentencia y la sala de la Corte Apelaciones.	No

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

No obstante, también son comunes varias debilidades vinculadas con precariedades o incertidumbres en cuanto a la receptividad de los cambios por parte de los actores del sistema nacional no involucrados con la experiencia, y que en algunos casos alcanza también a las propias autoridades o a parte de ellas. Aun cuando existe una tendencia positiva, pareciera que los impulsos de cambio que con esta metodología se generan son limitados en su alcance no siempre alcanzan para extender la experiencia a otras zonas de los países. Un buen ejemplo es el caso de Quetzaltenango en Guatemala.

De otro lado, si bien el carácter limitado de los programas de mejoramiento tiene claras ventajas metodológicas respecto a las posibilidades de ser apoyado intensamente y permitir un proceso de ensayo y error de bajo costo, evidencia una cierta precariedad de los impulsos de innovación al interior de las propias unidades o jurisdicciones abarcadas por el programa. En algunos países hay problemas para la adecuada sustentabilidad y permanencia de la experiencia en los lugares donde se ha desarrollado; ello se observa por ejemplo en Cuenca, Ecuador.

Las dificultades indicadas parecen ser expresivas de una cierta dificultad estructural de nuestros sistemas judiciales en términos de la promoción de la innovación en su interior. En los casos reportados no existen organismos que cumplan de manera sistemática la tarea de monitorear el funcionamiento del sistema y promover mejoras. En la práctica, esta labor queda condicionada a iniciativas dependientes de voluntades individuales de algunos funcionarios o grupos de ellos que asumen liderazgos, pero cuesta mucho generar decisiones institucionales estratégicas en pro de innovaciones aunque estas hayan mostrado su utilidad.

3. ASPECTOS INNOVADORES QUE TIENEN QUE CONSOLIDARSE EN LAS AGENDAS DE LAS REFORMAS

Todas las experiencias piloto comprendidas en esta publicación permiten identificar elementos comunes que llevan a concluir que existe una evolución positiva del proceso de reforma a nivel regional, que se traduce en algunos aprendizajes que se incorporan en la agenda de temas que las reformas abarcan.

3.1 La complejidad de la implementación

Todas las experiencias evidencian una preocupación importante por la complejidad del proceso de implementación. Más allá de las

debilidades que algunas de ellas pueden mostrar, pareciera ser que a nivel regional se ha disipado bastante la idea tradicional que el cambio legal constituía el único elemento relevante para la modificación del funcionamiento del sistema judicial. Podría decirse que estas experiencias muestran un proceso incompleto de búsqueda de fórmulas para una implementación eficaz. Es decir, la preocupación por la implementación existe y se ha instalado como un elemento central de los procesos de reforma, y parece difícil que en lo sucesivo se puedan seguir planteando procesos que no contemplen una estrategia de implementación.

3.2 Gestión de despachos

Una segunda preocupación que varios de los reportes plantean como central, es la gestión de despachos judiciales. Parece que está bastante instalada la idea de considerar dicho tema como un componente clave de la introducción de la oralidad, sin embargo, los modelos concretos para resolverlo parecen estar lejos de consolidarse. Las experiencias reportadas en este trabajo muestran las enormes insuficiencias de los modelos tradicionales y el desarrollo de intentos por hacerlos evolucionar aumentando sus capacidades para gestionar eficazmente la realización de las audiencias. Empero, el tema parece instalado y probablemente seguirá siendo objeto de debate en el próximo tiempo.

Tabla 5
GESTIÓN DE AUDIENCIAS. AGENDAMIENTO Y CUMPLIMIENTO

País	Criterios	Órgano responsable	Cumplimiento de audiencias
Argentina / Mar del Plata	Criterios comunes.	Oficina de Gestión de Audiencias.	Regularmente, reducción de audiencias incumplidas.
Bolivia	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
Colombia / Complejo Paloquemao	Criterios comunes para las audiencias preliminares, pero diferentes para los juicios orales.	Centro de Servicios Judiciales para las primeras audiencias a cargo de un juez municipal y cada juez para juicios orales.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.

Costa Rica / Santa Cruz de Guanacaste	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
Ecuador / Cuenca	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Regularmente, consensos de los operadores.
Guatemala / Quetzaltenango	Criterios comunes.	Centro de Gestión Penal.	Regularmente, reducción de audiencias incumplidas.
Nicaragua / Managua	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
República Dominicana	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

3.3 Audiencias en la etapa de garantía

Las experiencias estudiadas llevan a concluir que la justicia de garantías debe funcionar sobre la base de un sistema de audiencias orales y que esta es una idea que tiende a consolidarse y extenderse, en todos los casos la evaluación de esta práctica es positiva en diversos aspectos, tanto de vigencia de garantías como en productividad, en reducción de tiempos y en satisfacción de los operadores.

También ha sido positiva la experiencia de estos programas de alcance reducido para lograr el funcionamiento efectivo de las audiencias orales y públicas en esta etapa, y en general, más allá de fallas operativas, este objetivo se está alcanzando en los sistemas observados.

Tabla 6
AUDIENCIAS DE GARANTÍAS EFECTIVAMENTE REALIZADAS¹

País	Audiencias semanales por juez	Audiencias diarias por juez / días hábiles
Argentina / Mar del Plata	8,72	1,74
Colombia / Fase I	14,30	2,86
Costa Rica / Guanacaste	4,66	0,93
Ecuador / Cuenca	13,50	2,70
Guatemala / Quetzaltenango	16,25	3,25
Nicaragua / Managua	13,5	2,70
República Dominicana / Distrito Nacional	6,57	1,31

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

Desde el punto de vista de un observador externo, este elemento de los procesos de reforma es significativo por su enorme efecto de transparentar el funcionamiento diario del sistema en sus decisiones normales, que son las que afectan masivamente a los usuarios. Por otra parte, cabe resaltar que esta forma de funcionamiento es producto de un proceso de aprendizaje de unos países respecto de otros y refleja una profundización importante en el conocimiento del sistema que se va adquiriendo en la región.

¹ Cálculos basados en los informes nacionales respectivos. En Mar del Plata: 733 audiencias realizadas durante 7 meses en 3 juzgados / jueces de garantías (cabe señalar que para las audiencias de un juzgado rotan varios jueces). En Colombia, cálculo basado en el informe sobre 2 años del sistema acusatorio en Colombia elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura del citado país; comprende las audiencias realizadas en la Fase I (Bogotá, Manizales, Pereira y Armenia): 100.246 audiencias ejecutadas por 73 jueces municipales entre enero 2005 y diciembre 2006. En Costa Rica: 112 audiencias (72 tradicionales y aproximadamente 40 audiencias “nuevas”) a cargo de la única jueza de garantías, durante 6 meses, de julio a diciembre 2005. En Ecuador: un promedio por 13,5 audiencias mensuales por cada uno de los 4 juzgados que operan en Cuenca. En Guatemala: 327 audiencias efectivas en un juzgado de primera instancia entre abril y septiembre de 2005. En Nicaragua: 324 audiencias realizadas en 5 juzgados de audiencias entre enero y julio de 2004. En República Dominicana: 26,3 solicitudes de audiencias atendidas semanalmente por 7 juzgados de instrucción entre octubre de 2004 y junio de 2005.

Tabla 7
 ORALIDAD, PUBLICIDAD Y REGISTRO EN LAS PRIMERAS AUDIENCIAS
 JUDICIALES²

País	Oralidad	Publicidad
Argentina / Proyecto Mar del Plata	Sí	Sí
Bolivia / La Paz	Sí	Sí
Colombia / Complejo Judicial de Paloquemao	Sí	Sí
Costa Rica / Guanacaste	Sí	No
Ecuador / Cuenca	Sí	Sí
Guatemala / Quetzaltenango	Sí	Sí
Nicaragua / Managua	Sí	Sí
República Dominicana / Distrito Nacional	Sí	Sí

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

4. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PERSISTEN

Los reportes en su conjunto también permiten identificar problemas comunes a los países y que tienden a ser persistentes, o respecto de los cuales no se ven caminos de solución, o a lo menos, trabajos sistemáticos destinados a su abordaje. En esta parte se describirán algunos de esos problemas.

4.1 Debilidades de los Ministerios Públicos Fiscales como órganos encargados de la persecución penal en los procesos de reformas

Como se ha resaltado en etapas anteriores del trabajo de seguimiento de CEJA, gran parte de los objetivos de las reformas procesales penales descansan sobre la idea de que los Ministerios Públicos se transformen en elementos dinámicos que impriman al proceso dosis importantes de innovación; pretensión que se ha visto parcialmente frustrada ya que estas instituciones, conectadas en general con una tradición de pasividad y poco protagonismo en los procesos penales

² Debe tenerse en cuenta que el proyecto en Mar del Plata, Argentina, no cuenta con audiencias de control de detención y que en República Dominicana las audiencias preliminares son públicas salvo las referidas a medidas de coerción, respecto de las cuales el juez puede decidir si convoca a audiencia o no y de realizarse estas son privadas.

anteriores a la reforma, no han jugado ese rol dinamizador, sino que, por el contrario, han tendido a comportarse de acuerdo a los criterios del sistema antiguo, llegando incluso a transformarse en algunos casos en el principal agente de reproducción de las prácticas del sistema inquisitivo.

Como puede verse en los reportes, los problemas de debilidad institucional han dificultado mucho el cambio. Este es el caso en República Dominicana, Ecuador o Bolivia en que la inestabilidad ha sido muy fuerte afectando al Ministerio Público de una manera más intensa que a los tribunales. En otros, ha sido la dependencia institucional del Poder Judicial y la reproducción de su cultura las que han dificultado la innovación y la posibilidad de asumir con fuerza los desafíos del nuevo rol persecutor; esto se observa por ejemplo en el reporte sobre Argentina. No obstante este panorama negativo, en general plantea algunas excepciones positivas que se reflejan en algunos programas de innovación interesantes al interior del Ministerio Público, por ejemplo en Colombia o en el propio Ecuador.

Las debilidades antes señaladas se exponen por ejemplo en el poco uso de las facultades discrecionales, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal otorgados a los Ministerios Públicos Fiscales en los nuevos Códigos Procesales Penales en el marco de las reformas procesales penales en la región. Un uso incluso decreciente de las salidas alternativas se ha observado por ejemplo en Nicaragua (ver tabla 8).

De otra parte, un rasgo común es la carencia de datos sobre la labor de los Ministerios Públicos Fiscales; con algunas excepciones, estos organismos no produce o publicitan los datos necesarios para evaluar el cumplimiento de sus funciones básicas, lo que a su vez genera un efecto de falta de responsabilidad por los resultados, que no incentivan el cumplimiento eficaz de la función y que contribuye a la reproducción de las fórmulas más burocráticas y a el incentivo de los comportamientos menos innovadores y que evitan el riesgo.

Otro problema generalizado son las relaciones entre fiscales y policías. En general, ello se identifica en todos los reportes como un problema grave y para el cual no se han encontrado ni se vislumbran salidas claras. A su vez, esta problemática se relaciona directamente con la tendencia de muchos Ministerios Públicos o Fiscalías a evitar involucrarse en el tema de la demanda ciudadana por seguri-

Tabla 8
 FACULTADES DISCRECIONALES, SALIDAS ALTERNATIVAS Y MECANISMOS DE
 SIMPLIFICACIÓN PROCESAL REGULADAS EN LOS CÓDIGOS PROCESALES
 PENALES³

País	Facultades discrecionales			Salidas alternativas			Simplificación Procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Supens. prueba	Acuerdo Reparatorio	Conciliación/Mediación	Procedimiento Abreviado
Argentina / Prov. Bs. As.	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentina / Prov. Córdoba	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Legislaciones nacionales.

dad. Al parecer, a los fiscales les es más conveniente mantener un perfil bajo en el tema, no asumiendo un protagonismo que pudiera significarle críticas importantes y para el cual no logra identificar instrumentos eficaces. Este último problema ha sido en realidad muy importante debido a que la demanda de seguridad ha tendido a recaer sobre el conjunto del sistema con un efecto de deslegitimación importante.

³ Debe tenerse en cuenta que algunas de estas figuras varían de nombre en cada país.

De otra parte, otro aspecto planteado como objetivo por las reformas procesales penales ha sido una mayor atención y protección a los derechos de las víctimas en el proceso penal, labor que de acuerdo a los informes nacionales ha recaído principalmente en los Ministerios Públicos. Al respecto, los citados informes reflejan que más allá de las normas legales que han reconocido derechos a las víctimas y que en algunos casos han regulado la creación de unidades especializadas en la materia, se trata todavía de un desafío pendiente para cuya solución tampoco existen formulas claras.

Tabla 9
CREACIÓN DE UNIDADES DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS⁴

País	Cuenta con unidad específicamente para dirigir y coordinar la atención y protección de víctimas	Dependencia orgánica
Argentina	Sí	Ministerio Público
Bolivia	No	_____
Chile	Sí	Ministerio Público
Colombia	Sí	Fiscalía General de la Nación
Costa Rica	Sí	Ministerio Público
Ecuador	Sí	Ministerio Público
El Salvador	Sí	Ministerio de Justicia
Guatemala	Sí	Ministerio Público
Honduras	No	_____
Nicaragua	No	_____
Paraguay	Sí	Ministerio Público
República Dominicana	Sí	Procuraduría General
Venezuela	No	_____

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

⁴ En Bolivia, de acuerdo al documento sobre la Política de Persecución Penal del Ministerio Público, publicado en el año 2006, esta institución tiene proyectado crear unidades de atención y protección de víctimas y testigos a nivel nacional. En Chile esta unidad se creó con motivo de la reforma procesal penal en el año 2000. En Colombia, la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos se creó mediante Ley Nro. 418 de 1997. En El Salvador, el Decreto Nro. 1029 de junio de 2006 regula la protección de víctimas y testigos de delitos y establece que la Comisión Coordinadora del sector Justicia será el ente rector del Programa de Víctimas y Testigos.

4.2 Debilidades en la conducción de los procesos de reforma

Como se describió al abordar los programas piloto, los reportes evidencian que, en general, los procesos de reforma, nuevos y antiguos, parecen débiles si se miran desde el punto de vista de la capacidad que tienen los órganos superiores del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensa Pública o del Poder Ejecutivo para conducir procesos de cambio. Estas debilidades se traducen en cuestiones como la limitada gama de instrumentos para manejar el cambio con que cuentan. Si bien es cierto que ya nadie parece creer que la ley sea el único elemento en juego, los otros instrumentos desarrollados se encuentran en estados muy embrionarios o, de alguna manera, desconectados de los procesos de cambio significativos. Es común que actualmente en los poderes judiciales existan departamentos de planificación y gestión, con profesionales especializados que comienzan a cumplir tareas relevantes; no obstante, se trata, en general, de unidades bastante alejadas de los procesos de toma de decisión más importantes, que siguen operando de acuerdo con viejas prácticas jerárquicas y poco sistemáticas en el manejo de la información. Un ejemplo de lo segundo es el hecho que muchas escuelas judiciales fueron creadas hace algunos años, pero no han jugado, con algunas excepciones como en República Dominicana, un rol fuerte como instrumento de cambio.

La capacidad de captar información de la realidad y de usarla en la toma de decisiones sigue siendo una tarea pendiente. Existen países que han progresado destacadamente en comparación con sus sistemas anteriores –por ejemplo, Colombia y Costa Rica–, pero, en general, hay muchas dificultades en esa área.

Puede decirse que todavía resulta difícil reconocer la existencia de una política pública en materia de reforma judicial, en el sentido de una definición de objetivos estratégicos y el manejo de instrumentos destinados a conseguirlos. Los poderes ejecutivos muchas veces han abandonado toda pretensión de hacerla, pero donde no ha sido así, tienen dificultades importantes para lidiar en la coordinación con órganos independientes o autónomos como son los que forman parte del sistema judicial

Por último, cabe resaltar que prácticamente en todos los casos el proceso de reforma ha sido objeto de críticas muy fuertes desde sectores preocupados por el crimen y la inseguridad; en general estas críticas se han traducido en un alejamiento de los procesos respecto de la población, y en los peores casos, han dado lugar a

intentos de reformas contrarias a los principios básicos del sistema, en algunos, con efectos importantes. Lo más problemático parece ser que los responsables de la conducción del proceso de reforma no han encontrado un discurso capaz para explicar los cambios a la población, así como tampoco uno que logre hacer que los actores institucionales se hagan cargo –en alguna medida– de las demandas ciudadanas por seguridad o eficacia.

Considerando todo lo anteriormente mencionado, a continuación se presentan algunas fortalezas y debilidades mostradas en los informes nacionales que forman parte de esta publicación, los cuales son detallados en los respectivos estudios.

Tabla 11
ALGUNAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS REFORMAS PROCESALES
PENALES ESTUDIADAS

País	Fortalezas	Debilidades
Argentina / Proyecto Buenos Aires	Reducción notable de duración de los procesos, oralidad, publicidad, control de medidas de coerción, fortalecimiento de la defensa, desarrollo de sistema de gestión de audiencias, instancias de trabajo interinstitucional.	Necesidad de extender la experiencia para una justicia de garantías eficiente, necesidad de reingeniería en la fiscalía, necesidad de entrenamiento en técnicas de litigación, falta de audiencia de control de detención.
Bolivia	Proceso de cambio instalado, interés y activa participación de la sociedad en las evaluaciones de la reforma, implementación orientada hacia desafíos concretos.	Cambios normativos con relación a medidas cautelares y plazos; dificultades en las relaciones interinstitucionales, dificultades en los procesos de trabajo con los policías, problemas en la gestión de audiencias, bajo impacto de aplicación de salidas alternativas y facultades discrecionales.
Colombia	Fortalecimiento progresivo de las audiencias preliminares orales, adecuada gestión de un alto número de audiencias, refuerzo del sistema de defensa pública.	Mala interpretación de algunos jueces respecto a lo que implica su “autonomía” judicial, problemas de coordinación en la etapa de investigación, poco uso de facultades discrecionales y alta carga pendiente en “estado de investigación”.

Costa Rica / Círculo Judicial de Guanacaste	Introducción de audiencias en la etapa preliminar, lo que ha permitido acelerar la toma de decisiones y desformalizar. Buena percepción de los operadores.	Falta de extensión de la experiencia, limitaciones estructurales que limitan su impacto en el sistema de justicia (uso del expediente, carencia de incentivos, falta de publicidad).
Ecuador / Cuenca	Compromiso de operadores locales, impacto en las prácticas sin necesidad de reforma legal, resultados con poca inversión económica.	Debilidad del sistema de defensa pública, marginalidad de la experiencia con el resto del proceso penal en Cuenca, necesidad de fortalecer las destrezas de litigación, reforzamiento de los compromisos iniciales para ejecutar los cambios.
Guatemala / Quetzaltenango	Fortalecimiento de la oralidad sustentada en componentes sólidos (gestión, registro, metodología de trabajo), compromiso de los actores, comunidad jurídica involucrada, respaldo político, infraestructura.	Necesidades de capacitación para el debate oral, coexistencia con modelo diferente, necesidad de fortalecer el manejo de la estadística.
Nicaragua	Fortalecimiento de las estructuras judiciales, el Ministerio Público y la Defensa Penal, reducción del tiempo de duración promedio de los procesos ordinarios.	Subutilización de salidas alternativas, poco nivel de independencia institucional de la Defensoría, carencia de adecuados niveles de registro de información que permitan mediciones confiables, ausencia de políticas de organización del trabajo en el Ministerio Público.
República Dominicana	Oralidad, equipo investigativo para la defensa penal, sociedad civil activa participante de la reforma, fácil acceso a la información, participación de fiscales en plan de seguridad ciudadana.	Alta duración de audiencias preliminares, mal agendamiento de audiencias, confusión sobre el rol de los jueces de garantía.

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

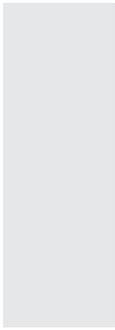


CAPÍTULO II

INFORMES NACIONALES DE SEGUIMIENTO







LA REFORMA PROCESAL PENAL EN BOLIVIA*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo reunir información disponible y actualizada sobre la reforma procesal penal en Bolivia y analizar algunos de sus principales logros y desafíos.

El presente estudio es el segundo que CEJA realiza sobre Bolivia y, a diferencia del primero, se concentra básicamente en los logros y desafíos centrales para la vigencia de un sistema de corte adversarial en el citado país.

Para la elaboración de este reporte se consultaron diversas fuentes secundarias de información. Asimismo, se llevó a cabo una ronda de entrevistas en octubre de 2005 en el distrito de La Paz y una visita al edificio judicial de la citada ciudad donde se desarrollan las audiencias. También se revisaron diversos estudios, como el informe de evaluación de la reforma procesal penal en Bolivia elaborado por MSD/Bolivia (Management Science for Development/Bolivia) y estudios de la Red Ciudadanos Trabajando por la Justicia que promueve *Partners of America*.

1. LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LA REFORMA

En 1994 se conformó la *Comisión Redactora del Código Procesal Penal*, integrada por el entonces Fiscal General y un grupo de expertos locales, quienes en 1995 entregaron el anteproyecto del CPP,

* Informe redactado por Ileana Arduino.

Código Procesal Penal, al Presidente de la República. Posteriormente, se desarrolló un proceso de consulta nacional y después de tres años ese proyecto se incluyó en la agenda del Poder Legislativo. En 1999 se sancionó el nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP).

La puesta en vigencia del CPP operó en dos etapas: un año después de su sanción comenzó a regir el régimen de medidas cautelares, salidas alternativas al juicio y la regulación en materia de prescripción y dos años después (31 de mayo de 2001) entró en vigencia la totalidad de la nueva normativa.

Con el CPP se dejó atrás un sistema procesal que había sido reformado por última vez en 1973 durante la dictadura militar del general Banzer. En esa oportunidad, la reforma consistió en la incorporación de normas referidas al juicio oral y público que en los hechos quedaron neutralizadas por los componentes de carácter inquisitivo en las estructuras y prácticas del sistema tradicional de justicia penal boliviano¹.

El CPP de 1999 conllevó una reforma normativa más profunda en aspectos como la estricta división entre las funciones de acusar y decidir, la adecuación del régimen de medidas cautelares a finalidades de carácter procesal, el reconocimiento expreso del derecho de defensa con pautas acerca de las condiciones en que el acceso a un abogado debe brindarse y la oralización del proceso. A los aspectos antes mencionados se sumó la contemplación de formas alternativas de terminación de los procesos penales (oportunidad, conciliación), el reconocimiento a ser juzgado por los pares mediante la inclusión de la figura del juez ciudadano, la revalorización del lugar de la víctima y el reconocimiento del recurso como garantía en el marco de un sistema recursivo más avanzado. El CPP también contempló las normas básicas y estructurales de carácter organizacional de manera tal que el proceso pudiera implementarse sin atarse necesariamente al ritmo de la legislación complementaria².

¹ Ver un desarrollo más completo sobre los antecedentes en Imaña, Reinaldo, en AAVV, *Las reformas procesales penales en América Latina*, Maier, J., Ambos, K. y Woischnik, J. coord., Editorial Ad - Hoc, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000, pp. 87 y 88.

² *Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia (Ciudad de La Paz)*, elaborado por CEJIP (Mogrovejo, Daniel, autor responsable), Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina coordinado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004, p. 28. En adelante citado como Informe CEJIP.

1.2 Datos básicos del sistema de justicia penal

La información estadística disponible sobre Bolivia evidencia problemas en 4 aspectos: homogeneidad de los datos, regularidad de la información (carencia de información por períodos o zonas) e insuficiencia y reticencia de los operadores a brindarla³.

Los registros del Ministerio Público Fiscal (MP) entre mayo de 2001 y mayo de 2002 indican que durante el primer año de vigencia de la reforma ingresaron 42.263 denuncias y que fueron atendidos 56.152 casos⁴, incluyendo las causas donde se investigaron conductas reguladas en la ley de sustancias controladas (Ley N° 1.008) y delitos aduaneros⁵. En 2002 la estadística del MP indica que se atendieron 37.555 causas⁶. Por su parte, la Policía Técnica Judicial (PTJ) registró 31.138 casos para el mismo año. Tomando como referencia los registros del MP y considerando que las cifras policiales no informan datos para diciembre de 2002, el promedio mensual de casos atendidos es de 3.129 casos. En 2003 se registraron 33.600 casos en la estadística de la PTJ y 30.335 en el caso del MP, con una diferencia inversa al año anterior que podría obedecer a la carencia de datos en la Policía Técnica Judicial sobre el departamento de Santa Cruz.

1.3 Tipo de delitos

Respecto al tipo de delitos denunciados, existe una fuerte incidencia de los delitos de contenido patrimonial, mayoritariamente los

³ Informe CEJIP: “Gran parte de la información no pudo ser obtenida ya que las instituciones respectivas (Ministerio Público y Poder Judicial) argumentaban no tenerla procesada, clasificada o simplemente negaban el acceso a la misma”, p. 18.

⁴ La diferencia en más de 10.000 casos es notable. El informe de donde son tomados estos datos aclara que el Ministerio Público explica la diferencia en el sobrerregistro de casos por pluralidad de imputados y en la existencia de la circular 0371/01 que estableció que todas las causas que ingresaran luego del 31 de mayo de 2001 se tramitarían con el nuevo Código Procesal Penal aunque los hechos cometidos hubieran sido cometidos con anterioridad. Ver *Bases para la evaluación y seguimiento a la reforma procesal penal*, elaborado por MSD / Management Sciences for Development, INC, programa de Administración de Justicia, La Paz, 2005, p. 32. En adelante citado como Informe MSD.

⁵ Para ese mismo período la estadística policial registró un total de 37.533 casos, aunque esa cifra contempla el período enero - noviembre 2001. Vale la pena aclarar que en todos los casos, hasta las cifras de 2003, la estadística policial no registra información sobre el mes de diciembre.

⁶ La cifra es establecida en el Informe MSD con la aclaración de que la fuente contenía errores en las sumas de los totales. p. 34.

que afectan la propiedad, aunque la estadística de la PTJ demuestra un sensible descenso entre 2001 y 2003:

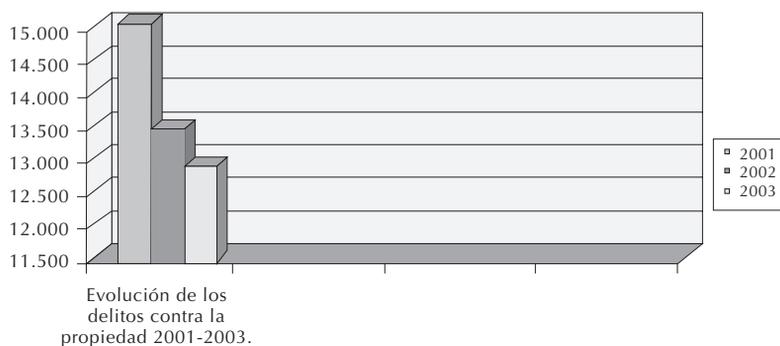
Tabla 1
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD NACIONAL 2001-2003

Año	Cantidad de delitos
2001	14.925
2002	13.315
2003	12.806

Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

Gráfico 1



Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD, pp. 33-35, basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

Tabla 2
CUADRO DE DELITOS PROPIEDADES – 2003⁷

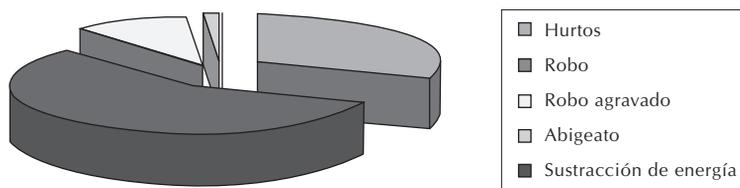
Tipo de delitos	Cantidad
Hurtos	3.886
Robo	7.367
Robo agravado	1.311
Abigeato	171
Sustracción de energía	11
Total	12.746

Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD, pp. 33-35, basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

En términos porcentuales los delitos habrían disminuido en cerca del 14,2%. Dentro del universo de delitos contra la propiedad la distribución es la siguiente:

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD
2003



Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD, pp. 33- 35, basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

Según la estadística de la PTJ, los homicidios se han presentado del siguiente modo:

⁷ Tomado del *Reporte de Justicia de las Américas 2004-2005*, p. 14.

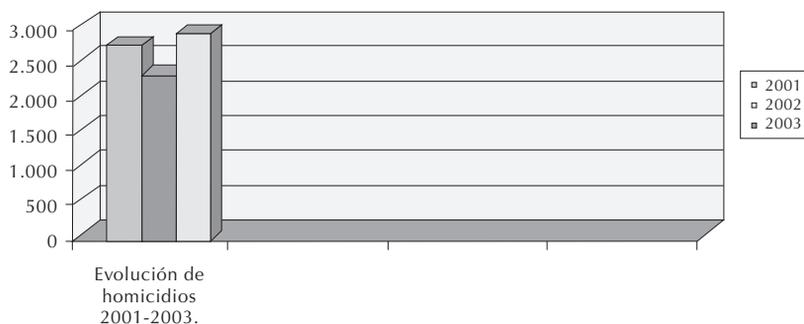
Tabla 3
HOMICIDIOS 2001-2003

Año	Cantidad de delitos
2001	2.656
2002	2.194
2003	2.723

Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD, pp. 33-35, basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

Gráfico 3
HOMICIDIOS 2001-2003



Elaboración propia.

Fuente: Informe MSD, pp. 33-35, basado en estadísticas del Dpto. de Planeamiento y Operaciones, Memoria Estadística Criminal 2001, 2002 y 2003, PTJ.

Es importante destacar que las denuncias de homicidios se mantienen relativamente estables desde el inicio de la reforma.

1.4 Distribución territorial de los casos

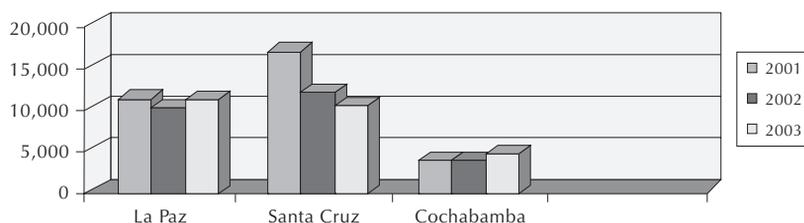
Respecto a los lugares de mayor cantidad de casos ingresados entre los años 2001 y 2003 conforme los datos de las fiscalías de distrito para 2001 y 2002 y la PTJ para 2003⁸.

⁸ Las tablas que siguen toman los datos de PTJ porque la información 2003 del MP no registra datos de Santa Cruz.

Tabla 4
CANTIDAD DE DELITOS POR DISTRITO. EVOLUCIÓN 2001-2003

Año/Distrito	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba
2001	10.723	15.994	3.740
2002	9.740	11.361	3.656
2003	10.705	9.860	4.525

Gráfico 4
CANTIDAD DE DELITOS POR DISTRITO. EVOLUCIÓN 2001-2003



Elaboración propia.

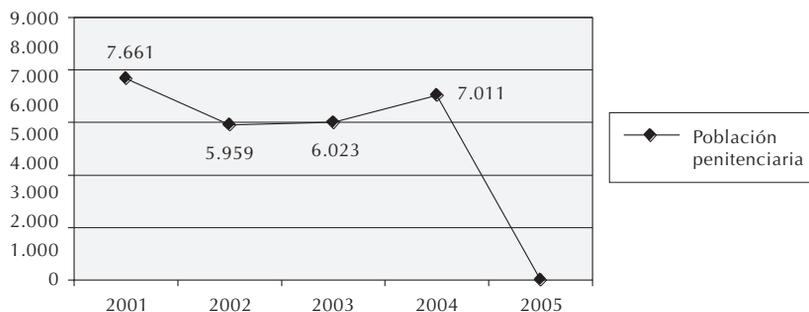
Fuente: Informe MSD, pp. 32 a 35.

Algunas conclusiones básicas que se desprenden de estos datos son la estabilidad en la cantidad de casos registrados por la PTJ en La Paz, un descenso notable y sostenido para todo el período en Santa Cruz y un sensible aumento para 2003 en Cochabamba sobre el total de casos cometidos en ese año. Es importante recordar que en estos distritos (eje troncal) se concentra aproximadamente el 75% de los casos totales del país.

1.5 Población penitenciaria

Según la información de la Defensa Pública, en agosto de 2005 había 7.011 personas privadas de la libertad en las unidades penitenciarias a nivel nacional. Desde la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal la población penitenciaria no habría disminuido, como lo demuestra el siguiente gráfico:

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA 2001-2005



Elaboración propia.

Fuente: Informe institucional SENADEP y "Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec, Compañeros de las Américas / Programa Ciudadanos trabajando por la Justicia, 2005, p. 36, gráfico Nro. 3.

El señalamiento público de la reforma procesal penal como causa de una mayor liberalidad en las causas penales y su instalación como un sistema que generaría libertades masivas aparece categóricamente desmentido por las cifras. Cabe destacar que la cantidad de personas en prisión preventiva se mantiene alta en relación con la totalidad de la población privada de libertad, ha disminuido el porcentaje constante del 80% e incluso por zonas superior, que se registraba durante la vigencia del sistema anterior⁹.

2. LOS ACTORES INSTITUCIONALES

2.1 Los tribunales. Estructura y organización

Actualmente la estructura jurisdiccional está compuesta por *Tribunales de Sentencia*: conformados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos. Intervienen en juicios orales con expectativa de pena superior a los 4 años de privación de libertad; *Juzgados de Sentencia*: intervienen en el juzgamiento oral de delitos con pena privativa de la libertad inferior a 4 años, con penas no privativas de la libertad y en delitos de acción privada (es un juez unipersonal técnico); *Jueces de Instrucción Cautelares*: intervienen durante

⁹ Cf. Informe MSD, p. 129.

la etapa preparatoria y deciden la procedencia de salidas alternativas al proceso; y *Juzgados de Ejecución Penal*: controlan la ejecución de condenas y los incidentes que se produzcan durante esa etapa procesal.

Las instancias recursivas y la resolución de incidentes de competencia entre dichos órganos están en manos de las Cortes Superiores de cada Distrito (nueve en total) y en el caso de los recursos que proceden contra sentencias ejecutoriadas corresponde la intervención de la Sala Penal de la Corte Suprema de la República. Las Cortes de Distrito tienen una composición de miembros variables en cantidad de conformidad con la carga de trabajo existente en un territorio y con la densidad demográfica.

La entrada en vigencia del nuevo CPP conllevó el establecimiento de 34 juzgados de instrucción penal, 24 juzgados de sentencia, 27 tribunales de sentencia y 17 juzgados de ejecución. Tal fue la estructura jurisdiccional con la que partió la reforma en Bolivia¹⁰.

A septiembre de 2004 la estructura judicial había crecido un 19%, pasando de 102 órganos jurisdiccionales en 2001 a 121 en la gestión 2004. Según datos del Consejo de la Judicatura el crecimiento de la estructura jurisdiccional fue más notable en el ámbito de la justicia cautelar (34 juzgados en 2001 a 46 en 2004).

La progresiva desafectación de los órganos abocados a la liquidación de las causas del anterior sistema incidió en el crecimiento de la estructura actual.

La estructura jurisdiccional es tradicional, manteniéndose un esquema de asignación de estructuras edilicias, personal y casos alrededor de la figura de cada uno de los magistrados por turnos.

La distribución de la carga de trabajo en las distintas instancias se refleja en los siguientes gráficos sobre el distrito de La Paz entre enero de 2003 y septiembre de 2004:

¹⁰ Consejo de la Judicatura, *a seis años de la reforma procesal penal*, Editorial Judicial, Sucre, 2005, p 36.

Tabla 5
 RELACIÓN DE CASOS INGRESADOS / RESUELTOS
 JUZGADOS CAUTELARES DE LA CIUDAD DE LA PAZ
 ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004

Juzgados Cautelares	Ingresados	Resueltos	%
1	1.603	33	2,05
2	1.740	3	0,05
3	1.852	9	0,48
4	1.736	122	7,02
5	1.765	137	7,76
6	1.804	54	2,99
7	1.751	31	1,77
8	1.591	33	2,07
Totales	13.842	422	3.04

Elaboración propia.

Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, op. cit. 2005, pp. 33 y 34.

- Los juzgados cautelares (8) recibieron en total 13.842 casos, a razón de 1.730 casos cada uno. Sobrepasaron esa asignación 6 juzgados mientras que dos de ellos tuvieron una asignación inferior al promedio.
- La cantidad de casos resueltos (422) en promedio fue 52,75, aunque 5 juzgados no alcanzan esa tasa y dos la superan por más del 100%.
- Cuando se observa el número de casos resueltos se advierte que un menor cantidad de ingresos no implica mayor cantidad de casos resueltos. Por ejemplo, un juzgado cautelar que recibió 1.736 casos resolvió 122 casos, mientras que un juzgado que recibió 1.740 resolvió 3. Un juzgado saturado según el promedio (1.804 casos) resolvió 54, superando a los que se acercan al promedio. El juzgado que menos ingresos recibió (1.591 casos) resolvió lo mismo que un juzgado con ingreso ideal: 33 casos.
- Con relación a la cantidad de ingresos, la productividad es muy baja. Los casos “resueltos” representan el 3% del total de los casos ingresados. Solo en dos casos el porcentaje de casos resueltos duplica la cifra total y en los demás casos se registra en los juzgados una productividad aún menor.

Tabla 6
 JUZGADOS DE SENTENCIA
 RELACIÓN CASOS INGRESADOS / RESUELTOS
 LA PAZ
 ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004

Juzgados de sentencia	Ingresados	Resueltos	%
1	561	25	4,45
2	651	47	7,21
3	573	39	6,80
4	554	14	2,52
Totales	2.339	125	5,33

Elaboración propia.

Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, op. cit. 2005, pp. 33 y 34.

- El promedio recibido por juzgado fue 584 casos, lo que indica que existe un juzgado saturado de casos (11,1% más de casos que el promedio), mientras que los 3 restantes no alcanzan la cifra promedio.
- El promedio de resoluciones fue 30 casos por juzgado, cifra que supera 2 de los 4 juzgados.
- No existe relación entre la cantidad de casos ingresados y la cantidad de resoluciones. El juzgado con mayor número de ingresos registra la mayor cantidad de resoluciones mientras que el que tiene menos ingresos (incluso en relación al promedio) ha resuelto menor cantidad de asuntos.
- El promedio de casos ingresados fue 151, cifra que es superada por un tribunal en un 37%, mientras que los otros cuatro se ubican por debajo de dicho promedio.
- El promedio de casos con respuesta fue 22, cifra que superó el 60% de los tribunales y uno de ellos no la alcanza.
- De toda la estructura institucional esta es la única instancia donde el tribunal con mayor volumen de ingresos registra una tasa menor de resolución. Asimismo, el que registra menos cantidad de ingresos tiene menos casos resueltos.

El informe del que fueron tomados los datos antes señalados señala que “si bien existe un sistema de distribución de causas, los resultados muestran que esta asignación al nivel de los juzgados cautelares de la ciudad de La Paz (...) no es equitativa”. Luego, en cuanto a los

Tabla 7
 TRIBUNALES DE SENTENCIA
 RELACIÓN CASOS INGRESADOS / RESUELTOS
 LA PAZ
 ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004

Tribunales de sentencia	Ingresados	Resueltos	%
1	130	17	13,07
2	134	29	21,64
3	136	20	14,07
4	149	33	22,14
5	208	13	6,25
Totales	757	112	14,79

Elaboración propia.

Fuente: Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia, op. cit., 2005, pp. 33 y 34.

juzgados de sentencia “La distribución de causas en estas unidades, en la ciudad de La Paz, es menor a la ideal determinada en la mayoría de los juzgados” y finalmente en cuanto a los tribunales de sentencia “en la mayoría, la distribución es menor a la ideal”¹¹.

a) Infraestructura edilicia y apoyo tecnológico

En La Paz los tribunales de sentencia están dotados de salas con equipos de audio y grabación, pero no ocurre lo mismo con los juzgados de sentencia que deben realizar las audiencias en los despachos de los jueces. Los insumos para la grabación no son proporcionados por el Consejo de la Judicatura¹².

Con relación al soporte informático, el Poder Judicial cuenta con un sistema de seguimiento de causas penales y estadísticas judiciales llamado IANUS. Existió una primera versión y luego se incorporó en el ámbito de las Cortes Superiores el IANUS 3.0 destinado a garantizar la publicación de autos supremos en internet e intranet, mediante el proyecto IURIS¹³.

¹¹ *Monitoreo de la calidad, op. cit., p. 35.*

¹² Informe CEJIP, p. 41.

¹³ Desde noviembre de 2002 según información disponible en www.poderjudicial.gov.bo

El IURIS no ha sido instalado aún en todo el país, pero en donde se encuentra disponible es apto para todos los fueros. Según el informe elaborado por el Consejo de la Judicatura, el sistema puede ser utilizado por el público, algo que ha sido contradicho en entrevistas cuando se comentó que *“Los jueces no utilizan regularmente esa información ni la presidencia de la Corte tampoco, para tomar decisiones. Hasta ahora el sistema IANUS ha costado millones de dólares y no ha servido demasiado”. Las estadísticas que produce no son nada accesible para la sociedad civil*”. Asimismo, en una entrevista realizada a un grupo de jueces de La Paz señalaron que: *“El IANUS es una herramienta útil y sí podemos hacer seguimiento de causas. El problema es la formación de quienes operan el sistema. Quienes lo operan tienen poco tiempo de cumplimiento, pues se preparan, cumplen un año, el auxiliar se va y debe ingresar otro. Es un período improrrogable porque son becas estímulo para estudiantes. Sería muy saludable que el auxiliar pueda quedarse más tiempo. Ni bien se está entrenando, el auxiliar está saliendo”*.

Finalmente, un estudio desarrollado en las ciudades de La Paz y Sucre concluye que *“Las unidades jurisdiccionales objeto de estudio no tienen la capacidad para emitir información estadística con relación al desarrollo de actividades, cuando esta es solicitada tanto interna como externamente (...). No existe uniformidad en el manejo de registros ni en los datos consignados en los mismos entre una y otra unidad del mismo tipo, lo que muestra un manejo administrativo no adecuado (...) que dificulta el control y seguimiento (...) así como la transparencia de su gestión”*¹⁴.

b) Situación presupuestaria

En el 2003 el gasto anual del Poder Judicial fue US\$ 5.113.821,9 (Bs. 38.609.35697). En 2002 el presupuesto fue US\$ 5.363.596,5 (Bs. 37.062.452,78) y en 2001 fue US\$ 5.304.342,3 (Bs. 34. 106.921,00).

¹⁴ Cf. *Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal*, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas y la Red Participación y justicia para la revisión de USAID, 2005, p. 55. También disponible en www.participaciónyjusticia.org

c) *Sistema de notificación*

En materia de notificaciones se hace evidente el carácter desformalizado de la etapa preparatoria bajo el nuevo sistema, optando por un régimen de informalidad y amplitud en los medios de notificación que pone el acento en la producción de los efectos buscados y no en las formalidades del acto (artículos 160 y 161 CPP), porque aunque establece causales de nulidad puramente formales, estas no operan cuando el acto ha cumplido con el objetivo de la notificación (artículo 166 CPP).

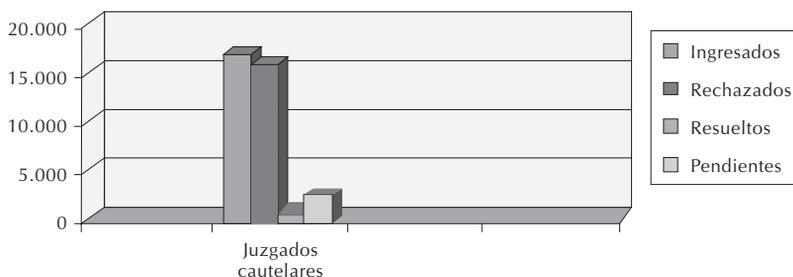
El proceso de implementación tuvo como un objetivo central la creación de una Central de Registro de Notificaciones para el ámbito distrital. Las opiniones son unánimes en el sentido que el nuevo sistema ha implicado una mejora sustancial respecto de la corrupción con que se manejaban las notificaciones con anterioridad a la reforma. Sin embargo, entre los magistrados se han relevado quejas en cuanto a la calidad del servicio; según ellos, en el ámbito de La Paz, las deficiencias obedecen a la carencia de funcionarios notificadores.

Debe señalarse que el CPP establece criterios de flexibilización de las notificaciones que prácticamente no son utilizados. En palabras de un juez, *“Estamos anquilosados en el viejo sistema inquisitivo y no podemos salir, entonces no las usamos. Por ejemplo, falta una firma y devuelven las notificaciones y los antecedentes. Si bien la norma nos permite una serie de cosas que podríamos haber cambiado, no lo hemos hecho”*.

d) *El volumen de trabajo en el ámbito de los juzgados penales*

Un estudio sobre La Paz y Sucre permite observar que la relación entre casos ingresados, pendientes, rechazados y resueltos varió entre los años 2003 y 2004 del siguiente modo:

Gráfico 6
CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS
JUZGADOS CAUTELARES
ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004



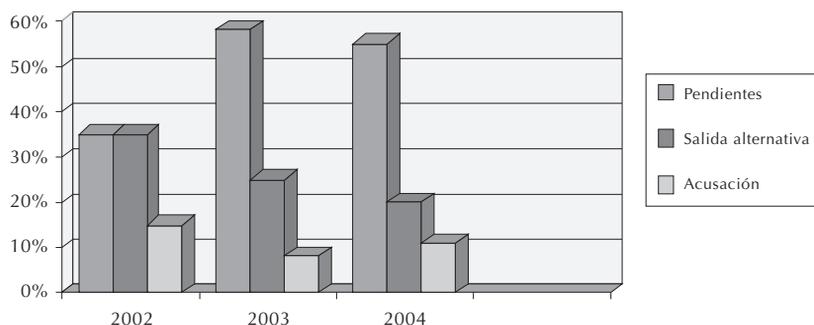
Fuente: elaboración propia en base a Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia en el área penal. *Compañeros de las Américas / Red de Participación y Justicia*, 2005, pp. 27 y 28.

En el gráfico anterior se presentan conjuntamente los datos de La Paz y Chuquisaca; si bien La Paz supera en los totales a Chuquisaca, la relación entre ingresos, rechazos, resoluciones y causas pendientes es muy similar en ambos lugares. Se puede apreciar que en estas ciudades la justicia cautelar resuelve un total de 690 casos, mientras que terminan en rechazos más del 90% de los casos ingresados (16.394 casos). La cifra de los casos pendientes (2.274) es cuatro veces superior a la cantidad de casos resueltos (690).

Otros datos producidos por el Consejo de la Judicatura reflejan que ante los juzgados cautelares de las ciudades capitales y de El Alto en el año 2002 quedaron pendientes el 35% del total de casos ingresados¹⁵. En 2003 ese porcentaje ascendió al 58% y finalmente en el 2004 la cifra se ubicó en el orden del 55% de casos con imputación pendientes en la etapa preparatoria. Correlativamente, las cifras indican que entre 2002 y 2004 la cantidad de casos resueltos por aplicación de una salida alternativa se redujo en 15% y los casos que culminaron esta etapa con una acusación fueron el 15% de los ingresos en 2002, el 8% en 2003 y el 11% en 2004.

¹⁵ Consejo de la Judicatura, *op. cit.*, p.41. Los rechazos representan más del 50% según ese informe.

Gráfico 7
DISTRIBUCIÓN RESPUESTAS CASOS EN JUZGADOS CAUTELARES
2002-2004
CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO



Fuente: elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, *op. cit.*, pp. 41 y 43.

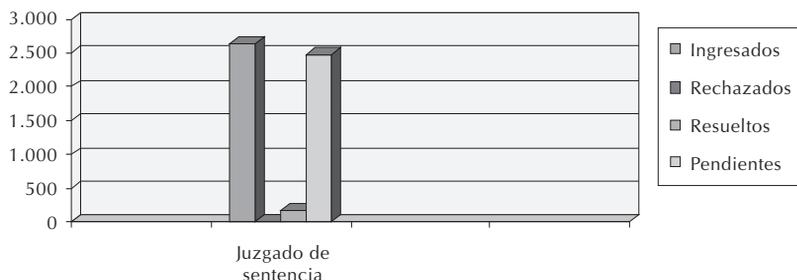
Es posible sugerir alguna relación entre la creciente saturación y congestión de las causas y la disminución en el uso de salidas alternativas.

En el caso de los juzgados de sentencia, ambas ciudades registran condiciones preocupantes en materia de congestión. En el siguiente gráfico se observa que la relación entre casos ingresados (2.641) y casos pendientes (2.479) es muy pareja, lo que permite proyectar un crecimiento por acumulación de la segunda cifra si no se toman medidas específicas para revertir esa tendencia. La misma relación de paridad entre ingresos y casos pendientes se registra en los tribunales orales. Según se vio antes, la cifra de ingresos es muy baja.

Según el Consejo de la Magistratura, con base a las cifras de todo el país, en el 2002 los juzgados de sentencia de las ciudades capitales y El Alto ingresaron 5.038 casos, de los cuales 1.283 culminaron de formas distintas al juicio oral, lo que representa el 46% de los casos ingresados. En la gestión de 2004, en esta misma línea, las causas ante juzgados de sentencia que terminaron por desistimiento, abandono o desestimadas fueron el 55% del total de las causas.

Por fuera de estas cifras se informa que cerca del 50% de las causas se encuentra pendiente de resolución por rebeldía, abandono en el

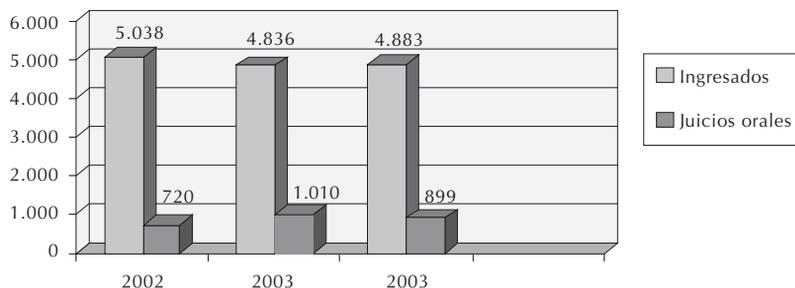
Gráfico 8
 COMPORTAMIENTO DE CASOS EN LA PAZ Y CHUQUISACA
 JUZGADOS DE SENTENCIA
 ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004



Fuente: elaboración propia en base a Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia en el área penal. Compañeros de las Américas / Red de Participación y Justicia; 2005, pp. 27 y 28.

juicio o “a la espera del vencimiento de los plazos para declarar su extinción”. Los casos que efectivamente fueron resueltos mediante un juicio oral ante juzgados de sentencia fueron 720 en 2002, 1.010 en 2003 y 2.612 en 2004.

Gráfico 9
 RELACIÓN ENTRE CASOS INGRESADOS Y JUICIOS ORALES
 JUZGADOS DE SENTENCIA
 CIUDADES CAPITALES Y EL ALTO
 2002-2004



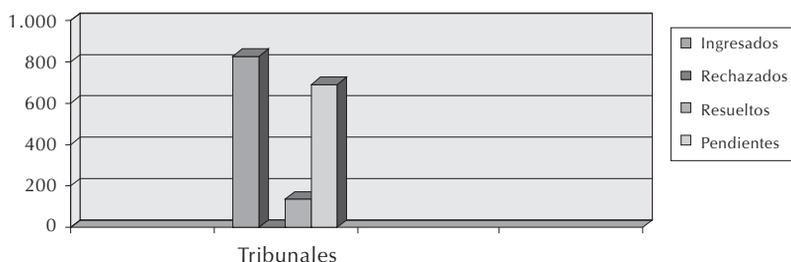
Fuente: elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, op. cit., pp. 45 y 49.

La disminución de cantidad de casos que ingresan en esta etapa puede tener relación con el aumento sostenido en la cantidad de casos pendientes en la etapa de instrucción.

Por otra parte es importante rescatar el aumento en la cantidad de juicios orales efectivamente realizados, no obstante, mantener la atención en el hecho de que llegadas a esa instancia son minoría los casos efectivamente resueltos a través de un juicio. El informe citado agrega como dato que la cantidad de sentencias condenatorias siempre ha sido mayor a las absolutorias.

En cuanto a los Tribunales de Sentencia, los datos del *Monitoreo sobre la calidad de la Administración de Justicia en el Área Penal* expresan la siguiente situación:

Gráfico 10
COMPORTAMIENTO DE CASOS EN LA PAZ Y CHUQUISACA
JUZGADOS DE SENTENCIA
ENERO 2003 – SEPTIEMBRE 2004

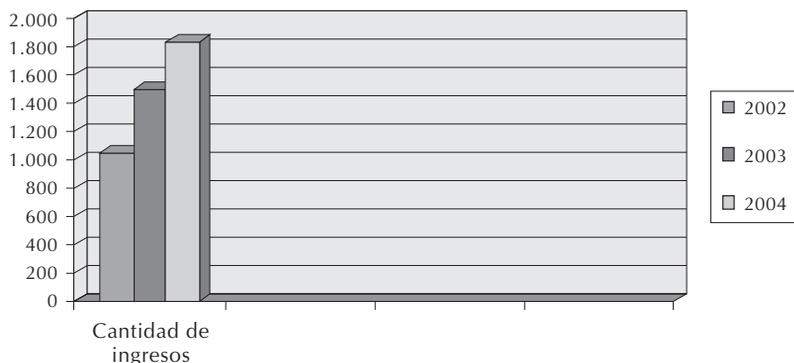


Fuente: elaboración propia en base a Monitoreo de la Calidad de la Administración de Justicia en el área penal. Compañeros de las Américas / Red de Participación y Justicia; 2005, pp. 27 y 28.

Sobre un total de 826 ingresos, 137 casos fueron resueltos y 689 quedaron pendientes de resolución. Los casos pendientes representaron el 83,4% de los casos, mientras que los casos resueltos representaron el 16,6% restante.

La información provista por el Consejo de la Judicatura indica que en todos los tribunales de sentencia de capitales y El Alto ingresaron en el 2002 un total de 1.046 casos. En 2003 la cifra de ingresos fue de 1.492 casos y en 2004 llegó a 1.820 casos.

Gráfico 11
EVOLUCIÓN INGRESO DE CASOS TRIBUNAL DE SENTENCIA
2002-2004



Fuente: elaboración propia en base a Consejo de la Judicatura, *op. cit.*, p. 50.

Teniendo en cuenta las formas de terminación que los ingresos han tenido, tampoco se refleja una efectiva realización de juicios orales como la respuesta mayoritaria. Por ejemplo, en 2002 el 38% de los casos culminaron de otras formas, cifra que descendió a 26% en 2003 y 16% en 2004.

e) *La agenda judicial y los desafíos de la oralidad: gestión de audiencias preliminares y juicios*

En la visita realizada en octubre de 2005 pudo observarse que prácticamente todos los juzgados tienen disponible en forma inmediata la información referida a la fijación de juicios o audiencias de la etapa preparatoria según sea el caso. Donde la agenda semanal no estaba a la vista, fue solicitada y entregada con celeridad por la mesa de entradas, sin limitaciones y sin cuestionamientos de ningún tipo ante el requerimiento.

En cuanto a las dificultades que persisten, es preciso señalar que en La Paz no existen criterios uniformados para la fijación y gestión de las audiencias, tareas que realiza cada juzgado de forma independiente¹⁶. El señalamiento de audiencias, según informaron los propios jueces en el marco de entrevistas realizadas, queda en manos

¹⁶ Entrevista personal con jueces de La Paz.

de los jueces que en todo caso remiten la información necesaria para notificar mediante el IANUS a la oficina de notificaciones. Esto repercute directamente en las posibilidades de coordinación con los demás actores y genera un factor de fracaso para el desarrollo de las audiencias.

El Informe CEJIP dio cuenta de suspensiones en el 64,4% de los juicios ante tribunales de sentencia agendados para el mes evaluado. Estas estuvieron motivadas en problemas de superposición y notificación y en menor medida por la inasistencia de jueces técnicos o defensores¹⁷. Cuando se trató de audiencias ante jueces de sentencia, la inasistencia del defensor y acusado registró la mayor incidencia en las suspensiones junto con los problemas de notificación (18,6%) y la inasistencia del juez (11,7%)¹⁸. Debe recordarse que en Bolivia, además, debe coordinarse la concurrencia de los jueces ciudadanos.

La inasistencia de las partes como principal causa también aparece indicada como la causal de suspensión en el 61,67% de los casos que tramitaron ante juzgados de sentencia de la ciudad La Paz conforme el informe de monitoreo desarrollado en el marco del programa *Ciudadanos Trabajando por la Justicia*, señalándose que la suspensión de audiencias ante Tribunales de Sentencia obedeció a la inasistencia de las partes en el 100% de los casos¹⁹.

Estos datos deben compararse con las cifras de productividad recientemente señaladas. La suspensión de audiencias programadas es un problema; pero ello se agrava cuando en un contexto de bajo nivel de ingreso de casos, la suspensión ocupa un lugar preponderante. Así, según las cifras revisadas, el porcentaje de audiencias de juicio suspendidas según el informe CEJIP (64,4%) es prácticamente igual al porcentaje de casos pendientes en los Tribunales de Sentencia de La Paz y Chuquisaca para el período enero 2003 - septiembre 2004 (66,4%).

Consultados específicamente sobre cómo efectúan el manejo de agendas y la superposición de audiencias, un grupo de defensores entrevistado en octubre de 2005 expresó: "*Coordinamos entre noso-*

¹⁷ Informe CEJIP, p. 39.

¹⁸ Informe CEJIP, p. 40.

¹⁹ *Monitoreo de la justicia, op. cit.*, p. 46. Según el informe también ese es el motivo principal de suspensiones en Sucre aunque en un porcentaje menor (50,22% de los casos).

tros. Por ahí nos quitan un poco de tiempo. A veces tenemos problemas con las audiencias, a veces pasamos los casos a compañeros de confianza o derivamos aquí (Dirección Nacional), y aquí se ocupan". Y agregaron: "Puede ser que muchas audiencias se señalen a la misma hora. Se solicita a otro compañero que vaya. Lo hacemos informalmente o siempre en los turnos (de quince días) hay un abogado de apoyo".

Un grupo de jueces de La Paz marcaron la incidencia del sistema de suplencias en el fracaso y superposición de audiencias porque por temporadas trabajan la mitad de los jueces cautelares de la ciudad. Dichos operadores insistieron en la necesidad de contemplar un modo de organización que abandone el esquema actual de suplencias y opte por una organización más dinámica, que incorpore la figura del juez itinerante.

Por último, mencionaron que en otro momento ha sido un problema grave la restrictiva política de los centros penitenciarios que informalmente habían fijado horarios tope para la recepción o envío de detenido a los tribunales, circunstancia que afectaba el manejo de horarios y la realización de audiencias. Debíó existir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional para que desde la Corte de Distrito se enviara una nota al Director Nacional de Establecimiento requiriendo se dejen de lado tales limitaciones.

El informe elaborado por MSD remarcó que las audiencias ante los juzgados de sentencia son más propensas a la suspensión que las realizadas ante Tribunales de Sentencia, los cuales tienen la complejidad adicional de gestionar la integración con jueces ciudadanos.

De la observación de las agendas de audiencias en octubre de 2005 en La Paz, fue posible identificar la siguiente distribución de trabajo (3 al 7 de octubre de 2005;): los juzgados cautelares (8)²⁰ registraron un total de 90 audiencias programadas en la semana, lo que arroja un promedio de 11,25 audiencias semanales por juez y diariamente 2,25 audiencias por juez. Había un juzgado con veinte audiencias programadas y en el otro extremo uno con seis audiencias fijadas.

La mayoría de los juzgados tenía al menos un día sin audiencias, mientras que otros tenían audiencias fijadas de lunes a sábado. En

²⁰ En ese momento se encontraban efectivamente en actividad cinco jueces cautelares, de modo tal que entre todos cubrían todos los juzgados.

algunos casos había audiencias solo a la mañana, en otros a la tarde.

Las audiencias comenzaron con poca demora, en promedio de 10 minutos, aunque se registró un lapso importante entre una y otra (por lo menos en dos juzgados entre 30 y 45 minutos de demora). En todos los casos juzgados fue suspendida alguna de las audiencias programadas por ausencia de las partes o del imputado. Hubo presencia de querellante en todas las audiencias y el público se limitaba a familiares del acusado. Solo una audiencia (con cuatro imputados, asistidos por 2 abogados diferentes) se extendió por 35 minutos. En los demás casos observados (6 audiencias en total) ninguna de ellas superó los 20 minutos de duración. En general, las audiencias son informales, con cercanía entre las partes, aunque es notable la cantidad de veces que el juez requiere el expediente para tomar apuntes. El clima es amable y de mucha apertura a las preguntas e inquietudes de quienes asisten. Las salas de audiencia trabajan a puertas abiertas.

Los juzgados de sentencia tenían agendadas 70 audiencias, lo que arroja un promedio de 14 audiencias semanales por juzgado. En un extremo, un juzgado tenía agendadas 36 audiencias, aunque solo una de ellas era para realizar juicio. En el otro extremo, un juzgado tenía 9 audiencias agendadas. Las audiencias estaban agendadas con una frecuencia de 15 minutos. Consultado el personal sobre el punto, se informó que ello se debía a la posible suspensión de algunas de las audiencias establecidas.

Los tribunales de sentencia con información disponible (3) tenían 31 audiencias programadas. El Tribunal de Sentencia Nro. 1 informó no tener disponible esa información; en todo caso, debía el usuario acercarse e informarse diariamente. No obstante, podemos estimar un promedio semanal de 10,3 audiencias por tribunal, prácticamente 2 audiencias al día (aunque debe considerarse que algunos fijan audiencias para el día sábado).

La percepción en general ha sido de actividad de las audiencias, aunque son evidentes los tiempos inutilizados entre una y otra en casi todos los juzgados, algo que se vería agravado posiblemente por las suplencias. Los jueces que suplían vacantes de otro juzgado tenían audiencias fijadas a la misma hora en dos lugares distintos. De los registros de una semana es posible extraer como dato que los juzgados de sentencia registran un mayor número promedio de audiencias que los demás, mientras que, comparativamente y conside-

rando el volumen de trabajo y los datos de congestión, el promedio de audiencias fijadas para los juzgados cautelares es bastante bajo.

f) *Jueces ciudadanos*

Conforme lo establece el CPP en su artículo 61, quince días antes de la realización del juicio, el Presidente de Tribunal mediante sorteo debe elegir a 12 ciudadanos con el objeto de integrar el tribunal. Ello se realiza en sesión pública y previa notificación a las partes. En el marco de la audiencia deben realizarse las recusaciones previo chequeo por parte del Presidente de la lista general de sorteados para verificar la ausencia de impedimentos legales.

A los fines del sorteo, el artículo 60 del CPP establece la Corte Departamental electoral que remite a las Cortes Superiores de cada Departamento la lista general de ciudadanos que podrían ser jurados²¹. Se ha señalado en algunos de los informes revisados a efectos de este reporte, la dificultad generada para la integración de los listados, los déficit en los armados de las listas que incluyen ciudadanos que no tendrían aptitud para ser jueces ciudadanos o datos incorrectos, lo que vuelve engorroso el trámite de conformación.

Por ejemplo, *“En cinco departamentos estudiados se evidenciaron grandes dificultades al momento de constituir el tribunal de sentencia, puesto que en la base de datos –que las Cortes Departamentales Electorales distribuyen a las Cortes de Distrito– figuran ciudadanos menores de 25 años, personas fallecidas o profesionales impedidos legalmente de ejercer dicho rol (...). Además se observan limitaciones en la nominación de las calles y numeración de los domicilios”*²². Según el Consejo de la Judicatura, *“Cambiar el registro de electores le costaría a la CNE como cuatro millones de dólares, que no los tiene”*²³.

La dificultad en las notificaciones hace que en las audiencias de constitución del tribunal el número de ciudadanos presente sea infe-

²¹ Pueden ser jurados: quienes tengan más de 25 años de edad, con domicilio y ocupación, oficio arte o industria conocidos (artículo 57 CPP). Tienen vedada la posibilidad los policías y militares en servicio activo, los abogados y los trabajadores del Ministerio Público Fiscal y los juzgados.

²² *El Rol de los jueces ciudadanos en la administración de justicia*, análisis desarrollado en cinco departamentos (La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Sucre) durante el año 2004 en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, mimeo, 2005, p. 4.

²³ *Consejo de la Judicatura, op. cit.*, p. 55.

rior al requerido, lo que genera que *“Los abogados de la defensa –haciendo uso de su facultad de recusar sin expresión de causa– utilizan esta circunstancia como una estrategia para dilatar el inicio del juicio, provocando incluso el traslado de asiento judicial (...). Esta mala práctica es reforzada por la actuación de algunos jueces que en lugar de realizar un sorteo extraordinario (...) para completar el tribunal con el número de jueces ciudadanos faltantes, convocan a nueva audiencia de constitución del tribunal para nombrar a todos los jueces ciudadanos”*²⁴. Se indica que en el 2004 las siguientes informaciones fueron relevantes:

- Mayoritariamente el sorteo de jueces ciudadanos se realiza conforme lo establece el CPP, aunque a veces la presencia de las partes está sujeta a la relevancia del caso.
- Existe disparidad en los medios: mientras algunos utilizan recursos informáticos para efectuar el sorteo, en otros lugares lo hacen manualmente, lo que genera suspicacias sobre el manejo de las nóminas.
- Las oficinas de notificación carecen de medios para efectuar las comunicaciones, debiendo cubrir extensas distancias a pie.
- Se advierten prácticas innovadoras para superar los déficit de notificación. Algunos ejemplos son: Santa Cruz (cruce con otras fuentes de información y trabajo en horario continuo para cumplir con las notificaciones) y Sucre (política de información dirigida a los ciudadanos seleccionados).
- La información proveída a los ciudadanos aparece concentrada en las sanciones y en advertencias²⁵, tanto al momento de constitución del jurado como en forma previa a la audiencia de juicio.
- Según las entrevistas, el nivel de influencia de los jueces técnicos sobre los ciudadanos es ínfimo (un 98% manifiesta no haberse sentido presionado).
- Se advirtió en algunos distritos (Sucre) un claro apego de los jueces ciudadanos a las circunstancias fácticas presentadas en el juicio y no necesariamente un endurecimiento de las penas.
- Existen demoras en los plazos de efectivización de la remuneración a los jurados (v. gr. dos meses en La Paz). La situación es

²⁴ *El Rol de los jueces ciudadanos en la administración de justicia*, p. 5.

²⁵ El 66% de los ciudadanos consultados manifiesta que la información referida no fue suficiente. Entre los jueces ciudadanos profesionales el nivel de satisfacción es mayor, *Consejo de la Judicatura, op. cit.*, p. 6.

notablemente mejor en Santa Cruz, donde el plazo para efectivizar el pago es de 20 días²⁶. Según el Consejo de la Judicatura eso ha implicado en 2002 Bs. 227.047,55 y en 2003 Bs. 418. 320,98²⁷.

- La ciudadanía valora muy alto su participación en la administración de justicia y los jueces manifiestan que advierten una mejora en la percepción social sobre el funcionamiento de la justicia desde su incorporación.

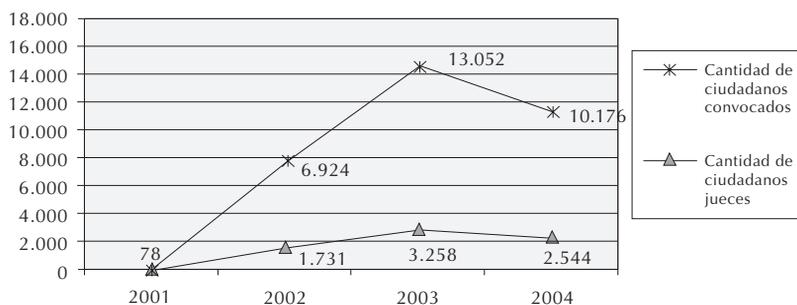
Tal como ocurre con los juicios celebrados ante juzgados de sentencia, aquí también son mayoritarias y están en constante aumento las sentencias condenatorias, lo que indica que la participación de jueces ciudadanos no implicaría diferencias con los casos sometidos a jueces exclusivamente técnicos. La cantidad de juicios realizados en tribunales de sentencia provinciales también va en aumento. Quizás esto tiene relación directa con el desplazamiento de casos de las ciudades capitales producto de las dificultades en la conformación del jurado.

Más allá de las dificultades en el mecanismo y de integración al sistema de administración de justicia, se trata de una herramienta de difusión y democratización cuyo uso se fue extendiendo notablemente desde el primer momento de la reforma. A continuación, vemos el volumen de intervención y movilización de la ciudadanía que ha implicado la instalación del nuevo sistema: desde el año 2001 a la fecha, 7.551 ciudadanos han participado como jueces ciudadanos de Tribunales de Sentencia, en 2.517 juicios orales. Esto implicó la convocatoria de un total de 30.204 ciudadanos.

²⁶ Según el Consejo de la Judicatura “Desde 2001 a 2004 los pagos fueron asumidos por el Poder Judicial de Bolivia, sin apoyo del Tesoro General de la Nación, pese a todos los compromisos que se hacen en cada viaje de reclamo en el Ministerio de Hacienda”, Informe del Consejo de la Judicatura, p. 55.

²⁷ En US\$ 28.380,94 y US\$ 52.290, respectivamente, ambas cifras conforme cotización de octubre 2005. En la entrevista mantenida con el Presidente de la Corte de Distrito y otros jueces de La Paz se manifestó como un problema a resolver la definición del pago a los jueces ciudadanos que no está contemplada en el presupuesto asignado al Poder Judicial y que este afronta con sus propios recursos.

Gráfico 12
CANTIDAD DE CIUDADANOS CONVOCADOS Y PARTICIPANTES
EN JUICIOS ORALES
2001 – 2004



Fuente: elaboración propia, en base a “Boletín Mensual del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia”, Volumen 1, Nro. 7, agosto 2004, La Paz, Bolivia, sobre datos provistos por el Consejo de la Judicatura, p. 2.

Respecto a la importancia del juicio oral y la participación ciudadana en la administración de justicia, las cifras indican que más allá de las dificultades inocultables, el impacto cuantitativo en materia de juicios efectivamente realizados así como la movilización de ciudadanos alrededor del sistema de justicia son avances claros respecto del viejo sistema y en consonancia con los objetivos básicos de la reforma.

2.2 El Ministerio Público Fiscal: estructura y ubicación institucional

La Constitución en su artículo 124 le asigna al Ministerio Público la función de “promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad”.

La Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) en su artículo 3 establece las siguientes funciones de esta institución: ejercer la acción penal (artículo 14, inciso 2); dirigir funcionalmente la actuación policial (artículo 14, inciso 3); informar a la víctima de sus derechos y los resultados de sus investigaciones (artículo 14, inciso 4) e informar al imputado sobre los derechos y garantías que le asisten así como también designarle abogado defensor (artículo 14, incisos 5 y 6); verificar la legalidad de las condiciones de quienes se encuentren cumpliendo una pena (artículo 14, inciso 7). El MP tiene además el deber de proteger a las personas que por sus colaboracio-

nes con la justicia corran peligro, especialmente en casos de criminalidad organizada o casos de violación a los derechos humanos (artículo 15). El CPP específicamente le asigna la persecución de los delitos y su promoción ante el Poder Judicial.

El MP tiene una estructura operativa conformada por el Fiscal General como autoridad máxima, nueve fiscales de distrito que constituyen la autoridad a nivel local y los fiscales divididos en fiscales de recurso, de materia y fiscales asistentes.

El MP es un órgano autónomo en lo que respecta a su ubicación institucional y cuenta con un Consejo Nacional y un Consejo Técnico encargado de las tareas de coordinación, una Inspectoría General y una Auditoría Interna con funciones de control y una estructura de apoyo al Fiscal General. A ello se suman el Instituto de Investigaciones Forenses y el Instituto de Capacitación.

Desde su creación varios de estos órganos no se habrían conformado debidamente²⁸, aunque en el informe del MP para el segundo semestre de 2005 se hace mención de convocatorias al Consejo en el marco del “proceso de institucionalización del MP”.

Para el año 2002, según datos del Instituto de Capacitación del Ministerio Público, había 311 fiscales en todo el país y en 2004 ascendieron a 411²⁹. Si consideramos las cifras de 2002 a 2004 se encuentra que en dos años la estructura de funcionarios creció en más de un tercio.

a) *Mecanismos de designación, carrera y evaluación de fiscales*

El Fiscal General de la República es designado con el voto de dos tercios de los miembros presentes en sesión del Congreso Nacional (artículo 126 CPP). Su cargo tiene una duración improrrogable de diez años, con posibilidad de reelección por un período igual³⁰.

²⁸ Informe CEJIP p. 43.

²⁹ *Reporte de Justicia en las Américas 2004 -2005*, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), p. 95.

³⁰ El candidato debe cumplir con idénticos requisitos que los que se exigen a los magistrados de la Corte Suprema y pueden ser propuestos por el Tribunal de Concurso de la carrera fiscal, las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas, los Colegios de Abogados y las organizaciones de la sociedad civil, sin perjuicio de que los interesados en el cargo formulen su postulación directa (artículo 34 LOMP). El fiscal General actual es el primero designado bajo este mecanismo.

Los fiscales de distrito son designados mediante el voto de dos tercios de los miembros de las Cámaras del Congreso entre los candidatos de una nómina de postulantes remitida por el Tribunal de Evaluación de la Carrera Fiscal. El cargo es periódico (5 años) con posibilidad de reelección (artículo 39, LOMP). Los fiscales de recursos y los de materia están sometidos al régimen definido en las normas que regulan la carrera fiscal y su especialización e incremento en el número es determinado anualmente por el Fiscal General, previo dictamen del Consejo Nacional y según las necesidades del servicio.

Los fiscales asistentes son designados por el fiscal de distrito, no pueden intervenir en juicio y dependen del superior al que asisten (artículo 47). En el 2005 se realizó un concurso interno de fiscales de materia con el objetivo de cubrir 309 plazas en todo el país³¹. La sociedad civil ha participado de este proceso mediante la intervención, previa invitación del Fiscal General de la República, de representantes de la Red Participación y Justicia en calidad de veedores, quienes debían acreditar un delegado en las fiscalías de distrito.

Con relación a los mecanismos de control y evaluación, la Ley del Ministerio Público fija como criterio general el control a cargo del Fiscal General de la República y de los fiscales distritales en el ámbito que les corresponde. Rigen al respecto los principios de unidad y jerarquía (arts. 36, 40 y 84 de la LOMP). También contempla la conformación de una Inspectoría General, órgano que goza de autonomía funcional y se encuentra a cargo de quien resulte designado por el Fiscal General, entre los candidatos de una terna propuesta por el Consejo Nacional, previa convocatoria pública y concurso de méritos.

Es función de la Inspectoría evaluar anualmente el ejercicio funcional de los fiscales y presentar un informe al Fiscal General. También oficia de nexo con la Contraloría General de la República, a quien puede requerirle la realización de auditorías en el Ministerio Público y con otras instituciones de contralor. Al igual que el Fiscal General, tiene el deber de presentarse al Congreso con fines de información cuando ello le sea solicitado.

³¹ Convocatoria Nro. 001/2005 "Concurso interno de acceso a la categoría de fiscales de materia del Ministerio Público Fiscal de la Nación" con fecha 24 de mayo de 2005. Las distribución de plazas fue la siguiente: 82 plazas en La Paz, 70 plazas en Santa Cruz, 56 en Cochabamba, 28 en Chuquisaca, 17 en Beni, 5 en Pando, 14 plazas en Oruro, 18 en Potosí y 19 en Tarija.

El juzgamiento de las faltas disciplinarias corresponde a un Tribunal Nacional de Disciplina conformado anualmente por abogados sorteados de una nómina elaborada por el Consejo Nacional y su investigación está a cargo de la Inspectoría General.

En cuanto al control externo la Ley 2.175 prevé un mecanismo de fiscalización parlamentaria que faculta a las respectivas comisiones a citar al Fiscal General de la República para informar sobre asuntos de su competencia, salvo que se trate de causas penales sometidas ya a la jurisdicción ordinaria (artículo 19).

En orden a la ausencia de implementación de algunos de los mecanismos de control previstos, se han intentado otros mecanismos de control (Inspectorías Ad hoc 2002-2003). Estos procedimientos estuvieron basados en el análisis de los cuadernos de fiscal.

En materia de instrucciones, el Informe CEJIP revela que su dictado ha sido escaso notándose una carencia de líneas y criterios en cuestiones básicas para el diseño político criminal (racionalización de métodos para el rechazo de denuncias, pautas de prioridad en el trabajo, uso de medidas alternativas, entre otras)³². Esta gama de mecanismos institucionales de control en diversas instancias obedece a una preocupación que atraviesa todo el proceso de reforma, consistente en el grave problema de corrupción que se reconoció instalado en el ámbito del sistema de justicia en Bolivia.

b) La situación presupuestaria

La Ley 2.175 establece que corresponde al Fiscal General la elaboración de un proyecto de presupuesto, el cual es administrado autónomamente (artículo 124). Se compone de recursos propios y de las asignaciones del Tesoro General de la Nación. En el caso de los primeros, deberán conformar una partida especial dentro del presupuesto que solo podrá ser destinada al fortalecimiento institucional³³, sostenimiento de programas de asistencia a la víctima y protección de testigos.

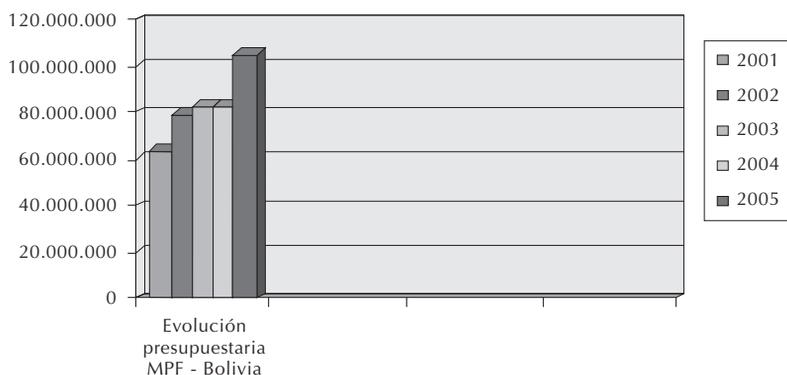
El MP ha sido fortalecido en términos económicos a lo largo del proceso de reforma procesal penal. Según datos de la rendición de

³² Informe CEJIP, p. 59.

³³ Artículo 126, se entiende por ello: infraestructura y equipamiento de la institución, capacitación de funcionarios y empleados y desarrollo de estudios e investigaciones.

cuentas del Fiscal General correspondiente al último semestre del 2005, la evolución presupuestaria fue la siguiente:

Gráfico 13
EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: elaboración propia en base a Informe de Actividades – Primer Semestre 2005, Fiscalía General de la República de Bolivia.

Si se compara el presupuesto de 2001 con el de 2005 se evidencia un aumento del 26,65%. Adicionalmente, el MP percibe ingresos propios por concepto de ingreso por alquileres y venta de valores (aranceles fiscales, timbrados, etc.) que ascendieron en el primer semestre a US\$ 230.767,00³⁴. Además, en el marco del Plan Integral Anticorrupción, el MP percibirá, de acuerdo con la planificación prevista para el período 2005-2009, un total de US\$ 3.657.290.

El informe elaborado por CEJIP indica que “Entre la gestión 2001 y 2002 los recursos se incrementaron un 35,34%, mientras que entre la gestión 2002 y la gestión 2003 sus recursos se incrementaron un 14,3%, verificándose entonces desde el inicio de la reforma procesal penal un incremento del presupuesto de 55,42%”³⁵.

c) Estructura edilicia, apoyo informático y apoyo administrativo

El MP de Bolivia tiene una infraestructura edilicia propia en casi todos los distritos, con excepción de Pando, Tarija y El Alto. Asimis-

³⁴ Bs. 1.846.141 al cambio vigente en octubre de 2005.

³⁵ Informe CEJIP, p. 51.

mo, en La Paz se ha diseñado un “plan de inversiones” para la refacción y construcción de inmuebles.

En materia informática se ha desarrollado un *software* llamado INSPECTOR para el seguimiento de casos penales. Aún no ha sido implementado en todos los distritos por problemas de infraestructura y edilicios. Se estima que el mismo permitirá un manejo transparente de la investigación y facilitará la coordinación entre fiscales y policías. Por otra parte permitiría contar con facilidad con la información disponible, insumo elemental para la toma de decisiones de política institucional como para los procesos de decisión cotidiana de los fiscales.

La estructura de apoyo es débil: cuentan con menos de una computadora por fiscal, un inadecuado sistemas de fotocopiado e impresión³⁶.

En materia de notificaciones el MP asume sus propias notificaciones y son realizadas por los investigadores o asistentes del Fiscal.

d) Criterios de asignación de casos y organización

En la ciudad de La Paz, el MP se encuentra organizado en divisiones idénticas a las establecidas en el ámbito de la Policía Técnica Judicial y se compone del siguiente modo: 7 fiscales en materia de homicidios, 5 en delitos personales, 2 en menores y familia, 4 en propiedades y otros tantos en económico-financieros y finalmente 6 abogados a cuestiones de corrupción pública y operaciones especiales. También hay fiscales de Aduana (3), DIPROVE-Dirección Nacional de Investigación y Prevención del Robo de Vehículos (1), Tránsito (1), Zona sur (3) y en la Fuerza Especial de lucha contra el Narcotráfico (18). Hay un total de 54 fiscales en ese distrito. Además, en La Paz también hay descentralización geográfica³⁷. Por otro lado, por fuera de la estructura básica que fija la ley se informa la existencia de una Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado y el Terrorismo y en el ámbito de la Fiscalía General de la República se informa la existencia de Fiscales de Derechos Humanos³⁸.

La asignación de casos se realiza en base a un sorteo y siempre recae en funcionarios que trabajan en la división correspondiente al

³⁶ Informe CEJIP, p. 54.

³⁷ Informe CEJIP, p. 61.

³⁸ Informe Semestral de Actividades, junio 2005, p. 47.

tipo de delito denunciado. El sorteo se efectúa con un sistema informático en La Paz y manualmente en el resto del país³⁹.

Los casos sorteados son asumidos por un fiscal, quien los llevará bajo su responsabilidad desde la asignación, bajo el sistema de cartera de causas.

En este esquema organizacional, la variación en el volumen de trabajo no incide en estas divisiones, de modo tal que determinadas divisiones pueden tener muy poco trabajo y otras están completamente saturadas, sin que ello sea objeto de revisión y reacomodamiento⁴⁰.

En cuanto a las audiencias, *“son los propios fiscales en forma personal quienes establecen la agenda de trabajo y el registro de las audiencias a las que son convocados. En la etapa de juicio se advierte la falta de coordinación entre los fiscales que trabajan en la misma división (...) los fiscales cuya agenda está saturada y cuentan con audiencias superpuestas, no pueden acudir a sus colegas para que asistan en reemplazo”*⁴¹.

e) *La relación con la policía y el manejo de los casos*

La Policía Técnica Judicial⁴² es la estructura policial que tiene relación más directa con el MP. Tanto el CPP como la Ley de Ministerio Público establecen que la PTJ está, en el marco del proceso penal, bajo la dirección funcional de los fiscales, quienes le imparten órdenes con ocasión de las investigaciones⁴³.

Si bien está previsto normativamente que el MP es quien tiene a su cargo la investigación y como tal quien dirige la actividad policial, lo cierto es que operativamente se mantiene una relación descoordinada⁴⁴.

³⁹ Informe CEJIP, p. 52.

⁴⁰ Informe CEJIP, p. 52.

⁴¹ Ledesma Inchausti, “Logros y límites de la organización de la fiscalía del distrito de La Paz”, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de innovación*, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, Chile, 2005.

⁴² Fue creada mediante Resolución Nro. 522/94 del Comando General de la Policía Nacional y refrendada por Resolución Ministerial Nro. 2567 del 24 de mayo de 1994.

⁴³ Artículo 297 que establece en el fiscal la dirección funcional de la policía. Los límites se relajan en materia de narcotráfico, Informe CEJIP, p. 63.

⁴⁴ Informe CEJIP, p. 98.

La institución policial no ha sido objeto de cambios significativos a la luz de la reforma procesal penal⁴⁵ ni se ha aumentado su presupuesto. El CPP les asigna expresamente facultades de recepcionar denuncias en forma oral y escrita, practicar diligencias de identificación, levantar planos, tomar fotografías, vigilar y preservar la escena de los hechos, aprehender a los presuntos responsables, custodiar objetos secuestrados, recibir declaraciones a testigos e interrogarlos, entre otras (artículo 295).

En general, es en el ámbito de la PTJ donde se recepcionan las denuncias, a través de una oficina específica que es la encargada de remitir las denuncias a las divisiones correspondientes⁴⁶. En cada división el caso es asignado a un investigador. Cuando el caso se inicia por prevención policial (flagrancias), quienes intervienen realizan informes de acción directa, los cuales luego remiten a la oficina de denuncias.

El método principal de traspaso de información es escrito y pareciera no oficiar más que como una formalidad, pues no existe una instancia de comunicación efectiva. Se ha señalado la utilización de meras fórmulas en formato de “plancha o sello”.

Con relación a las actividades iniciales de la investigación, la policía tiene un plazo de 5 días para traspasar las actuaciones al fiscal y hacer sus primeras actuaciones pero incluso en ese lapso le está impedido proceder autónomamente: siempre está obligada a comunicar al fiscal y sujetarse a las directrices que este le imparta.

Es importante conocer el manejo de los casos y la tasa de recepción de denuncias en el MP en relación con los ingresos vía institución policial. Bajo la vigencia del sistema anterior la instrucción se subdividía en dos etapas. La primera de ellas (diligencias de policía judicial) carecía de controles externos ya sean judiciales o del fiscal. Esto se expresaba en cifras como las siguientes: del total de causas recibidas por la policía, solamente el 30% se remitía a las fiscalías y a los juzgados de instrucción. El 70% restante “se resolvía” en sede policial⁴⁷, lo que significa que tales casos no accedían al sistema judicial.

⁴⁵ Informe CEJIP, p. 96.

⁴⁶ Las mismas son: Homicidios, Personas, Propiedades, Económico - financieros, Menores y familia, Corrupción pública y Operaciones especiales. Narcotráfico está en manos de una fuerza especial.

⁴⁷ Informe MSD, p. 58.

Con la puesta en marcha del nuevo sistema progresivamente se acortó la distancia entre casos recepcionados y remitidos: mientras en 2001 solo el 24% de los casos fueron remitidos, ya en el 2002 la remisión fue del 94,49%⁴⁸. Más allá de las dificultades de coordinación y resistencias que se acaban de señalar, es notable la mejora en orden a la remisión de casos de un organismo a otro, ofreciendo un escenario de mejor calidad en la coordinación y el control de un organismo sobre otro.

f) *El tratamiento de los casos en el Ministerio Público*

Una vez que se efectúa una denuncia, esta se identifica con un número y se realiza el ingreso de datos básicos de identificación de víctima y acusado cuando lo hubiere. La información es remitida al fiscal, quien debe analizar caso a caso cuál es el tipo de respuesta que corresponde: el rechazo, una orden de complementar otras diligencias policiales, la imputación formal y avance de la investigación o la solicitud a la autoridad judicial de la aplicación de una salida alternativa al caso. Al concluir la etapa preparatoria (seis meses) puede acusar, sobreseer o aplicar una salida transitoria.

Según los datos de gestión provistos por el MP, en el 2003 en todo el país⁴⁹ es posible observar la siguiente situación⁵⁰:

⁴⁸ Informe MSD, p. 69. Allí se aclara que los datos de 2001 que consignamos son a partir del 31/5/1 (entrada en vigencia) hasta el mes de noviembre del mismo año. En los meses previos de 2001 la remisión era del 21%, lo que podría leerse como un indicador de que la puesta en vigencia de la reforma tuvo impacto inmediato en el control sobre el manejo de casos en la instancia policial.

⁴⁹ No incluye datos de Santa Cruz.

⁵⁰ No incluye datos de Santa Cruz.

Tabla 8
MOVIMIENTO DE CAUSAS 2003
MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Tipo de respuesta	Totales	%
Rechazos	10.151	33,4
Procedimiento abreviado	924	3,04
Criterios de oportunidad	773	2,54
Suspensión condicional del proceso	706	2,32
Conciliaciones	468	1,54
Causas en trámite	14.333	47,24
Extinciones	306	1,00
Sobreseimientos	1.092	3,59
Otro modo de conclusión	443	1,46
Formulación de cargos	1.139	3,75
Total	30.335	100

Elaboración propia.

Fuente: Datos de la Jefatura de Planificación de la Fiscalía General de la República. Tomados del Informe MSD, p. 36.

Las cifras son contundentes cuando marcan que todas las respuestas de calidad representan el 19,6% de los casos, cifra que es prácticamente duplicada por los casos que son rechazados. Los casos pendientes alcanzan casi la mitad del total de casos en los que intervino el MP.

El cuadro siguiente muestra que el uso de criterios de oportunidad y salidas alternativas es bajo en todo los distritos:

Tabla 9
 USO CRITERIOS DE OPORTUNIDAD Y SALIDAS ALTERNATIVAS
 2003
 MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Distrito	Conciliaciones	Susp. Cond. del proceso	Criterios de oportunidad	Ingresos
La Paz	126	355	199	15.398
Cochabamba	18	11	79	2.644
Oruro	41	147	174	2.593
Chuquisaca	16	59	51	2.593
Potosí	158	52	121	2.114
Tarija	47	42	120	1.957
Beni	27	32	21	2.929
Pando	35	8	8	602
Total	468	706	773	30.335

Fuente: elaboración propia en base a datos la Jefatura de Planificación de la Fiscalía General de la República tomados del Informe MSD, p. 36.

En Potosí se registra el mayor porcentaje de casos resueltos por conciliación: 158 casos conciliados sobre un total de 2.114 casos atendidos (7,47%). En los demás distritos el porcentaje de conciliaciones con relación al ingreso es inferior.

Por otra parte, si se miran los datos con más detalle respecto de la tendencia en el uso de medidas alternativas desde la implementación de la reforma indican que este ha disminuido en forma sostenida en lo que se refiere a salidas alternativas y criterios de oportunidad. Por ejemplo en Santa Cruz, en el 2001 del total de causas ingresadas, solo el 1,32% de ellas fue objeto de una medida alternativa. Para 2004 esa cifra fue del 0,74% del total de casos en un contexto de mayor ingreso de causas. Al tiempo que aumentan la cantidad de ingresos totales al año, disminuyen en igual razón la cantidad de casos resueltos mediante aplicación de salidas alternativas.

En materia de criterios de oportunidad la relación es de dos tercios menos de casos de aplicación entre 2001 y 2004 (0,61% de los casos y en el 0,22% el último año). La suspensión condicional tampoco es utilizada y su uso disminuyó en dos tercios también: 0,24% de los casos culminaron en 2001 y solamente el 0,08% en 2004. El juicio abreviado es la única herramienta que se mantiene

estable entre 2001 y 2004 (0,47% y 0,44%) con *peak* del 1,6% en 2002/2003⁵¹.

En La Paz y Cochabamba no se posee información igual de detallada pero los totales están en la misma línea mencionada anteriormente⁵². Si se cruzan estos datos con los tiempos en que se toman decisiones relativas a las salidas alternativas o criterios de oportunidad es posible relevar problemas claros que demandan soluciones en las prácticas de gestión y organización.

El informe elaborado por CEJIP y el elaborado por el MSD indican que la inclusión de criterios alternativos no modificó el perfil de los casos objeto de persecución penal.

El censo penitenciario de 2004 indica que casi la mitad de la población se encuentra privada de la libertad por delitos menores de la Ley de Sustancias Controladas⁵³ y las estadísticas generales observadas más arriba indican que la persecución sigue concentrada en los delitos contra la propiedad. Para el período enero-agosto 2005 los datos provistos por el SENADEP informan que el 40% de los casos atendidos fueron por la Ley de Sustancias Controladas (Tráfico) y un 35% por transporte de sustancias controladas. Entre los delitos comunes el hurto y el robo en sus distintas modalidades suman el 33% de los casos⁵⁴.

g) *Innovaciones en la gestión de los casos: el impacto de la primera evaluación*

Bajo la forma de organización y conforme los procesos de trabajo acomodados a las prácticas heredadas del anterior sistema, rápidamente el sistema reformado de Bolivia se vio frente a la acumulación geométrica de casos sin respuesta, los cuales encontraban mayoritariamente un rechazo como respuesta que llegaba varios meses después de haberse conocido los hechos denunciados.

⁵¹ Las cifras no permiten identificar a qué obedece la variación.

⁵² Informe MSD, pp. 118-121.

⁵³ La violación de la Ley 1008 es la razón de que el 40,70% de la población carcelaria esté privada de su libertad. Cf. noticia publicada por La Prensa, disponible en www.boliviahoy.net

⁵⁴ *Información estadística. Documento oficial del Servicio Nacional de la Defensa Pública*, La Paz, 2005, p. 10.

Tras la difusión del informe elaborado por CEJIP se impulsó como parte del plan operativo anual 2005 del MP⁵⁵ el establecimiento de la Unidad de Reacción Inmediata (UDRI) en La Paz, que tuvo como objetivo garantizar que apenas una causa sea ingresada al MP, se decida la aplicación del rechazo, una salida alternativa o sus posibilidades de avanzar en la investigación. Se pretendía acortar los tiempos de decisión y cualificarlas, en orden a que se registraban elevados índices de rechazo y una subutilización del régimen de medidas alternativas.

Se proyectó que los casos ingresen a través de una ventanilla única y que sean remitidos a la UDRI en el mismo día, donde debía procederse a: a) revisar las denuncias y recalificarlas para el sorteo, devolviéndola el mismo día a la plataforma; b) decidir la procedencia del rechazo y la aplicación de salidas alternativas, previa investigación; y c) derivar casos a la oficina de atención a la víctima, cuando procede la conciliación y siempre que se compruebe que existe predisposición de las partes para ello⁵⁶.

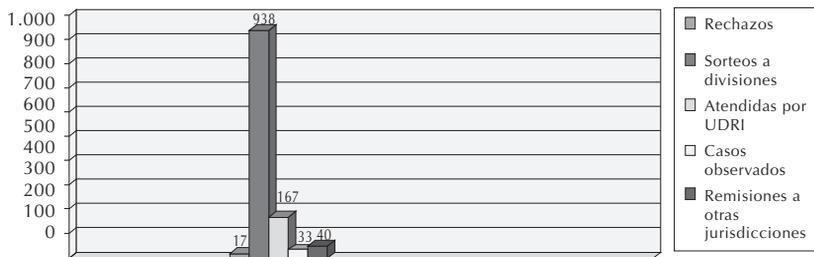
En sus 3 primeros meses de funcionamiento (14 de diciembre de 2004 a febrero de 2005) la UDRI produjo los siguientes resultados: 17 rechazos, 938 sorteos a divisiones, 167 casos atendidos por la unidad, 33 casos observados y 49 remisiones a otras jurisdicciones. Los rechazos consignados se produjeron en un plazo promedio de 3 días y se trató de casos en los que el hecho denunciado no constituía delito de acción privada. La reducción, según el informe, es de 27 días: antes de la instalación de la UDRI esa decisión, en idénticos casos, demoraba un mes.

Entre las observaciones críticas al proceso, que empañan su capacidad de garantizar respuestas de calidad en forma inmediata, puede mencionarse la acumulación de funciones sobre una estructura pequeña, la falta de coordinación y la resistencia de otros operadores dentro del propio MP (específicamente las devoluciones ante los nuevos sorteos por recalificaciones efectuadas por la UDRI).

⁵⁵ Por entonces con acuerdo de todas las autoridades del MP involucradas (para mayor detalle ver Ledesma Inchausti, Teresa, *op. cit.*, p. 24, especialmente nota Nro. 11).

⁵⁶ Un relato más minucioso del proceso en Ledesma Inchausti, Teresa, *op. cit.*, pp. 25 a 27.

Gráfico 14
 TIPO DE RESPUESTAS
 CASOS ATENDIDOS POR LA UDRI
 DICIEMBRE 2004 – FEBRERO 2005



Fuente: elaboración propia en base a Ledesma Inchausti, Teresa, *op. cit.*, p. 29.

h) Víctimas: el marco normativo

El CPP reconoce a la víctima el derecho de constituirse como querrelante, a ser escuchada ante cualquier decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal y recurrir tales decisiones (artículo 11). El derecho al recurso le está garantizado con independencia de si ha intervenido o no en el proceso (artículo 394). La decisión fiscal de sobreseer o rechazar la imputación deja en manos de las víctimas que se opongán oportunamente la posibilidad de proseguir con la acción mediante el procedimiento de conversión de la acción pública en acción privada (artículo 26 CPP). El instituto de la conversión está limitado a casos en los que se requiera instancia de parte (con excepciones previstas por el CPP), sean de contenido patrimonial o culposo sin resultado de muerte y siempre que no exista un interés público gravemente comprometido (artículo 26 CPP).

Asimismo, a la víctima se le reconoce expresamente el derecho a la información y acceso a la causa en que se investiga el delito cometido en su contra. Es importante señalar que el reconocimiento a los derechos de las víctimas es amplio y no está atado a su constitución como parte en el proceso penal (artículo 77 CPP). En el mismo sentido, la LOMP establece como obligación de los fiscales informar debidamente a las víctimas (artículo 14 inciso 4, LOMP). Específicamente, se establece la obligación de cuidado y respeto a su dignidad en la realización de exámenes médicos (artículo 206 CPP) y el cuidado de su intimidad cuando esta sea menor de edad, víctima de delitos sexuales o sea previsible una lesión a su vida privada (artículo 116).

También las salidas alternativas y los criterios de oportunidad están vinculados con el interés de la víctima, siendo la reparación es condición para su procedencia.

Además, el CPP regula el deber de protección de la integridad física, autorizando la reserva de actuaciones (aunque no solamente cuando quien corra riesgos es la víctima; artículo 116 CPP) y ordena a la policía el auxilio a las víctimas en sus primeras intervenciones (artículo 74 CPP). La Ley del Ministerio Público contempla la implementación de un programa permanente de protección de testigos y víctimas, con acento en casos de criminalidad organizada, abuso de poder o violación de derechos humanos (artículo 15 LOMP). Dicha implementación aún se encuentra pendiente⁵⁷.

i) La situación actual

Sobre la vigencia efectiva de los derechos antes nombrados, en especial lo relativo a la información y atención de los intereses de las víctimas en el marco de los procesos penales, es importante señalar que algunos estudios son coincidentes en sus conclusiones negativas respecto al tema. En efecto, los problemas identificados evidenciarían la ausencia de una política efectiva de trabajo en el área, siendo los más relevantes⁵⁸:

- Cierta recelo hacia la víctima y su participación en el proceso, consagrado en las dificultades que se le presentan para acceder al cuaderno de investigaciones.
- La excesiva formalidad a la que se condiciona su intervención.
- La ausencia de reconocimiento por parte del fiscal a las opiniones e intervenciones que el CPP garantiza a las víctimas frente a determinadas decisiones (v. gr. procedencia del procedimiento abreviado); y
- La victimización secundaria, como un problema constante derivado de la falta de políticas específicas sobre trato a víctimas por parte de funcionarios, policías y médicos forenses⁵⁹.

⁵⁷ Guachalla Escobar, Jennifer, *op. cit.*, p. 194.

⁵⁸ Guachalla Escobar, Jennifer, *op. cit.*, p. 191 y ss.

⁵⁹ Conclusión tomada del documento “Coalición para mejorar los servicios del Ministerio Público e IDIF a víctimas de delitos sexuales”, elaborado por la Coalición Reforma Penal y Género, Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, Compañeros de las Américas, 2005, p. 1.

A esto se suma que, en un contexto de alta cantidad de rechazos por parte del MP, la suerte de los casos queda en manos de las víctimas. En esa línea se ha concluido que *“Los fiscales no dan directrices para la investigación, razón por la que las víctimas deben promoverla y procurar la obtención de pruebas. Si la víctima o querellante no impulsa el proceso, este tiene muy pocas probabilidades de concluir”*⁶⁰.

En un documento elaborado por la *Coalición Ministerio Público*, conformada en el marco del Programa *Ciudadanos Trabajando por la Justicia*, se informa que las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de patrocinio jurídico a víctimas consideran que la duración del proceso (un promedio de 1 año y 3 meses, según sus propios datos), el elevado costo económico que insume el proceso y el bajo número de casos en que se obtiene una reparación, están *“directamente relacionados con el rol del Ministerio Público principalmente en la fase de investigación, la falta de definición de un sistema de gestión al interior de la institución (...) y finalmente la falta de definición de una política institucional respecto a las víctimas”*⁶¹.

Es interesante la vinculación que estas organizaciones de apoyo a las víctimas realizan entre los problemas identificados en orden a los derechos de estas y las deficiencias en el sistema de gestión y uso de salidas alternativas por parte del MP. En muchas ocasiones, el sistema de salidas alternativas aparece vinculado con respuestas de impunidad, sin demasiado análisis (en el sentido que se deja de perseguir determinado tipo de casos por la vía convencional que es la única percibida como regular).

Asimismo, se realizó un acuerdo entre organizaciones de la sociedad civil (programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia) y el MP en el distrito de La Paz con el fin de instalar una oficina de prestación de servicios a víctimas, con carácter piloto, en el marco del

⁶⁰ La conclusión fue extraída de la *Mesa de Trabajo “Los derechos de la víctima en el proceso penal”*, organizada por el Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas / USAID – Bolivia, realizadas en la ciudad de La Paz el 6 de julio de 2004, citadas por Guachalla Escobar, Jennifer, *op. cit.*, p. 198.

⁶¹ Cf. *“Documento de la Coalición para la Promoción de mecanismos de descongestión del Ministerio Público en la etapa preparatoria del proceso penal y procesamiento de fiscales que han sido objeto de denuncias”*, elaborado por la Coalición Ministerio Público en el marco del Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, Compañeros de las Américas, 2005, p. 1.

plan operativo 2005. La misma se inauguró en diciembre de 2004 y sus funciones esenciales eran promover servicios de orientación jurídica y conciliación⁶².

Las organizaciones de la sociedad civil que participan aportan recursos humanos, cuya tarea consiste en orientar al usuario sobre aspectos generales del proceso y recursos jurídicos disponibles en orden a su caso concreto. Se encarga además de la coordinación con los servicios de atención a los cuales deriva a los consultantes⁶³.

En cuanto a la conciliación, el servicio se integra con un fiscal, un conciliador y un asistente y no limita su intervención a los casos penales o derivados por la UDRI dado que también se atienden allí conflictos civiles o familiares. En los casos finalmente conciliados interviene necesariamente el fiscal conciliador⁶⁴, quien luego asume la homologación de las actas ante los jueces.

El servicio, evaluado poco meses después del inicio de actividades, arroja resultados bastante promisorios, aún con una estructura muy acotada. Entre diciembre de 2004 y agosto de 2005 el total de casos atendidos por orientación fue 1.017, lo que significa un promedio de 113 casos mensuales⁶⁵. Las derivaciones provenientes del MP y la Policía ocupan el 12% del total, mientras que la fuente primordial de acceso es la recomendación de otros usuarios o la difusión con volantes (67% de los casos).

Para el período agosto 2004-2005 se registró un total de 600 casos, con un promedio de 67 casos mensuales para conciliación (56% de casos cerrados por esta vía)⁶⁶.

⁶² Cf. *La Red Participación y Justicia en Acción: Monitoreo al Ministerio Público e Instituto de Investigaciones Forenses (2004 -2005)*, mimeo, p. 1.

⁶³ Cf. Ledesma Inchausti, Teresa, "Logros y límites de la organización de la fiscalía de distrito de La Paz", publicado en *Reformas procesales penales en América Latina: experiencias de innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2005, p. 35.

⁶⁴ También atiende a las víctimas derivadas del servicio de orientación y atiende reclamos por el desempeño de otros fiscales que se realicen ante la oficina, Cf. Ledesma Inchausti, Teresa, *op. cit.*, p. 36.

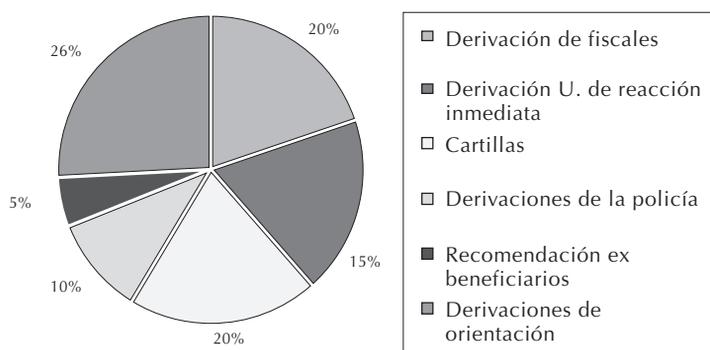
⁶⁵ *La Red Participación y Justicia en Acción: Monitoreo al Ministerio Público e Instituto de Investigaciones Forenses (2004 -2005)*, mimeo, p. 2.

⁶⁶ *Idem.*

Del total de las conciliaciones recibidas, el 68% fueron casos penales (estafa y estelionato principalmente). La recepción de casos según la instancia de derivación se distribuye así:

Gráfico 15

DISTRIBUCIÓN POR ORIGEN DERIVACIÓN DE CASOS PARA CONCILIACIÓN



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ledesma Inchausti, Teresa, *op. cit.*, p. 39.

El gráfico permite observar que la relación entre las instancias del MP y la Policía es auspiciosa, al igual que la utilización de la conciliación que concentra casi la mitad de las derivaciones totales (49%).

Lamentablemente, debido al cambio de autoridades en la Fiscalía de Distrito, la oficina fue cerrada⁶⁷. Se trató de una experiencia piloto que tuvo dificultades en orden a su inserción, condiciones edilicias y presenta en su implementación problemas de coordinación para el manejo de audiencias y derivaciones, así como algunas deficiencias en materia de registro y seguimiento de los casos.

No obstante, debe resaltarse que con recursos mínimos se ha logrado poner en funcionamiento una instancia concreta desde la cual responder al público, cuyas cifras parecen indicar la necesidad de su fortalecimiento y extensión.

⁶⁷ Entrevista con Jennifer Guachilla Escobar.

2.3 La Defensa Pública: organización y estructural institucional

La Ley Nro. 2.496 (de agosto de 2003) creó el Servicio Nacional de la Defensa Pública (SENADEP), dependiente del Poder Ejecutivo⁶⁸. Aún se mantiene vigente la Defensa de Oficio, dependiente del Poder Judicial, conforme lo establecido por la Ley orgánica del Poder Judicial (1993)⁶⁹.

Su estructura operativa (artículo 13, Ley 2.496) está compuesta por un Director Nacional, directores distritales y defensores públicos que trabajan con abogados asistentes. Al cuerpo de abogados se suman trabajadores sociales y asistentes sociales.

El Servicio Nacional de la Defensa Pública cuenta con 73 defensores distribuidos según los cargos y distritos del siguiente modo: 9 directores distritales, 59 defensores públicos y 9 abogados asistentes. Por problemas presupuestarios entre los años 2004 y 2005 se suspendió su servicio que abarcaba unas 30 localidades⁷⁰. El programa fue sostenido, desde su inicio hasta su finalización en 2003, por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE). La interrupción de la cobertura obedeció al incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en aquel año respecto de la responsabilidad de remunerar a los defensores, habiendo sido inicialmente contratados como consultores en el marco del proyecto mencionado⁷¹.

⁶⁸ El artículo 107 inciso b del CPP lo establece así en función del carácter de cargo de responsabilidad pública. Luego de la sanción de la Ley 2.446 “De organización al Poder Ejecutivo” y su reglamentación, la Dirección del Servicio Nacional de la Defensa Pública pasó a depender del Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Justicia.

⁶⁹ En entrevista con la Directora Nacional de la Defensa se ha dejado saber que prácticamente no tienen coordinación con el SENADEP ni están sometidos a evaluación ni controles. Entre los defensores se afirmaba que son abogados puestos como meros convalidadores de los procedimientos. Un informe indica que “Este sistema presenta serias deficiencias, primero, por la ausencia de un registro transparente, la falta de una asistencia técnica adecuada generando una defensa de segunda categoría (...) las deficiencias de este derivan de la ausencia de información sobre el número de casos que cuentan con el apoyo de esta modalidad de asistencia legal, la población atendida por abogado disponible, la descripción precisa de los servicios que abarca y la inexistencia de antecedentes que permitan caracterizar el resultado de esa asistencia legal” tomado de *Seguimiento de la Sociedad Civil al Plan de Acción de Québec*, Compañeros de las Américas / Programa Ciudadanos trabajando por la Justicia, 2005, p. 34.

⁷⁰ *Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública*, 2005, p. 21.

⁷¹ *Idem*, p. 28.

El panorama para el futuro es crítico, según informó la actual Directora: *“Ahora tenemos un presupuesto preparado para inicialmente llegar a las provincias más pobladas con asiento judicial para poder cubrir un 25%, de la estructura judicial (...) el 100% definitivamente va a ser difícil de atender solo por el Estado. Eran 37 las localidades que se atendían en el área rural. En este momento quedan 7 ciudades con asistencia en manos de los mismos defensores que atienden en las ciudades capitales cercanas”*.

La disparidad entre la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público Fiscal es muy grande y determina los desafíos que existen para garantizar la igualdad de armas y, en términos generales, el adecuado funcionamiento de un esquema procesal cuyo funcionamiento óptimo descansa en la dinámica de las partes y su actividad en un contexto que debe ser, al menos, de similitud de posibilidades atendiendo a las funciones específicas de cada órgano.

a) *Carrera, capacitación y selección de funcionarios de la Defensa Pública*

El Director Nacional de la Defensa Pública es elegido por el Presidente de la República entre los candidatos de una terna elaborada por la Cámara de Diputados. El cargo tiene una duración de cinco años con la posibilidad de reelección (artículo 20). Los directores distritales son nombrados por el Director Nacional del Servicio, previa convocatoria pública de méritos y antecedentes.

Los Defensores Públicos tienen a su cargo brindar defensa técnica y son designados por el Director Distrital, previa convocatoria pública de mérito y antecedentes (artículo 24).

Estos mecanismos de designación, así como las reglas de estabilidad laboral incorporadas por la nueva legislación han constituido un notorio avance en relación con la situación de dependencia histórica del Poder Ejecutivo que, desvinculada de toda exigencia formal, favorecía la dependencia política de la institución. Según la Directora actual *“Era una institución que prácticamente era un botón político. Venía el partido de turno, luego marcaban tarjeta y nada más”*.

b) *Presupuesto de la Defensa Pública*

La Ley en su artículo 62 establece que el SENADEP se financia con fondos y asignaciones presupuestarias anuales del Tesoro General de la Nación, recursos a los cuales se suma el 5% de los recursos

obtenidos por el Poder Judicial. A ello pueden sumarse los fondos provenientes de cooperación o financiamiento interno o externo que la misma ley autoriza.

Para el ejercicio 2005 el Tesoro General de la República suprimió del presupuesto general las partidas referidas a la Defensa Pública en el entendido que ella debía financiarse con el aporte proveniente de la recaudación judicial; el Poder Judicial por su parte se negó a cumplir con ese aporte, circunstancia que fue avalada por una decisión del Tribunal Constitucional de Bolivia que declaró inconstitucional el deber del Poder Judicial de contribuir con el 5% de sus recaudaciones para la Defensa Pública⁷². Esto llevó a que *“una vez más, la Defensa Pública en Bolivia dependa pura y exclusivamente de la cooperación internacional, o caso contrario todo el esfuerzo de institucionalización y mejoramiento del servicio se desvanezca por inexistencia de recursos”*⁷³.

La Defensa Pública se declaró en situación de emergencia y el servicio mínimo se mantuvo con fondos públicos asignados por transferencia de partidas.

La cooperación internacional fue determinante. De manera excepcional, y por una única vez, el programa de Administración de Justicia en Bolivia CHECCHI-USAID efectuó una donación⁷⁴ que le permitió funcionar hasta que el Estado garantizó su operatividad y comprometió presupuesto. Se trató de un proceso traumático pero que mostró el impacto que produjo la interacción entre la institución, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil constituidas como coalición de apoyo a la Defensa Pública. Estas desarrollaron actividades, en forma individual o conjunta con la institución, destinadas a su fortalecimiento y fue determinante su apoyo para obtener un compromiso público del Ministro de Hacienda para el ejercicio 2006.

La debilidad estructural de esta institución impacta en diversas cuestiones, pero desde el punto de vista de su capacidad e integración, se mantiene como una organización poco atractiva para los profe-

⁷² <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/resolucion10948.html>, parágrafo III.10.

⁷³ Lorenzo, Leticia, *op. cit.*, p. 267.

⁷⁴ Gutiérrez, Bernardo, en “Vergüenza Nacional”, nota de opinión publicada el 9 de agosto de 2005, disponible en http://www.noticiasbolivianas.com/montre_col.php?id=609. El monto de la donación fue de US\$ 190.000. Cf. Informe Institucional del Servicio Nacional de Defensa Pública, 2005, p. 33.

sionales que fluctúan hacia otras dependencias o lugares mejor pagados, como es el caso del MP.

La previsión normativa de establecer la paridad salarial entre los funcionarios de una y otra institución evitaría el problema, pero hasta ahora ha sido ignorada. Comparado con otras instituciones y expresado en términos porcentuales el informe elaborado por MSD indica que un defensor cobra casi 3 veces menos que un fiscal⁷⁵. A continuación, se presenta la comparación entre los distintos presupuestos institucionales para el año 2003:



Fuente: elaboración propia en base a Informe CEJIP.

c) Infraestructura, apoyo informático y estructura administrativa

Los recursos humanos con tareas administrativas están sometidos a carrera. A agosto de 2005 "El 78,4% de la totalidad de los funcionarios están en proceso o son reconocidos como funcionarios de carrera de acuerdo al Estatuto del Funcionario Público"⁷⁶. Sobre un total de 1.092 empleados, 75 se encuentran institucionalizados conforme a las exigencias de la carrera.

⁷⁵ Expresado en moneda local un fiscal recibe Bs. 9.000 al mes, mientras que un Defensor recibe Bs. 3.700, Cf. Informe Institucional, *op. cit.*, p. 95.

⁷⁶ Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública, 2005, p. 30. Se realizó una convocatoria pública con el auspicio de MSD e intervino en la selección la Universidad Católica.

La Defensa Pública carece de un adecuado apoyo informático. Al respecto, el informe de CEJIP señaló que el apoyo técnico es ínfimo; el promedio es de una computadora (muy básica) cada 5 ó 6 defensores y no se dispone de material mínimo de escritorio⁷⁷. Los funcionarios no reciben viáticos y costean ellos las fotocopias de las investigaciones.

En materia de infraestructura, gran parte del parque inmobiliario ocupado por la Defensa Pública es alquilado, presentando, en algunos casos, problemas de aseguramiento de servicios esenciales como la corriente eléctrica⁷⁸.

d) *El alcance de la Defensa Pública: normas que regulan la actividad y la relación con el defendido*

El CPP en su artículo 107 dispone que *“La Defensa Penal otorgada por el Estado es una función de servicio público, a favor de todo imputado carente de recursos económicos y de quienes no designen abogado para su defensa”*.

La ley que crea el SENADEP reitera el carácter gratuito y obligatorio del servicio, extendiéndolo a aquellos casos en que la persona acusada no hubiera designado defensor (artículo 4). Cuando ello ocurra con imputados solventes el SENADEP podrá repetir fondos, facultad que no se ha ejercido hasta ahora por carencia de regulación específica⁷⁹.

La garantía de contar con asistencia técnica efectiva rige en todas las etapas del proceso y desde el momento en que este se inicia (artículo 3, Ley 2.496).

Las posibilidades de excusación para los defensores están reguladas en el artículo 18 del CPP. Cuando la necesidad de excusarse se funda en razones de convicción que le hagan considerar que no podrá brindar una adecuada defensa técnica, el defensor público podrá hacer uso de esta causal aunque no más de dos veces en el año (artículo 28, inciso 3).

La ley establece que los funcionarios deben observar las leyes y los instrumentos internacionales de protección de los derechos huma-

⁷⁷ Informe CEJIP, p. 81.

⁷⁸ Informe CEJIP, p. 85.

⁷⁹ Entrevista con Carolina Melgarejo, Directora Nacional del SENADEP, octubre 2005.

nos vigentes y desempeñar su labor de manera eficaz, en forma permanente y continua.

Son obligaciones del defensor público: asumir la defensa desde el primer momento y mantenerla hasta que otro profesional asuma su cargo, ser diligente y competente, cumplir con los instructivos generales, mantener informado a su defendido, mantener confidencialidad y reserva sobre el caso e informar a su defendido a fin que este pueda ejercer activamente su defensa en sentido material.

e) Criterios de asignación, planificación y control del trabajo

Los informes realizados sobre la reforma procesal penal marcan con respecto a este punto que el SENADEP no ha logrado innovar en lo que respecta a los mecanismos de asignación del trabajo, algo que en un contexto de limitaciones como el descrito debiera ser considerado una herramienta fundamental. Entre las debilidades principales se han mencionado la carencia de registros para la asignación y control de las solicitudes de defensor; la ausencia de control sobre los tiempos en que se efectiviza el acceso al servicio; la falta de unanimidad en los criterios de asignación de casos y la ausencia de criterios de especialización en la distribución de tareas, sea esta temática o definida en función de las etapas procesales.

La nueva planificación institucional (2006) ha incorporado el rediseño de la gestión y los procesos de trabajo que tiene como objetivos centrales la estandarización de los procesos de trabajo, el desarrollo de indicadores de productividad y calidad, todo de acuerdo con las exigencias de certificación de servicios ISO 9000/9001. A fin de maximizar la cobertura, el nuevo diseño focalizará en la coordinación y articulación con otros servicios jurídicos gratuitos, públicos o privados, bajo la supervisión de la Defensa Pública.

f) Volumen de casos atendidos y cobertura territorial

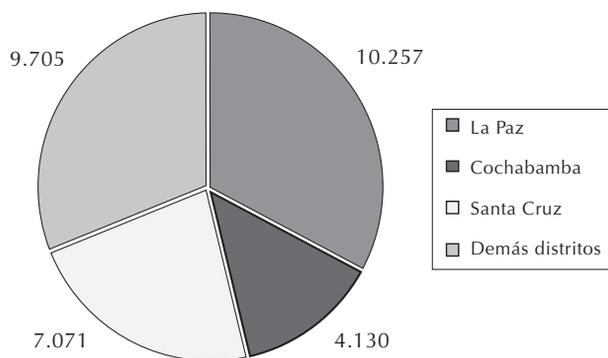
Los datos para el período de julio 2004 - agosto 2005 indican que se brindaron 51.595 prestaciones⁸⁰ en todo el país. En promedio son 3.968 casos mensuales y por defensor resultan 54,6 casos al

⁸⁰ Atienden además casos policiales cuyo total para ese período fue de 4.382 casos policiales, ver *Información Estadística. Documento oficial del SENADEP, op. cit.*, p. 13.

mes (73 defensores)⁸¹. Del total de casos, aproximadamente el 55% presentan personas privadas de la libertad.

Territorialmente las cifras de 2005 indican que la atención de mayor cantidad de casos se concentra en el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

Gráfico 17
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE CASOS JUDICIALES ATENDIDOS POR EL
SENADEP
ENERO – AGOSTO 2005



Fuente: elaboración propia en base a Información Estadística SENADEP, enero - agosto 2005.

Se advierte que en La Paz se concentra el 32,91% de los casos, en Santa Cruz el 31,4% y en Cochabamba el 13,25%. El resto del país atiende el 22,69% del total de casos ingresados en los primeros 8 meses del año 2005.

En cuanto a su capacidad de cobertura, la Defensa Pública abarca 126 órganos jurisdiccionales, de un total de 343 (juzgados cautelares, de ejecución, de sentencia y tribunales de sentencia), es decir, cubre el 36,84% de la estructura jurisdiccional.

⁸¹ Sin considerar directores distritales ni asistentes la cantidad total de defensores desciende a 59. En tal caso el promedio de prestaciones por defensor al mes fue de 67.

La cobertura es prácticamente total en el ámbito de ejecución, donde se cubren 16 juzgados sobre un total de 17. Ante los tribunales de sentencia la cobertura es del 59,3%. La cobertura en juzgados de sentencia supera el promedio general con un 42% de órganos con cobertura, mientras que la justicia de instrucción se encuentra cubierta en el 37%.

g) *Desempeño en audiencias*

La información producida por la defensa no da cuenta del desempeño en las audiencias ni sobre la capacidad de cobertura. Sí existe información sobre el desempeño en los juicios orales, indicándose con preocupación que el 78% de los procesados prefería asumir los esfuerzos de contar con un abogado defensor particular pues creía obtener mayores posibilidades de éxito. El informe señalaba la correlación entre esa percepción y el dato objetivo de que en los casos de juicios observados y que fueran atendidos por la Defensa Pública se había obtenido una sola absolución y una conciliación⁸².

h) *La actividad investigativa de la defensa pública y el acceso a la prueba*

La Defensa Pública de Bolivia no cuenta con recursos de apoyo independientes, sino que debe utilizar, conforme lo dispone la Ley de Ministerio Público, el Instituto de Investigaciones Forenses, con el cual no existen instancias de coordinación. Una muestra de esto es que en su programación y organigrama el Instituto cuenta con una estructura destinada a la coordinación interinstitucional en la que no aparece la Defensa Pública.

En términos generales, las debilidades en su capacidad investigativa y en su relación con la producción de pruebas se acentúan por el contexto que genera la política restrictiva por parte de la Policía y el MP para garantizarles acceso a la investigación. Comentaron los defensores de La Paz: *“Tenemos dificultades para acceder al cuaderno de investigación, tenemos que solicitarlo por escrito. En segundo lugar, cuando providencian lo hacen diciendo al defensor señale en qué disposición legal se ampara; luego señale qué piezas del cuaderno de investigaciones específicamente requiere (...) Podemos pasar un mes queriendo obtener el cuaderno”*.

⁸² Informe CEJIP, p. 155.

Esto impacta directamente en la calidad del servicio brindado pues llegan en muchos casos a las audiencias sin poder acceder previamente a la investigación.

Al igual que con el MP, la ley de Defensa Pública establece el deber de colaboración hacia los funcionarios que la integran, pero en general la requisitoria de informaciones a otros organismos públicos reclama también el dictado de órdenes judiciales⁸³.

i) *La relación con la policía, el derecho a una entrevista privada y el control de los abusos policiales*

Uno de sus mayores avances de la Defensa Pública respecto del sistema anterior estaba dado por su capacidad de cobertura ante las primeras diligencias en la policía. Actualmente, conforme información proveída por el Director de la citada institución, se ha reforzado la presencia de los defensores en instancias policiales.

Desde la perspectiva de la preparación del caso y el cumplimiento eficiente de la tarea del defensor es indispensable contar con un acceso real al imputado, en condiciones de confidencialidad. Sobre esta cuestión los defensores señalaron que las dificultades mayores se manifiestan en las limitaciones de espacio y en la falta de cooperación policial para garantizar el derecho a mantener una entrevista privada con el defendido. Al respecto, dijeron los defensores: *“En cuanto al espacio, tanto aquí como en El Alto, no se cuenta con un espacio para la entrevista en forma reservada. El investigador anda por allí, incluso la víctima (...) Uno tiene que exigir que lo dejen a solas y luego: ya está? Ya ha terminado?, yo me tengo que ir, cuánto va a demorar?”*.

Con respecto al control efectuado por la Defensa Pública ante abusos policiales, los defensores entrevistados precisaron: *“Hay una cierta dificultad en el sentido de que llega un detenido con cierta violencia física, se habla con el fiscal para que haya requerimiento y se lo lleve al médico forense. A la media hora, el defendido está con abogado particular. Uno ya no puede intervenir. Son varios casos en que se ha dado esta situación. El abogado particular “subsana” esas irregularidades, a los tres meses, ya no tiene abogado. Reingresamos directamente con la acusación, sin posibilidades de plantear una estrategia adecuada”*.

⁸³ Informe CEJIP, pp. 116 y 117.

Las denuncias de violencia policial imponen desafíos específicos a la Defensa Penal, pero no exime al MP de definir líneas de desaliento y control sobre la actividad ilícita de la policía. Por otra parte, es clara la incidencia que esto tiene en la utilización de recursos de la defensa, que según las afirmaciones recogidas, es retirada de la escena cuando ejerce control y luego debe reingresar cuando las posibilidades de intervención, sea por el paso del tiempo, por las convalidaciones propiciadas por los defensores particulares o por la falta de atención al caso se ven considerablemente disminuidas. Las referidas denuncias seguramente podrían verse limitadas si las posibilidades de acceso al defensor y las condiciones de confidencialidad fueran mejoradas.

3. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL DEBIDO PROCESO Y EL IMPACTO DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y GARANTÍAS

3.1 Las declaraciones del imputado: ¿un acto de defensa?

Las declaraciones del acusado según el CPP son libres y puede realizarlas en las oportunidades que estime conveniente. En todos los casos requieren siempre la presencia del defensor, aspecto en que se han observado problemas, dado que en la práctica se estarían validando declaraciones con firmas posteriores, lo que debilita directamente la capacidad de control del desempeño policial⁸⁴. Una explicación posible de estas circunstancias es que los propios defensores, ausentes debiendo estar allí, terminen por justificar su ausencia y la convalidación de actos en los que no estuvieron presentes.

De otro lado, se promueve la intervención de cualquier otro abogado cuando al momento de la audiencia falta el defensor del caso⁸⁵, lo que genera la posibilidad de “legitimar” formalmente la realiza-

⁸⁴ El 52,2% de los detenidos denunciaba en 1992 el haber declarado forzosamente, conforme surge de los datos de la evaluación realizada en aquel año por ILANUD, citados en Informe MSD, p. 72. Actualmente, según los dichos de un grupo de defensores en el marco de una entrevista realizada en el mes de octubre de 2005 en la ciudad de La Paz, “Cuando nosotros llegamos al momento de la declaración informativa en presencia del abogado, ya tienen la imputación hecha. En los casos de narcotráfico (...) solamente podemos contar ese momento con lo que es la declaración informativa, porque el argumento de los fiscales es que el cuaderno de investigaciones recién está elaborándose, recién se van a suscribir las actas, los investigadores asignados están elaborando sus informes, de modo tal que con lo único que contamos para ir a la audiencia de medidas cautelares es solamente la declaración informativa”.

⁸⁵ Informe CEJIP, p. 115.

ción de la audiencia, pero en términos reales deja desguarecido al acusado y es un fraude en términos de efectiva oralidad y contradicción. Según el Informe CEJIP *“En la práctica, sigue constituyendo un medio importantísimo para la investigación que realiza la policía. El interrogatorio en su estructura ha sufrido pocas modificaciones, cuyo contenido es netamente inquisitivo, con preguntas incriminatorias, sugestivas y capciosas (...) en los hechos se acostumbra a que el fiscal esté solo presente al inicio, para dar a conocer al imputado la posibilidad que tiene de abstenerse a declarar y la enunciación de garantías constitucionales, siendo la policía quien efectúa la integridad del interrogatorio”*⁸⁶. En el mismo sentido deben entenderse los datos que arroja la inspectoría sobre el MP iniciada en septiembre de 2002 cuando se afirma: *“Respecto de la comunicación de derechos y garantías que le asisten al imputado (...) constan en el acta respectiva, las advertencias del fiscal al respecto. Sin embargo, se pudo percibir que falta pedagogía para hacer entender en manera clara y precisa al imputado (...) para evitar que se constituya como un mero formalismo (...) Consultados en el sentido de si las investigaciones realizadas se basaron prioritariamente en la declaración del imputado, todos los entrevistados manifestaron que no (...) Sin embargo (...) sintomáticamente después de la declaración del imputado surge toda la investigación (...) Las conclusiones han permitido establecer que aún los fiscales (...) no consideran la declaración del imputado como un medio de defensa”*⁸⁷.

3.2 El control sobre el desempeño policial en el marco del proceso penal

Este tema se vincula con los detenidos y el trato que les dispensan los operadores policiales. Debe recordarse que ello constituyó uno de los problemas más graves detectados por el Estudio de Evaluación que realizó ILANUD en 1992, donde de detectó que el 52,2% de las personas denunciaba haber sido víctima de malos tratos en manos de la policía.

El Informe CEJIP destaca que a la luz de la reforma procesal penal, el control sobre el desempeño policial (regulado en gran medida por los plazos acotados y la exigencia de puesta a disposición de las autoridades) ha constituido uno de los mayores avances del proceso, con tanta contundencia que las detenciones ilegales o arbitrarias se

⁸⁶ Informe CEJIP, p. 117.

⁸⁷ Citado por Informe MSD, p. 73.

han reducido a una mínima expresión⁸⁸. Reafirma esa conclusión lo expresado por un grupo de defensores en el marco de la visita realizada de CEJA en octubre de 2005 cuando afirmaron que *“el instrumento que ha limitado la arbitrariedad policial es el propio Código”*.

3.3 La duración del proceso penal

El proceso penal se inicia por denuncia, querrela o prevención policial. Una vez que la policía interviene tiene un plazo máximo de ocho (8) horas para informar al fiscal sobre sus actuaciones y si hubiera personas detenidas esa información debe ser inmediata. El fiscal tiene un plazo máximo de 24 horas para solicitar la transformación de la detención en una medida cautelar; de lo contrario debe disponer la libertad.

Si la decisión del fiscal es avanzar con la investigación, el Código establece un plazo máximo de 6 meses, para cuyo cómputo el CPP fija el inicio en *“cualquier sindicación en sede judicial o administrativa contra una persona como presunto autor o partícipe”* (artículo 5 CPP). Es importante marcar aquí que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha distorsionado el criterio normativo. Si vencido el plazo el fiscal no formula acusación o no presenta solicitudes conclusivas, debe hacerlo en el plazo de cinco días bajo conminación judicial, de lo contrario el juez declarará extinguida la acción (artículo 134 CPP). Nuevamente, el criterio se ha relajado de la mano de interpretaciones del Tribunal Constitucional que indican que la extinción no opera de pleno derecho⁸⁹.

El plazo legal de seis meses solo puede prorrogarse, previa autorización judicial, en casos de complejidad vinculados a organizaciones criminales y se impone un control judicial trimestral (artículo 134 CPP). La prórroga nunca puede superar el plazo total de duración del proceso que llega a los 3 años, salvo en casos de rebeldía (artículo 133 CPP).

a) *Los plazos reales*

Según el informe elaborado por MSD el plazo de duración promedio de la etapa preparatoria es 374 días en delitos de acción pública

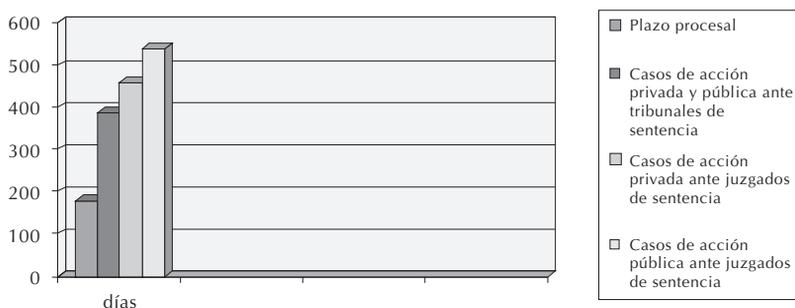
⁸⁸ Informe CEJIP, p. 97.

⁸⁹ Informe CEJIP, pp. 12 y 13, especialmente notas al pie Nros. 3 y 4 donde se comentan en mayor extensión las sentencias.

con pena superior a 4 años y 439 días en los casos de delitos de acción privada o de acción pública con pena inferior a 4 años de privación de libertad o penas no privativas de la libertad. Estas cifras son coincidentes con la información extraída con ocasión de la observación de los juicios orales en el informe CEJIP, donde se estableció que en promedio entre la comisión de un hecho y la realización del juicio oral transcurrían 389 días si este era ante un Tribunal de Sentencia y 459 días si el juicio se realizaba ante un juzgado de sentencia. Este último promedio asciende a 540 días cuando el delito investigado es de acción pública⁹⁰.

Si se contrasta con el plazo legal básico (6 meses) se tiene que cuando la pena proyectada es la privación de libertad, los procesos penales se demoran en la etapa de investigación el doble de lo previsto en la norma. El plazo es sobrepasado en un 143% cuando se trata de penas no privativas de la libertad o siendo esta, menor a 4 años⁹¹.

Gráfico 18
DURACIÓN DEL PROCESO PENAL EN DÍAS



Elaboración propia.

Fuente: Informe CEJIP, pp. 156 y 157.

No existen datos sistematizados para todo el país que permitan ver en detalle cómo se subdividen los tiempos de duración en relación con las distintas etapas. Algunas cifras obtenidas del sistema IANUS⁹² marcan una tendencia a la baja hacia el 2004 en la dura-

⁹⁰ Informe CEJIP, pp. 156 y 157.

⁹¹ Informe MSD, p. 40.

⁹² Debe recordarse al respecto la discusión entre el texto del artículo 5 CPP y las decisiones jurisprudenciales sobre en qué momento se comienza a computar el plazo

ción del plazo que transcurre entre la denuncia y la imputación formal.

En un documento elaborado por la “Coalición Ministerio Público” se expresa preocupación por los tiempos de duración de la etapa de investigación y se informa textualmente que “la misma llega a durar aproximadamente de 8 a 12 meses subdivididos en promedio del siguiente modo: investigación preliminar: 15 días; denuncia e imputación formal: 105 días (3 meses y medio); imputación formal hasta la acusación: 120 días (4 meses)”⁹³.

La intervención del Tribunal Constitucional, más que guiar una adecuada aplicación de las normas previstas en materia de duración del proceso penal, ha convalidado un funcionamiento gravemente deficiente que deja sin controles la etapa previa a la imputación formal. Así parece entenderlo también el Consejo de la Judicatura en su reciente publicación sobre la reforma cuando dice “A raíz de la Sentencia Constitucional que establece que el plazo de seis meses de la etapa preparatoria empieza a correr una vez realizada la imputación formal, no existe un verdadero control del tiempo que debe durar esta investigación previa a la imputación formal”⁹⁴.

Para medir la cantidad de tiempo que insume el proceso entre la imputación formal y el cierre de la etapa preparatoria, los datos indican que entre 2001 y 2004 el promedio de duración fue de 10 meses en delitos de acción pública con pena privativa de libertad superior a 4 años y de 7 meses en casos de acción privada o de acción pública con penas privativas de la libertad inferiores a 4 años o penas no privativas de la libertad.

Finalmente, cuando se ha formulado una acusación deberán transcurrir 129 días ante un tribunal de sentencia y 140 ante los juzgados para que el juicio efectivamente se realice. Como bien señala el informe de MSD, el dato muestra que es más lento el trámite cuando decide un solo juez técnico, que cuando el caso reclama la constitución del tribunal con jueces ciudadanos⁹⁵.

de la etapa preparatoria. La información tiene como fuente datos proveídos por el Sistema IANUS solo para Cochabamba y Santa Cruz. Cf. Informe MSD, p. 42.

⁹³ Coalición MP, p. 2. El informe no señala cómo se ha construido el dato.

⁹⁴ Consejo de la judicatura, *op. cit.*, p. 42.

⁹⁵ Informe MSD, p. 48 sobre datos del informe CEJIP. Antes de la reforma, se señala, el plazo era de 400 días.

Si se consideran los datos del informe CEJIP que recoge la indagación de la observación directa de los juicios, el lapso promedio de demora entre la imputación formal y la realización del juicio ante Tribunales de Sentencia es 302 días, mientras que ante juzgados de sentencia el plazo se acorta a 238 días. Específicamente el plazo desde el momento de la acusación al juicio es 129 días promedio cuando se trata de casos ante Tribunales de Sentencia y de 140 días cuando ello ocurre ante juzgados⁹⁶.

Según las diversas fuentes consultadas, el juicio oral no dura más de 10 horas y 30 minutos ante tribunales de sentencia y 4 horas y 30 minutos ante los juzgados. En lo que sí se detectó una mejora remarcada es en el lapso entre el final del juicio y la sentencia⁹⁷ y en la continuidad del debate cuando ha sido interrumpido. Finalmente, el estudio MSD fija un plazo promedio de duración de 445 días que, aunque inferior al máximo de 3 años, se concentra en los momentos previos a la acusación, en un contexto donde el grueso de los casos terminan siendo rechazados o quedan pendientes de trámite de un año a otro.

Lo anteriormente señalado conduce a una cuestión central: la relación tiempo-calidad de las respuestas. Si se observa la evolución entre 2001 y 2004 es posible identificar la siguiente situación en la relación entre el tipo de respuesta y la cantidad de días que se demora la toma de decisión respecto de cada tipo de salida⁹⁸:

Tabla 10
RELACIÓN TIEMPO / USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS
PERÍODO 2001-2004

Año / Salida y días	Oportunidad	Susp. Cond. del Proceso	Procedimiento Abreviado
2001	708	556	539
2002	295	282	316
2003	162	204	210
2004	103	129	149

Fuente: elaboración propia en base a Informe MSD, p. 47.

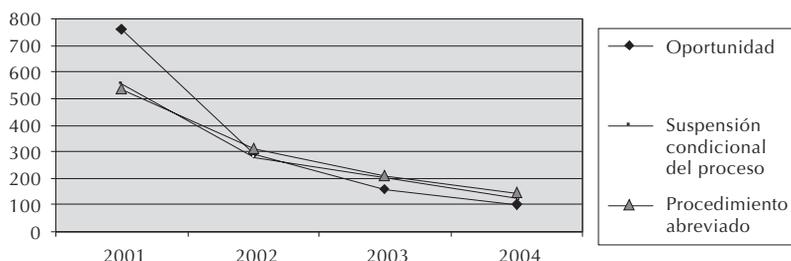
⁹⁶ Informe CEJIP, p. 158.

⁹⁷ Informe CEJIP, p. 167.

⁹⁸ Informe MSD, solo para Cochabamba y Santa Cruz, los datos fueron elaborados por MSD en base al sistema IANUS.

Gráfico 19

PLAZOS EN EL USO DE CRITERIOS DE OPORTUNIDAD Y SALIDAS ALTERNATIVAS
2001-2004



Fuente: elaboración propia en base a Informe MSD, p. 47.

En términos generales, es notable la mejora en los plazos para la toma de decisiones relacionadas con la aplicación de criterios de oportunidad, que se vio disminuida en casi un 682% respecto de la duración en 2001, un 431% menos en los casos de aplicación de la suspensión condicional del procedimiento y un 361,7% menos de tiempo para la decisión de abreviar el procedimiento. No obstante la mejora, es indispensable desarrollar prácticas y herramientas que permitan que el sistema de respuestas alternativas funcione como un mecanismo descongestivo y regulador del volumen de trabajo del sistema.

Un dato preocupante que arrojan las cifras y que muestra el informe MSD es la relación inversa entre la demora en la aplicación de la medida y la gravedad de los casos: *“Resulta preocupante que los promedios de duración sean inversamente proporcionales al tipo de delito para el que procede la salida alternativa. Es decir, la salida alternativa prevista para los delitos de menor relevancia, escasa reprochabilidad o mínima afectación del bien jurídico (criterios de oportunidad) demora más tiempo en aplicarse que un juicio abreviado que implica conclusión de la investigación y admisión de culpabilidad”*⁹⁹.

3.4 El uso de las medidas cautelares: el marco normativo

El sistema de medidas cautelares establecido en el CPP opera sobre la base de los principios de libertad, excepcionalidad de la coerción

⁹⁹ Informe MSD, p. 47.

y jurisdiccionalidad. La consagración de los 2 primeros está reforzada por la contemplación normativa de medidas sustitutivas a la detención preventiva (arresto domiciliario, arraigo, restricciones de acceso a lugares y/o personas, obligación de comparecencia, limitaciones de radio para la locomoción, fianza real o juratoria).

Por otra parte, el CPP regula medidas coercitivas de carácter personal y las medidas cautelares destinadas a asegurar la reparación del daño están reguladas en la legislación civil y se rigen por su normativa. La regulación es correcta en orden a sujetar la procedencia de prisión preventiva a la existencia de peligro de fuga u obstaculización de la investigación, para lo cual se incluyen algunos criterios orientativos. En el diseño del CPP, tal como fue aprobado originariamente, se prohíbe expresamente la aplicación oficiosa de medidas cautelares. Las reglas procesales no lo han establecido, pero en la práctica la decisión sobre su imposición se toma en el marco de audiencias orales y también se resuelven oralmente los recursos que tramitan ante las Cortes Superiores de Distrito. La apelación de la medida bajo el régimen general de los recursos del CPP tiene efecto suspensivo, pero como veremos esto ha sido modificado posteriormente.

a) *El uso de las medidas cautelares*

Según una noticia publicada por la prensa en marzo de 2004 *“El primer censo de la población carcelaria, efectuado por la Dirección de Régimen Penitenciario, reveló ayer que la retardación de justicia, a pesar del nuevo Código de Procedimiento Penal, continúa siendo alarmante. Del total de 6.768 personas recluidas en las 89 cárceles y carceletas de Bolivia, 5.217 (el 77,1%) tiene la categoría de “presos sin sentencia” y 1.551 (el 22,9%) la de presos con sentencia. El Director de Régimen Penitenciario, afirmó que a principios de 2001, cuando aún no había entrado en plena vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, la población carcelaria era de 8.500 personas, pero bajó a las 6.768 actuales”*¹⁰⁰.

El informe elaborado por MSD establece cifras similares: en 2002 un 70% de presos sin condena (38% bajo el nuevo sistema y 32% bajo el sistema anterior)¹⁰¹, con una sensible disminución para el 2003 que llevó los presos preventivos al 60% del total de personas priva-

¹⁰⁰ Disponible en <http://www.boliviahoy.com/modules/news/article.php?storyid=6594>

¹⁰¹ En la cantidad de condenas la relación es inversa: la población penitenciaria condenada lo está mayoritariamente por el viejo sistema (29%) y el 1% restante por el nuevo. Cf. Informe MSD, p. 134.

das de la libertad. La comparación efectuada por ese informe indica que mientras el número de presos sin condena por el viejo sistema disminuye lentamente, la población de presos sin condenas por aplicación del nuevo sistema se incrementa año a año. Y agregan *“Contrariamente a lo que suponen algunos medios de comunicación y la opinión pública, el NCPP no ha disminuido la cantidad de detenidos preventivos, ni mucho menos generado un despoblamiento en las cárceles del país”*¹⁰².

El “Estudio sobre la Aplicación de Medidas Cautelares”¹⁰³ elaborado en el marco del programa *Ciudadanos Trabajando por la Justicia* indica que la prisión preventiva es la medida utilizada en el 30% de los casos y que es concedida en el 70% de los casos en que se solicita, con mayor éxito cuando se funda en el peligro de fuga. La ausencia de domicilio representa la circunstancia con la que se acredita o fundamenta dicho peligro en el 45,12% de los casos. Si bien el porcentaje es bajo en relación con el total de casos, la tendencia indica (2002 y 2003) que de un año a otro aumentó considerablemente el uso de la prisión preventiva. Es notable el aumento de su uso en delitos contra la propiedad, específicamente, robo simple y drogas.

Respecto a la dinámica de las audiencias y las medidas de privación de libertad, el informe elaborado por CEJIP¹⁰⁴ señaló como disfunciones la lectura permanente del cuaderno por parte del fiscal y su apoyo en la declaración del imputado como sustento único de la argumentación, ambos corroborados en la observación de audiencias donde la lectura del cuaderno fue la regla general.

En lo referente a la duración de la prisión preventiva, los datos recolectados en la observación de juicios orales¹⁰⁵ muestran que sobre el total de casos registrados, en dos tercios la prisión preventiva supera el plazo de 6 meses de la etapa preparatoria. Asimismo es considerable el uso de medidas sustitutivas, sobre todo si se observa la cifra de 30% de casos con aplicación de prisión preventiva sobre el total de casos procesados entre 2001 y 2003.

¹⁰² Cf. Informe MSD, p. 136.

¹⁰³ *Estudio sobre la aplicación de medidas cautelares*, Compañeros de las Américas / USAID. El informe entero disponible en www.participacionyjusticia.org

¹⁰⁴ Informe CEJIP, p. 121.

¹⁰⁵ Informe CEJIP, p. 158.

Como se concluye en el estudio sobre medidas cautelares¹⁰⁶, su efectividad queda corroborada con el alto nivel de sentencias condenatorias con imputados en libertad, lo que da cuenta de la utilidad de las medidas sustitutivas para garantizar los fines del proceso. Tanto el informe elaborado por el *Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia* con el apoyo de *Compañeros de las Américas/USAID*, como el trabajo desarrollado por CEJIP coinciden en señalar que la medida sustitutiva más utilizada es la obligación de presentarse ante la autoridad fiscal o jurisdiccional. En relación directa con los intereses de la víctima en el proceso penal, se advierte un escaso uso de medidas cautelares de carácter real. Sobre el total de las medidas cautelares aplicadas en el 2002 solo el 5% fueron de carácter real, mientras que en el 2003 la cifra subió a 13% para las ciudades capitales sin considerar las provincias ni El Alto.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA REFORMA PROCESAL PENAL

En agosto de 2003 se sancionó la Ley 2.494 que modificó el régimen de medidas cautelares como herramienta para el diseño de una política de seguridad pública en Bolivia. Una de las modificaciones centrales fue la inclusión del peligro de reincidencia como criterio para la procedencia de medidas cautelares personales de cualquier tipo. En el artículo 235 bis se considera que tal peligro existe cuando “el imputado haya sido condenado en Bolivia o en el extranjero por sentencia ejecutoriada si no hubieran transcurrido desde el cumplimiento de la condena un plazo de cinco años”. Luego, afectando el esquema de funciones diseñado por el CPP, el artículo 235 *ter* habilita a los jueces a aplicar medidas de coerción más gravosas que las requeridas por el fiscal o la querrela. Finalmente se estableció que la interposición de la apelación no tiene efecto suspensivo. Las reformas se orientarían en un sentido peligrosista dado que distorsionan la base eminentemente procesal que gobernaba el sistema de medidas cautelares y el rol de los actores, al extender la intervención jurisdiccional por fuera de los requerimientos de las partes.

Sobre el impacto del discurso de la seguridad ciudadana y la presión mediática con relación a la reforma procesal penal, los entrevistados brindaron respuestas contradictorias. Los defensores dijeron que la presión recaía en los jueces antes que en las partes, mientras que los jueces entrevistados en La Paz dijeron que, más allá de

¹⁰⁶ *Estudio sobre la aplicación de medidas cautelares, op. cit., p. 34.*

algunos casos puntuales, la decisión no les afectaba. Todos coincidieron en señalar el tratamiento de los casos por la prensa de manera distorsionada. Respecto de la defensa, esta desarrolló un programa de sensibilización y trabajo con los medios de comunicación tendiente a desterrar algunas imágenes que mediáticamente se habían instalado respecto de su rol y la cuestión de la seguridad ciudadana. En palabras de la Directora Nacional “Institucionalmente hemos tenido estigmatización como defensores de los delincuentes, aunque no han sido una campaña sistemática, pero todos los defensores tienen una anécdota en ese sentido. Es típico y es algo a lo que estamos preparados”.

5. CONCLUSIONES

La reforma procesal penal en Bolivia constituye un proceso instalado y en marcha, aspecto muy positivo si se considera que las instituciones del sistema de justicia no se han mantenido ajenas a las crisis institucionales atravesadas en ese país y, que en distintos niveles, tienen la posibilidad de impactar en los procesos de reforma judicial.

La discusión sobre política judicial y justicia penal está vigente en Bolivia y evidencia la consolidación de la reforma procesal penal. En este sentido, los actores institucionales vienen estableciéndose como protagonistas de un proceso de debate y transformación del sistema de justicia penal en sí mismo, que acertadamente se concentra en sus finalidades y orientaciones esenciales antes que en la discusión de aspectos meramente procesales.

Por un lado, el cambio de autoridades, la suspensión de los proyectos y de las líneas de acción acordados al iniciar la reforma, la suspensión en la provisión de recursos económicos a algunas de las instituciones y, por otro, la puesta en marcha de procesos de evaluación y concurso de los funcionarios, son algunas de las circunstancias que ha atravesado el sistema de justicia penal reformado de Bolivia¹⁰⁷.

La crisis atravesada por la Defensa Pública en 2005 puede leerse como una falta de apoyo institucional estatal al proceso de reforma. Sin embargo, hubo un plan de apoyo basado en alianzas con mu-

¹⁰⁷ Riego, Cristián, “Informe Comparativo, Tercera Etapa” en *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2005, p. 197 y ss.

chos otros actores involucrados en la reforma, lo que provee elementos para reafirmar la existencia de actores efectivamente posicionados en relación con la sostenibilidad de este proceso.

La revisión de la información disponible permite identificar desafíos concretos en la reforma procesal penal boliviana. Existen aspectos neurálgicos respecto de los cuales iniciativas de cambio muestran la posibilidad de reconvertir situaciones problemáticas en verdaderos avances.

Un ámbito concreto para la incidencia del proceso de reforma en la justicia penal de Bolivia está representado por la gestión de la oralidad. La instalación de un sistema de audiencias orales ha venido consolidándose en Bolivia (720 juicios orales en 2002, 1.010 en 2003 y 999 en 2004) y hay encuestas que identifican el juicio oral como una de las instancias más reconocidas del nuevo proceso. En consecuencia, es recomendable que se adopten medidas que reviertan el riesgo de desmejorar tales avances por carencias como la falta de coordinación de agendas, la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación y de los tiempos de demora en el ámbito de la justicia penal.

En esto inciden directamente las dificultades para distribuir equitativamente el trabajo. En Bolivia se mantienen criterios de asignación compartimentada que restringe las opciones organizacionales. Los problemas organizativos atraviesan, por ejemplo, el Ministerio Público, cuya rigidez le impide aprovechar la diversidad de herramientas con que cuenta para intervenir casos y desestimar un número importante de las denuncias ingresadas.

Existen diversas herramientas y elementos para avanzar en la implementación de políticas concretas en materia de reorganización y gestión, que pueden hacer la diferencia en orden a los tiempos de las decisiones y sus calidades. Así, se observa que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con víctimas en Bolivia han identificado como un problema de impunidad la demora y el escaso uso de las salidas alternativas, mas no así el nuevo sistema penal en sí mismo.

Es necesario generar una adecuada política institucional de reorganización de los recursos disponibles, en base a la fijación de metas específicas que brinden resultados a corto y mediano plazo. La experiencia de la UDRI, incluso con sus debilidades, muestra cambios concretos y específicos que pueden operar ciertamente.

Otro logro visible del proceso de reforma es la instauración del jurado. Aún con las dificultades descritas en este reporte, el proceso de participación ciudadana es percibido como un gran avance y éxito del proceso de reforma que obliga a pensar formas de garantizar su continuidad y mejora. La movilización ciudadana alrededor del sistema de justicia se expresa con impacto cuando se advierte que entre 2001 y 2004 la cantidad de personas que participaron como jueces creció 32 veces.

Los estudios desarrollados por organizaciones de la sociedad civil en el marco del *Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia de Compañeros de las Américas*, el trabajo desarrollado por *CEJIP*, el informe elaborado por *MSD*, por mencionar algunas de las fuentes documentales utilizadas para este informe, dan cuenta con creciente minuciosidad y alto rigor técnico de distintos aspectos de la reforma.

Todos estos actores, heterogéneos y con distintos intereses, coinciden en sostener que los problemas vigentes demandan una profundización de los elementos centrales del nuevo sistema procesal. Existe un contexto de oportunidades reales para profundizar los logros alcanzados y revertir las tendencias negativas del proceso.



LA REFORMA PROCESAL PENAL EN COLOMBIA*

INTRODUCCIÓN

CEJA y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) se encuentran en el inicio de una instancia de cooperación con el propósito de contribuir al desarrollo de una discusión acerca del proceso de puesta en marcha del sistema acusatorio en Colombia. Con ese objetivo han efectuado una primera aproximación exploratoria destinada a identificar aspectos que resultan problemáticos y respecto de los cuales sería necesario contar con diagnósticos más precisos que permitan esclarecer la verdadera magnitud de estos y contribuir a su solución.

La experiencia de los países latinoamericanos que han realizado transformaciones radicales a sus sistemas de justicia penal da cuenta que los procesos de implementación suelen ser altamente controversiales. Lo común es que exista déficit en los procesos operativos del sistema producto de la enorme magnitud del cambio, las resistencias de algunos operadores, carencias de financiamiento en áreas determinadas, entre otros. También es común que la controversia provenga del desajuste entre los resultados del nuevo sistema y las expectativas de diversos sectores sociales, sea que estas hayan sido creadas por el propio proceso de cambio o no. Frente a esta situación, el riesgo está en la deslegitimación del sistema y que a partir de ello, los actores institucionales profundicen los problemas operativos y generalicen la crítica sobre el sistema, que suele ser seguida de límites en la entrega de recursos e iniciativas disfuncionales a los principios del nuevo modelo.

* Informe elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en colaboración con la Corporación Excelencia en la Justicia. Fueron redactores del mismo Mildred Hartmann, Carolina Villadiego y Cristián Riego.

La otra posibilidad es que se genere un proceso constructivo de diálogo sobre el sistema nuevo, en que las dificultades operativas y expectativas frustradas sean identificadas con claridad y donde los órganos del sistema se hagan cargo progresivamente de las dificultades y que posibiliten una mejor comprensión del público, tanto de sus fortalezas y limitaciones. Para que esta segunda posibilidad tenga lugar es necesario generar un espacio en que actúen los órganos que motivan la reforma procesal penal y el público en general, por una parte, y los diversos sectores sociales interesados en su funcionamiento por otra. Este diálogo a su vez requiere la existencia de información sistemática acerca del funcionamiento del sistema, con el fin de poder generar elementos comunes no disputados como base del diálogo.

En los meses recientes, las dos organizaciones que presentan este documento han procurado familiarizarse con el funcionamiento del sistema acusatorio en Colombia, a través de visitas a los despachos de varios operadores, la revisión de estudios y cifras disponibles que dan cuenta de su operación y han recibido opiniones e informaciones de un grupo importante de personas vinculadas al sistema o que poseen conocimiento directo de su marcha. A partir de esas actividades han identificado áreas muy importantes, cuyo funcionamiento presentan problemas que vale la pena debatir y en lo posible, precisar mediante diagnósticos específicos y profundos.

Este reporte constituye una aproximación exploratoria cuya relevancia está dada por la experiencia de la CEJ en la promoción del sistema acusatorio en Colombia y en todos los trabajos legislativos que le dieron lugar, y por la de CEJA en la realización de estudios de acerca de los procesos de implementación en los países de la región que han llevado adelante transformaciones semejantes.

Por razones de tiempo y recursos, las indagaciones para efectos de este informe se han limitado a verificar el funcionamiento del sistema acusatorio en la ciudad de Bogotá y por lo tanto, lo que se plantea solo da cuenta de ese ámbito territorial.

1. ANTECEDENTES Y CONTENIDOS DEL PROCESO DE REFORMA

Este capítulo pretende contextualizar la génesis de la reforma procesal penal hacia el sistema acusatorio, y mostrar sus principales características, con miras a entregar elementos de contexto para la comprensión del presente informe.

A pesar que existen algunos antecedentes remotos, para efectos de este texto basta hacer referencia a la Constitución de 1991. El reclamo fundamental de reforma constitucional en ese momento era el fortalecimiento de la justicia, necesidad que estuvo presente en la década de los 90 en toda la región latinoamericana. En el caso de Colombia, la parte medular de la reforma consistió en modificar la conformación de la rama judicial: se crearon la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros organismos. Adicionalmente, la Carta incluyó un generoso catálogo de derechos y garantías fundamentales, y la acción de tutela como mecanismo preferente y sumario para su protección.

La redacción de la carta de derechos sugiere –al menos en el proyecto original–, la pretensión de introducir un sistema acusatorio de procesamiento criminal que contemplara la existencia de un juez ajeno para decidir sobre la libertad del imputado y la restricción de otros derechos fundamentales (por ejemplo, la restricción de derechos debía hacerse en un lapso de 36 horas por “orden judicial”). Sin embargo, posteriormente el Código de Procedimiento Penal de 1991 confirió al fiscal el carácter de “funcionario judicial” configuró un sistema mixto, donde el fiscal tenía la potestad de decidir la prisión preventiva, las interceptaciones de comunicaciones y demás afectaciones a los derechos del procesado. Siguiendo la tendencia de este tipo de proceso, la investigación era secreta para el público en general y escrita; las pruebas practicadas ante el fiscal valían como tales para el juicio (permanencia de la prueba) y las decisiones del fiscal eran providencias judiciales susceptibles de recursos. A nivel normativo el juicio era una fase oral y pública; sin embargo, la permanencia de la prueba practicada en la investigación hacía que perdiera su centralidad¹.

Resulta necesario referirse brevemente a los actores y sus roles en este sistema. Se ha adelantado, en términos generales, cuáles eran los roles del fiscal y juez; la defensa, por su parte, tenía acceso a la investigación, podía presentar escritos, recurrir las decisiones, conocer las pruebas y solicitar al fiscal en la investigación, y al juez en el juicio, la práctica de las pruebas que quisiera hacer valer. La víctima podía hacer valer su derecho a la indemnización durante

¹ Maier, Julio B. J., “Democracia y Administración de Justicia Penal en Iberoamérica” en *Reformas Procesales en América Latina – La Oralidad en los Procesos*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1993, pp. 41 y 42.

ambas etapas, por lo cual tenía acceso al expediente y podía solicitar y controvertir pruebas, así como interponer recursos.

Un actor particular del sistema colombiano es el “agente especial del Ministerio Público”, que interviene en los procesos “cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales” (artículo 131, Código de Procedimiento Penal de 1991)². También él tenía acceso al expediente y podía presentar alegatos escritos, recurrir decisiones y solicitar pruebas.

Luego, en 1993 se dictó la Ley 81, norma que introdujo varias modificaciones que representaron un primer paso hacia el sistema acusatorio. Esta ley modificó el código de procedimiento en dos sentidos: primero, introdujo otras formas judiciales para dar término al proceso penal, diversificando las salidas previstas por la ley; las nuevas formas fueron la sentencia anticipada (aceptación de cargos con rebaja de pena) y la audiencia especial (negociación de cargos). En segundo lugar, avanzó en la vía de restringir los poderes del fiscal en la toma de decisiones sobre los derechos del procesado. Así, introdujo el control judicial de la legalidad de las medidas de aseguramiento (es decir, la posibilidad de solicitar la revisión por parte del juez de conocimiento de las medidas cautelares sobre la libertad del procesado impuestas por el fiscal). Como puede advertirse, estos cambios responden a la línea de reforma hacia el sistema acusatorio, sin embargo, estas importantes modificaciones legislativas no estuvieron acompañadas de cambios fundamentales en la manera de conducir el procedimiento, que siguió siendo escrita.

A fines de la década de los 90, la Fiscalía promovió la expedición de nuevos códigos penal y de procedimiento, lo que culminó con las leyes 599 (código penal) y 600 (código de procedimiento penal). Durante el proceso de difusión del nuevo código de procedimiento, sectores de la academia y la sociedad civil insistieron en la necesidad de reformar integralmente el proceso penal hacia un sistema acusatorio oral, con un juicio público, contradictorio y concentra-

² En consecuencia, cuando se habla de “Ministerio Público” o “Procuraduría” en el contexto colombiano, nos referimos al organismo regulado en los artículos 275 y ss de la Constitución, cuyo encargo principal es vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, velar por los derechos humanos, defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, etc. No debe confundirse con la Fiscalía General de la Nación (artículos 250 y ss, CN), que es el organismo encargado de perseguir y acusar a los presuntos infractores de la ley penal.

do³. Sin embargo, la Ley 600 sistematizó el código anterior, leyes y sentencias que habían sido expedidas desde la Constitución de 1991, manteniendo la estructura básica del proceso penal. Se sostuvo entonces que la configuración mixta del sistema estaba dada por la Constitución, y en consecuencia la ley no podría introducir un sistema de corte acusatorio, sin previa reforma constitucional.

En 2001, los actores que venían insistiendo en la necesidad de una reforma integral al proceso penal encontraron eco en la Fiscalía, lo que presentó una iniciativa de reforma constitucional al Congreso. Con base en ella, se expidió el acto legislativo 03 de 2002, que introdujo las reformas básicas al texto constitucional, diseñó una implementación gradual y conformó una Comisión⁴ que debía producir un código en esta materia y vigilar la implementación del sistema.

La citada comisión presentó al Congreso un proyecto de Código de Procedimiento Penal, que luego de algunas modificaciones culminó con la promulgación de la Ley 906 de 2004. Las principales características del sistema acusatorio colombiano son:

- El método de trabajo del sistema es oral, a través de audiencias, y el expediente debe reducirse a una carpeta informal de recaudo de información para el registro interno de la fiscalía
- Se introdujo el principio de oportunidad, como un mecanismo para que la fiscalía racionalice el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con la política criminal
- Se creó la figura del juez de control de garantías, quien debe tomar las decisiones que afecten derechos fundamentales del imputado durante la investigación (salvo en materia de restricciones al derecho a la intimidad, en que el control del juez de garantía es posterior, dentro de las 36 horas siguientes). Se aclaró además que este juez puede conocer de la etapa de juicio
- Se entregó a la víctima un catálogo de derechos, en el entendido que su rol en el proceso penal no debe reducirse al reclamo de una indemnización, sino que tiene derecho a conocer la

³ *Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, 1999. Editores: Alfredo Fuentes Hernández, Jaime Enrique Granados Peña.

⁴ Artículo 4 transitorio: la Comisión está integrada por el Fiscal General de la Nación (quien la preside), el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, tres miembros de la Cámara de Representantes, tres del Senado y tres miembros de la Academia.

- verdad y reclamar que se haga justicia. Las decisiones que ponen fin al proceso penal deben tener control judicial, para posibilitar la intervención de la víctima en contra de esta decisión. No se introdujo la posibilidad de que ella acuse de manera autónoma, porque se consideró que el ejercicio de la acción penal es un monopolio de la fiscalía
- Se introdujo la suspensión del procedimiento a prueba, que permite que frente a ciertos delitos el imputado presente un plan de reparación del daño y se suspenda el ejercicio de la acción penal por un término, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones
 - Se regularon otras formas de terminación del proceso penal con imposición de condena, fuera del juicio oral. Nos referimos a los preacuerdos de pena como forma negociada de poner fin al proceso y la aceptación de cargos, como aceptación anticipada de responsabilidad penal del imputado, con rebaja de pena
 - Se introdujo el juicio oral como fase central del procedimiento, que debe desarrollarse en las siguientes condiciones⁵:
 - Oralidad: solamente valen como pruebas las que se practican de manera oral en el juicio
 - Publicidad: el juicio se realiza públicamente y se registra a través de grabaciones de audio o de audio-video
 - Contradicción: la modalidad de práctica de las pruebas en el juicio es el examen cruzado de testigos
 - Inmediación: el juez que declare la responsabilidad del acusado debe haber presenciado la práctica de todas las pruebas; y
 - Concentración: las pruebas deben practicarse de manera continua, es decir el juicio oral no puede suspenderse, si no es para el día siguiente.
 - Finalmente, se introdujo el incidente de reparación integral, en el cual una vez declarada la responsabilidad del acusado, la víctima pone en práctica la reclamación de una pretensión económica u otro tipo de reparación.

En cuanto a la implementación, con fundamento en las lecciones aprendidas en los demás países de la región, se optó por una implementación gradual de la reforma. Durante mucho tiempo se discutió si el sistema debía comenzar en circunscripciones territoriales pe-

⁵ Por regla general, ya que excepcionalmente se admite la prueba anticipada, que no cumple con el principio de inmediación.

queñas con poco ingreso de casos, para ir extendiéndose gradualmente hasta la capital; esta alternativa se desechó, porque se consideró que el conflicto armado interno desaconsejaba esta vía, eligiéndose iniciar en las ciudades principales y extender el proceso a las provincias. Así, las cuatro fases de implementación son:

Tabla 1
FASES DE IMPLEMENTACIÓN RPP EN COLOMBIA

Fase	Distritos incluidos	Población ⁶	Porcentaje poblacional
I: inicio en enero de 2005	Armenia, Bogotá, Pereira y Manizales	9.069.886	22
II: inicio en enero de 2006	Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal	9.693.830	23
III: inicio en enero de 2007	Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio	12.482.527	30
IV: inicio en enero de 2008	Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar	10.520.045	25

Al cierre de este informe, se ha iniciado la implementación de las fases I y II y se encuentra próxima a iniciar la fase III.

2. LOGROS DEL PROCESO DE REFORMA

La reforma procesal penal colombiana se encuentra en pleno proceso de implementación y da cuenta de un enorme vigor y gran capacidad de transformación. De hecho, a diferencia de algunos otros países de la región, puede constatarse que en el funcionamiento

⁶ De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura (www.ramajudicial.gov.co), en concordancia con el Censo 2005, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE www.dane.gov.co. Los cálculos deben tomarse como aproximados, porque el censo 2005 está hecho sobre la base de la división política, que no en todos los casos coincide con la división en distritos judiciales. La información acerca de la población que habita en cada distrito judicial no está disponible en el sitio web del Consejo Superior de la Judicatura.

normal y diario de la justicia penal de Colombia se ha producido un cambio fundamental en prácticas y rutinas básicas de trabajo. En la práctica y sin perjuicio de las observaciones que se formularán más adelante, el proceso penal colombiano se ha transformado sustancialmente como producto del proceso de reforma, en gran medida debido a un enorme esfuerzo del Estado, que ha dispuesto los recursos necesarios para su puesta en marcha.

La disponibilidad de recursos se ha traducido en primer lugar en personal necesario para el desempeño de las diversas funciones, que en la mayoría de los casos se trata de recursos humanos bien capacitados y motivados. Desde el punto de vista de algunos observadores externos, llama la atención el buen nivel profesional de muchos operadores del sistema de justicia penal colombiano, el conocimiento y compromiso con el éxito del mismo.

Tabla 2
FUNCIONARIOS DEDICADOS AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Talento humano	Fase I	Fase II	Total
Jueces	195	425	620
Fiscales	485	1.106	1.591
Defensores	485	662	1.147
Policía	1.141	1.112	2.253

Esta disponibilidad de personal ha estado acompañada de un proceso de incremento del gasto en diversas instituciones vinculadas a actividades del sistema acusatorio. Según cifras del Consejo Superior de la Judicatura la inversión en la implementación del sistema penal acusatorio ha sido la siguiente:

Tabla 3
CONSOLIDADO INVERSIONES DISTRITOS JUDICIALES, FASES I Y II (US\$)

Componente	Presupuesto
Infraestructura física	11.524.541,67
Capacitación	5.096.958,33
Infraestructura tecnológica	11.544.166,67
Total	28.165.666,67

Esa inversión se distribuye entre los diversos organismos de la siguiente manera:

Tabla 4
INVERSIÓN POR ENTIDADES, FASES I Y II

Entidad	Presupuesto	Porcentaje
Consejo Superior de la Judicatura	14.315.000	50,82
Fiscalía	6.621.667	23,51
Defensoría	518.750	1,84
Medicina Legal	1.411.667	5,01
Policía	4.321.250	15,34
INPEC	977.500	3,47
Total	28.165.833	100,00

Cabe apuntar que se trata también de un proceso que ha valorado las experiencias de otros países de la región. En este sentido, entre las características que más resaltan se encuentra la implementación gradual de la reforma, aunque la decisión de comenzar por Bogotá supuso riesgos importantes. Asimismo, se puso énfasis en las audiencias orales en la etapa de garantía y en la toma de decisiones tempranas en ese nivel. Por otra parte, haber adoptado una modalidad centralizada de gestión de audiencias de garantía revela un intento de resolver una cuestión muy problemática en otros países de la región.

Colombia es un país donde los esfuerzos por mejorar la administración de justicia penal son de larga data, en especial a partir de la Constitución de 1991 y en donde la reforma viene a dar continuidad a una serie de procesos de modernización desarrollados en períodos anteriores. Tal es el caso de la introducción de la conciliación o del traspaso de la facultad de persecución a la fiscalía y de otras iniciativas desarrolladas desde esa época con el fin de mejorar la función de persecución del delito. El proceso de reforma se instala entonces en un contexto donde existe experiencia en cuanto a la introducción de innovaciones, al mismo tiempo que los órganos que cuentan con herramientas destinadas a cumplir ese fin.

Entre las ganancias más notorias derivadas de estas nuevas prácticas se encuentra la transparencia de las actuaciones judiciales que se realizan de manera ordinaria y en general, oral y públicamente.

Pero además se ha producido una notoria ganancia en términos del acortamiento de los tiempos de duración de los procesos, al menos respecto del porcentaje de casos que efectivamente ha concluido. Es necesario señalar que en la medida en que el porcentaje de casos concluidos es todavía relativamente bajo, los tiempos de duración de estos casos pueden no ser representativos del promedio que se alcancen cuando aumente el volumen de términos.

Tabla 5
TIEMPOS PROCESALES⁷
LEY 600 DE 2000 Y LEY 906 DE 2004

Delito	Ley 600		Ley 906 ⁸		Reducción		
	Nº días	meses	Nº días	Meses	En días	En meses	En %
Hurto, artículo 239 C.P.	567	18,9	69	2,3	498	16,6	-87,83
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, artículo 376 C.P.	377	12,6	68	2,3	309	10,3	-81,96
Homicidio, artículo 103 C.P.	493	16,4	116	3,9	377	12,6	-76,47
Lesiones, artículo 111 C.P.	177	5,9	107	3,6	70	2,3	-39,55

Estos logros coinciden con las percepciones recogidas y que se expresan también en los medios de comunicación. Esta se maximiza producto del carácter público de las audiencias, ya que la imagen de procedimientos públicos y rápidos se ha convertido en el gran símbolo positivo del sistema, en términos del respaldo que logra conseguir.

⁷ Cuadro extraído del documento: "Sistema Penal Acusatorio, dos años de expedición del Código de Procedimiento penal" de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

⁸ Los tiempos del sistema acusatorio están contados desde la audiencia de control de garantías hasta la audiencia de sentencia e individualización de la pena.

3. ALGUNOS ASPECTOS QUE REQUIEREN ATENCIÓN ESPECIAL

La experiencia de la región permite sostener que en la medida en que los nuevos sistemas se van asentando y entrando a su régimen normal de funcionamiento, uno de los factores que determina su progreso continuo o deterioro progresivo tiene que ver con la existencia o no de la capacidad que el conjunto del sistema y en general, la comunidad de actores institucionales y sociales involucrados en el debate, tienen para detectar los problemas, relevarlos en la discusión y encontrar soluciones. Se entiende entonces que este es un primer ejercicio destinado a favorecer una apertura del debate, que debiera continuar en lo sucesivo, por medio de la presentación de diversos datos y análisis que identifiquen con la mayor precisión posible el déficit del sistema desde diversos puntos de vista.

Los problemas abordados en este informe se centran en áreas que CEJA ha venido trabajando en varios países de la región donde se han implementado reformas procesales penales. Evidentemente no son los únicos, pero en la experiencia de CEJA constituyen elementos centrales de su funcionamiento, y cuya adecuada resolución es crítica en la primeras etapas de implementación, por tanto, de no ser bien manejados pueden provocar un deterioro progresivo del sistema que suele expresarse en la idea de colapso o de pérdida de dinamismo, debido a su incapacidad de reaccionar eficientemente frente a un flujo creciente de casos.

3.1 La gestión de las causas en la fiscalía

Uno de los cambios fundamentales en la introducción del sistema adversarial en Colombia ha sido el otorgamiento a la fiscalía de un conjunto de facultades nuevas destinadas a que esta pueda controlar y gestionar el flujo de casos que recibe. En otras palabras, mientras en el sistema mixto los casos se tramitan mediante un procedimiento estándar que supone impulsar todos los casos de manera similar; en el nuevo sistema la fiscalía debe ser capaz de distinguir tipos de salidas según las características del asunto, aprovechando las posibilidades que la regulación legal pone a su disposición. En este sentido, la implementación del sistema adversarial supone que la fiscalía tenga la capacidad de manejar su propia carga de trabajo, permitiendo que el volumen de casos que recibe sea resuelto de manera fluida.

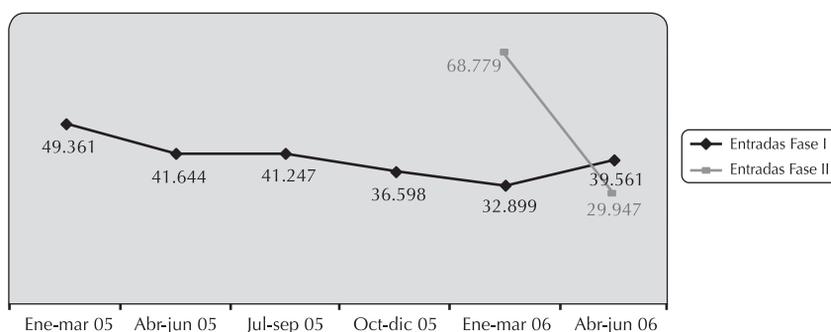
a) *Entrada de casos al sistema*

Los casos que llegan a conocimiento del sistema procesal penal en Colombia constituyen un universo relativamente bajo en términos

comparativos, a lo menos en relación a países de una presencia institucional alta dentro de la región latinoamericana. Antes del proceso de reforma el sistema judicial de Bogotá recibía unos 120.000 delitos por año⁹, cifra que como se verá más adelante, ha tendido a bajar con la aplicación del sistema penal acusatorio¹⁰. Ello se comprueba si se compara ese dato con la ciudad de Santiago de Chile, que tiene menos habitantes y que recibe unas 400.000 denuncias por año¹¹. Mientras en Santiago ingresan 8.568 casos cada 100.000 habitantes, en Bogotá este número se reducía a 1.755 causas en 2003.

Adicionalmente, la implementación del sistema acusatorio ha generado aparentemente una tendencia a la disminución en la recepción de denuncias en los primeros meses de su vigencia.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE ENTRADAS DE CASOS



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, www.fiscalia.gov.co

Como se observa en el gráfico anterior, en los distritos de la fase I la caída en los ingresos se manifestó durante todo el primer año,

⁹ Para el año 2003 la cifra era de 118.969 denuncias. Dato del Anuario Estadístico de la Fiscalía citado por Juan Carlos Arias Duque en "El sistema Acusatorio colombiano, Análisis desde su implementación", Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá, 2006, p. 68.

¹⁰ No se dispone del dato desagregado para Bogotá con el sistema nuevo, pero para el conjunto de los distritos de la fase I, los ingresos bajaron de 180.857 en 2003 con el sistema antiguo, a 173.698 en 2005 con el sistema acusatorio, ver Arias, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 68.

¹¹ El dato indica que en el primer semestre de 2005, las fiscalías de Santiago recibieron noticia de 198.824 delitos. Boletín estadístico del Ministerio Público, 2005.

en tanto que al inicio del segundo aparece lo que podría ser un cambio de tendencia hacia la recuperación. En la fase II la caída en el inicio fue más violenta y no existen aún datos que puedan marcar tendencia.

También señalan bajas importantes, los datos sobre capturas por parte de la policía en los distritos de la fase I, de 98.470 en 2003 a 19.000 en 2005¹².

Las razones que podrían estar detrás de estas disminuciones son múltiples y complejas de analizar, sin perjuicio de la posibilidad de distorsiones en los datos. No obstante, es una cuestión que requiere ser observada con detenimiento puesto que la presencia del Estado y su capacidad para hacerse cargo de los conflictos más graves, es una demanda importante de la población y sería un problema si el sistema de justicia penal muestra alguna tendencia a reducir su capacidad de recibir denuncias.

b) La capacidad de respuesta

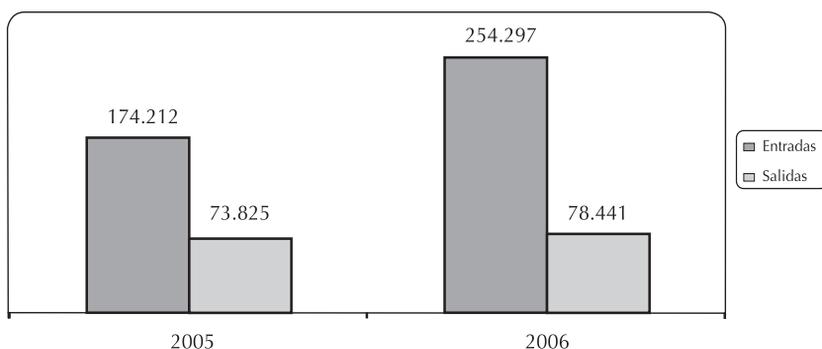
Desde el punto de vista de las personas afectadas por delitos, lo que probablemente resulta más importante, es la capacidad que el sistema tiene para dar respuesta a sus reportes de delitos. A su vez, para poder analizar esto de una manera productiva y seria se debe contar con los datos necesarios para determinar cuántas respuestas otorga el sistema y de qué calidad en relación con cada uno de los delitos que conoce. A su vez sería conveniente poseer estos datos desagregados en ámbitos territoriales o unidades de la fiscalía, a modo de establecer comparaciones y estándares de productividad. En el caso de Colombia, no obstante que el sistema cuenta con bastante información estadística, no ha sido posible conseguir información desagregada para evaluar la capacidad de respuesta, teniendo datos generales que representan una idea general de la productividad, sin diferenciar clases de delito.

Con el fin de analizar la productividad del sistema, resulta ilustrativo comparar la cantidad de casos ingresados con la cantidad de salidas¹³:

¹² Ver Arias, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 69.

¹³ El primer año incluye solo fase I y el segundo fases I y II.

Gráfico 2
ENTRADAS VS. SALIDAS



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, www.fiscalia.gov.co

Parece claro que el sistema tiene dificultades para terminar los casos que recibe, producto de lo cual está generando una carga de asuntos pendientes. El sistema expidió en 2005 el 42,4% de los ingresos que recibió, es decir menos de la mitad. En 2006 el problema se agrava, ya que el sistema expidió el 30,8% de sus entradas.

Las salidas presentaron las siguientes cifras:

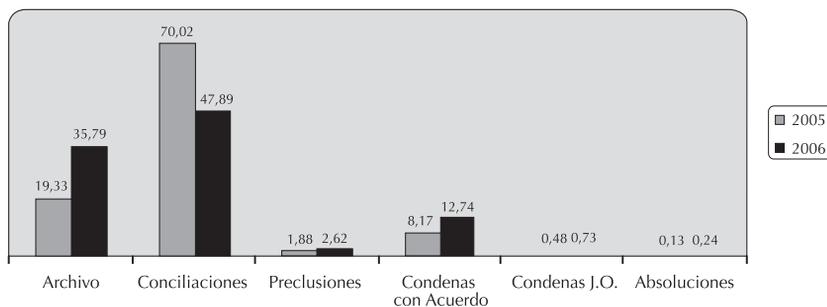
Tabla 6
DISTRIBUCIÓN DE SALIDAS EN NÚMERO

	2005	2006
Archivos	14.267	28.073
Conciliaciones	51.691	37.565
Preclusiones	1.387	2.056
Condenas con acuerdo	6.035	9.991
Condenas (juicio oral)	352	570
Absoluciones	93	186
Total	73.825	78.441

Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, www.fiscalia.gov.co

Como se observa en el gráfico 3, hay una preponderancia de la conciliación en el conjunto de respuestas que da el sistema.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE SALIDAS



Fuente: elaboración propia, con base en boletines estadísticos Fiscalía General de la Nación, www.fiscalia.gov.co

Para evaluar la capacidad de respuesta es necesario hacer análisis diferenciados por tipo de delito. No obstante las limitaciones de este informe, vale la pena mostrar los porcentajes que cada forma de término representa en relación con el total de ingresos:

Tabla 7
SALIDAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS

	2005	2006
Archivos	8,2%	11,04%
Conciliaciones	29,7%	14,8%
Preclusiones	0,8%	0,8%
Condenas con Acuerdo	3,5%	3,9%
Condenas Juicio Oral	0,2%	0,2%
Absoluciones	0,1%	0,1%

Para interpretar los datos desde el punto de vista de la capacidad de respuesta del sistema es preciso distinguir entre salidas que representan alguna forma de desestimación, esto es, que desde el

punto de vista de la víctima constituyen un reconocimiento de la imposibilidad de esclarecer o sancionar el caso y, las que suponen otorgar una respuesta de calidad que se traducen en algún tipo de satisfacción a la víctima, de sanción del autor o la determinación de la no culpabilidad después de un proceso penal completo.

Tabla 8
RESPUESTAS DEL SISTEMA

Tipos de salidas	2005	2006
Desestimaciones	9%	12,2%
Respuestas de calidad	33,5%	19,8%
Respuestas de calidad Sin conciliación	3,8%	5%

Los datos permiten hacer observaciones preliminares que se pretenden profundizar, utilizando para ello otras informaciones recopiladas en el marco de las entrevistas y visitas a las dependencias del sistema acusatorio en Colombia.

Pareciera que las dificultades en productividad se presentan en los dos tipos extremos de casos, esto es, delitos muy simples que pudieran ser desestimados y en complejos que requieren investigación. En cuanto a lo primero, la experiencia comparada indica que una parte probablemente mayoritaria de casos que actualmente están represados debieran haber sido objeto de alguna forma de desestimación. Los porcentajes de archivos cercanos al 10% son notoriamente insuficientes para un sistema que se plantea un manejo fluido de su carga de trabajo.

El sistema muestra sus fortalezas frente a los delitos flagrantes, por medio de las URI que estarían funcionando eficazmente. Por otro lado, resulta clara la enorme preponderancia de las conciliaciones como respuesta. Las respuestas de calidad que no constituyen conciliación representan un número pequeño, si se piensa que ahí están los casos resueltos en flagrancia, todo parece indicar que hay algo de cierto en las afirmaciones que indican la existencia de dificultades en la investigación de delitos cuando estas requieren actividades de mayor complejidad.

Debemos reiterar que hace falta información estadística para sugerir conclusiones generales acerca del desempeño de la fiscalía. En efecto, la información de los boletines estadísticos de esta institución señala la cantidad de casos que evacua por tipos de salida y los ingresos por tipo de delito, pero no muestra la información de salidas por tipo de delito¹⁴, dato que entregaría un panorama más completo de su desempeño¹⁵.

c) Dificultades para la desestimación

Las posibilidades de archivo y aplicación del principio de oportunidad que prevé la ley debieran permitir a la fiscalía deshacerse de los casos de delitos no graves y con pocas perspectivas de esclarecimiento, o para aquellos en que no se justifica la inversión de recursos estatales (típicamente, delitos de bagatela).

La experiencia muestra que la capacidad del sistema para resolver las desestimaciones rápidamente condiciona fuertemente su buen funcionamiento. Primero, porque el mantenimiento de grandes volúmenes de casos abiertos por largo tiempo dificulta su control, lo que genera una sensación generalizada de sobrecarga que no es real y donde la negligencia o la baja productividad pueden sobrevivir y prosperar. En segundo lugar, porque estos casos abiertos producen costos para el sistema que aunque no sean altos, terminan justificando una enorme actividad burocrática que consume recursos importantes. En tercer lugar, porque dificultan la focalización de la persecución penal en los casos más relevantes y con mejores perspectivas de éxito, los que suelen quedar enredados en el universo de asuntos abiertos y pendientes. Finalmente, porque retarda las respuestas a las víctimas y abre posibilidades a la corrupción.

Sin embargo, se observa que en Colombia estas facultades se utilizan en un porcentaje relativamente bajo de casos. Por ejemplo, en el sistema anterior, existía la resolución inhibitoria para poner fin a casos de inexistencia de la conducta denunciada, atipicidad o ausencia de responsabilidad¹⁶. Según la fiscalía, en 2005 el sistema

¹⁴ Cfr <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/estadisticas/boletin%2016.pdf> así como los demás boletines disponibles en el sitio web www.fiscalia.gov.co

¹⁵ Esta información fue solicitada a la fiscalía, pero no se tuvo éxito. En consecuencia, y con la advertencia que sin esta información hay varias conclusiones que quedan pendientes, se abordan en primer lugar las desestimaciones de casos y las dificultades relacionadas con la investigación propiamente tal.

¹⁶ Artículo 327 de la Ley 600 de 2000.

mixto arrojó a nivel nacional 1.202.783 de salidas, de las cuales la resolución inhibitoria representa 554.656, es decir el 41,6%. Ello significa que ese año, al menos 41,6% de los casos no era “trabajable” o no tenía perspectivas de éxito.

Puede advertirse que las causales que permitían la aplicación de la resolución inhibitoria en el sistema antiguo encajan dentro de las causales de extinción y archivo en el nuevo sistema¹⁷. Es decir, en términos generales, los casos que en el sistema anterior se resolvían mediante resoluciones inhibitorias, en el nuevo sistema debieran ser susceptibles de archivo. Esta conclusión indica que es posible comparar las cifras de resoluciones inhibitorias del sistema viejo, con las de archivo del sistema nuevo. Así, según el boletín de la fiscalía de 2005¹⁸, de 73.825 salidas que produjo el sistema acusatorio en 2005, tan solo 14.267 corresponden a archivos, es decir el 19,33%. Ello permite concluir de manera preliminar que en el sistema nuevo, los archivos de casos sin perspectivas de éxito ha descendido de 46,1% a 19,33%.

Esta conclusión es confirmada por la percepción de los fiscales entrevistados. Una fiscal relató: “el archivo, a diferencia del sistema antiguo, es por atipicidad y es residual. Antes había resolución inhibitoria, ahora es más difícil –archivar–”. Otra fiscal coincide en esta apreciación: “el sistema anterior tenía el inhibitorio y la suspensión. Ahora pues ahí se queda, porque procesalmente no se puede echar al archivo una averiguación de responsables¹⁹ que no va ni para acá ni para allá”.

Estos datos posibilitan concluir que hay inconvenientes con la desestimación de casos. Ello es común en países de la región que han emprendido reformas hacia el sistema acusatorio²⁰. Parece necesario plantear el debate sobre las dificultades operativas que este problema genera y que pueden traducirse en una incapacidad de controlar una carga de trabajo abultada artificialmente por un conjunto de casos que en realidad nunca debieron ser investigados. Es imperativo introducir correctivos para impulsar la desestimación de casos

¹⁷ Artículos 77 a 79 de la Ley 906 de 2004.

¹⁸ <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/estadisticas/BOLETIN%2014.pdf>

¹⁹ Los delitos “en averiguación de responsables” son aquellos en que no hay imputado conocido.

²⁰ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, p. 17. Disponible en <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/DesafiosdelMPF.pdf>

sin probabilidades de éxito, debido a que las cifras indican que la fiscalía es tímida en la aplicación de este tipo de términos.

Ahora bien, algunos actores afirman que la baja cifra de casos desestimados se relaciona con la jurisprudencia constitucional, que impide que la fiscalía decida de manera independiente el archivo o la desestimación de casos. En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-591 de 2005, se pronunció sobre los artículos 78 y 80 del nuevo Código, declarando inconstitucional la facultad de la fiscalía de archivar las diligencias con efectos de cosa juzgada antes de la formulación de la imputación. La Corte sostuvo que los hechos que extinguen la acción penal no siempre son de tan fácil constatación como su naturaleza lo sugiere, y que los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación se verían conculcados si fuese el fiscal y no el juez de conocimiento quien tome la decisión de archivar. En consecuencia, a partir de esta decisión, es claro que cualquier pretensión de archivar una actuación constituye una preclusión y por ende, la competencia para decidirla corresponde al juez de conocimiento. En cuanto a la aplicación del principio de oportunidad, la Corte recuerda que por regulación constitucional específica la decisión está a cargo del juez de control de garantías.

Contrariamente a la interpretación de algunos actores, no nos parece que la decisión de la Corte impida aplicar los archivos en la medida de las necesidades existentes. Si antes de la expedición de la Ley 600, los inhibitorios alcanzaban cerca del 46% de salidas, no existen razones en la jurisprudencia citada que impidan que las salidas por archivo lleguen a cifras semejantes o incluso superiores en el nuevo sistema. La condición que introduce la sentencia constitucional es que la víctima pueda acudir al juez de conocimiento o al de garantías en caso del principio de oportunidad, para oponerse al archivo; ello es así en otros países de la región, que presentan cifras de archivo muy superiores a las colombianas. Por ejemplo, en Chile, las normas también estipulan que debe darse a la víctima la oportunidad de oponerse al archivo ante el juez, y a pesar de ello, las cifras de archivo ascienden a porcentajes entre 60 y 70% de los ingresos. En conclusión, la sentencia de la Corte impone una condición procedimental al archivo, que no necesariamente obstaculiza su incremento.

Lo que sí requiere la fiscalía de Colombia es implementar *una política de archivo*. Los funcionarios a cargo de procesar las causas carecen de incentivos para archivar los casos y por el contrario, tienen varios incentivos para mantenerlos, aun cuando sepan que no

llegarán a buen término. Se requiere diseñar un esquema de incentivos para archivar los casos “no trabajables”, y sería muy positivo que el sistema colombiano pusiera su energía en el diseño de una política de este tipo, tal como ha sucedido en otros países de la región.

d) Dificultades en la investigación

Como se señaló al comenzar este informe, la percepción general es que el sistema acusatorio en Colombia ha sido muy exitoso en el tratamiento de los casos de flagrancia, mientras el problema más notorio se presenta en asuntos que requieren el despliegue de actividades investigativas. Un fiscal indicaba que “lo único que se mueve es la flagrancia, lo demás es más demorado (...). Uno se ve supeditado a que le asignen policía judicial”. Aunque las cifras de los boletines de la fiscalía no permiten confirmar el represamiento de las misiones de investigación, este resulta constatado por la percepción unánime de los actores y del público en general. Un fiscal indicó que “más o menos el 80% de las investigaciones están en indagación, por no decir inactivas o quietas, porque no las evacua la policía judicial”. Otro fiscal coincide en esta apreciación: “el sistema nuevo es más ágil, desde que la policía judicial le dé resultados a uno”.

Sobre las causas de esta situación, también coinciden los actores en que se trata de un problema de sobrecarga de trabajo en la policía judicial. A pesar que el sistema cuenta con los funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el DAS²¹, la SIJIN²² y la DIJIN²³, los actores consideran que la cantidad de personal disponible no es suficiente para la evacuación de tareas que se asignan a investigadores. En general, todos los fiscales entrevistados –e incluso otros actores, como jueces y defensores– afirman que la dotación de policía judicial no cubre la demanda del sistema. En todo caso, las autoridades parecen compartir esta preocupación y de hecho, actualmente se encuentran en período de entrenamiento 300 nuevos investigadores para la CTI.

Debe destacar que a la poca cantidad de funcionarios, se sumaría la escasez de recursos que se asigna a la policía judicial. Un fiscal

²¹ Departamento Administrativo de Seguridad.

²² Seccional de Policía Judicial de la Policía Nacional.

²³ Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional.

expuso que “en la parte logística, los investigadores no tienen carros, no tienen grabadoras, y se ganan un sueldo mísero con el que tienen que subsidiar el transporte y las fotocopias”. En el mismo sentido, un funcionario del CTI refirió “acá somos más de 50 investigadores y hay 3 carros (...) nos toca pagar transporte y hasta darle plata a las víctimas para que paguen su transporte y vengan”. La visita a las dependencias del CTI permite constatar esta situación de carencia de recursos: por ejemplo, en una oficina de unos seis metros cuadrados, trabajan cuatro investigadores.

Pero además de la carencia de recursos, parece existir una dificultad derivada de cierta indefinición tanto normativa como práctica del rol de los investigadores. La ley colombiana contemplaría una función de policía judicial concebida como funcionarios de policía bajo la dirección de fiscales para desarrollar investigaciones. Para ello, la ley prevé un método de dirección específico que supone la elaboración por parte del fiscal de un programa metodológico, donde se define el curso de la investigación y las actividades concretas que los investigadores deben ejercitar.

Las entrevistas realizadas permitirían concluir que el funcionamiento práctico de la policía judicial en Colombia deriva frecuentemente en problemas detectados en otros países que han seguido el mismo modelo. Uno de ellos es que en ocasiones los fiscales encarguen a los policías trámites procesales y no verdaderas actividades de investigación criminal. Según los investigadores, la mayoría de las labores que realizan son de mensajería, notificaciones y cartas. Un miembro del CTI indicó: “nosotros no solamente nos encargamos de investigar, sino de labores de mensajería. Estamos acá haciendo oficios (...) yo diría que el 70% de lo que hacemos son labores de mensajería y trámites”. En respaldo de su afirmación, exhibió el listado consecutivo de oficios que ha hecho esa unidad de CTI, y llevan más de 3.000 oficios hasta noviembre de 2006. Un funcionario de otra unidad de CTI expuso: “yo creo que el 50% de trabajo es administrativo, oficiar, solicitar información a las entidades. También depende de la unidad”. Esto permite apreciar que al problema de la escasez de recursos humanos en materia propiamente investigativa, se suma la derivación de labores de secretaría a los funcionarios de policía judicial, agravando la congestión.

La necesidad de reforzar la policía judicial fue advertida antes del inicio de la implementación del sistema acusatorio. En efecto, como puede comprobarse en el sitio web de la fiscalía, se hicieron traslados de personal de la fiscalía al CTI. Por otro lado, cada fiscal

cuenta con un asistente, quien debe cumplir también funciones de recepción de entrevistas e interrogatorios, todo lo cual debería descongestionar en alguna medida a la policía judicial. Sin embargo, el problema radicaría en que las fiscalías y la policía judicial carecen de soportes administrativos que realicen labores secretariales que demanda el sistema, con lo cual tanto asistentes de fiscales, como funcionarios de policía judicial, podrían dedicarse a tareas propiamente investigativas. En este sentido, un funcionario del CTI precisó: “si a nosotros nos descargan de esa parte de estar oficiando se bajaría mucho el represamiento”.

Otro aspecto que agrava el problema es que el flujo de información entre entidades del Estado es muy burocrático y demanda mucho tiempo por parte de los investigadores. Un funcionario del CTI relató que “muchas instituciones piden escritos oficiales, o incluso radicación personal de las solicitudes. Por ejemplo para el control de armas, no admiten la solicitud por fax, se demora, o le dicen a uno que el funcionario solamente firma por las tardes”. En el mismo sentido, un fiscal indicaba que “todavía no hay una cultura de darle información al agente del CTI. No hay la colaboración suficiente, incluso por los mismos organismos del Estado”.

Adicionalmente, no existe interconexión con entidades como el registro civil, ejército o la procuraduría. Un fiscal precisó: “hace falta tecnología, sistemas de información, no hay comunicación con otras entidades. No tenemos acceso a las bases de datos ni a Internet”. Es fácil apreciar que si en vez de emitir un oficio y esperar su respuesta, los investigadores pudieran tener acceso interconectado a las bases de datos, los trámites que hoy duran días podrían llevarse a cabo en minutos.

Otro factor problemático sería una actitud de reticencia de los policías frente a las responsabilidades que el nuevo sistema les genera. En efecto, el policía judicial debe acudir al juicio a declarar acerca de sus hallazgos. Según un funcionario del CTI, “también el represamiento es a veces por miedo, porque hay mayor responsabilidad en el manejo de evidencia, uno queda como responsable”. Una funcionaria de otra unidad de CTI coincidió en esta apreciación: “en el sistema nuevo, las personas que investigan no se diluyen. Antes se diluía la responsabilidad”. Esta circunstancia ha sido común en otros procesos de reforma y la experiencia muestra que es necesario enfrentar estos temores mediante incentivos positivos, capacitación y políticas destinadas a remover reticencias; no hacerlo puede conducir a una actitud generalizada de resistencia al cambio con enor-

me impacto sobre la eficacia del sistema y la percepción del público sobre el mismo.

Con relación al programa metodológico, en general, la percepción de los investigadores es que es positivo diseñar la investigación en conjunto con los fiscales, y que dicho programa no suele ser un obstáculo en su trabajo. Sin embargo, advierten algunos problemas. Un investigador del CTI expuso: “se supone que nosotros tenemos que poder armar el programa con el fiscal. Y como la mitad de los fiscales lo hacen con uno, pero el resto son como el sistema viejo, decretan pruebas y ese es el programa metodológico, porque no se han flexibilizado”.

Existen, como este, varios ejemplos que permiten apreciar que mientras algunos fiscales han comprendido la utilidad de planear la investigación valiéndose de la experiencia y trayectoria de la policía judicial, otros no han entendido esta fortaleza del programa metodológico. En otro ejemplo, una investigadora del CTI refirió: “la gente que no conoce el código se deja amarrar por un programa metodológico mal hecho, pero eso en realidad es por desconocimiento del código”. Esta afirmación refleja que esta investigadora se ha visto en la necesidad de “esquivar” los obstáculos que encuentra en algunos programas metodológicos mal diseñados.

De otro lado, se señala la existencia de incentivos perversos en las metas fijadas a los fiscales. Al parecer, tienen como meta objetiva la emisión de programas metodológicos, lo que lleva a que no los usen como planeación de la investigación, sino como resultado en sí mismo. Incluso, un investigador expresó que “los fiscales tienen como meta hacer programas metodológicos, entonces incluso uno les lleva las pruebas ya recogidas y a partir de eso ellos hacen el programa para subir en la meta. (...) Además son metas objetivas, no de calidad. No se mide la efectividad del programa, sino que haya programa”. Esta apreciación, sumada a la anterior, sugiere que es necesario que los fiscales sean conscientes que el recurso investigativo capacitado debe aprovecharse para planear la investigación y que el programa metodológico es una ayuda estratégica del diseño de la investigación, no un requisito que suma puntos.

Pese a que el grueso de las dificultades en materia investigativa parece soportarlo el CTI, debe destacarse el marcado entusiasmo con que emprende su labor. Podría pensarse que la constante dele-

gación de funciones secretariales, para las cuales se encuentran sobrecapacitados, produciría desestímulos respecto del nuevo sistema. Por el contrario, todos los funcionarios entrevistados se mostraron optimistas y comprometidos con el sistema acusatorio, indicando que se encuentran motivados por los resultados que han logrado conseguir. Esta apreciación refuerza la conclusión de que una de las tareas más urgentes es resolver la carencia de apoyo secretarial y modernizar el flujo de información desde los organismos del Estado hacia la policía judicial, para capitalizar este entusiasmo, reducir la congestión y operar en los casos que requieren investigación.

e) *La conciliación*

Una forma de solución alternativa muy utilizada en Colombia es la conciliación. Esta figura existe en el país desde 1991 como forma alternativa de resolver conflictos en materias civil, penal, laboral, familia y agraria²⁴. A través de ella “dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”²⁵. Puede ser judicial y extrajudicial. La primera se realiza en un proceso judicial y la segunda, con anterioridad a este o fuera de él.

En el sistema acusatorio, la conciliación puede ser judicial y extrajudicial o preprocesal. La primera se lleva a cabo ante el juez de conocimiento en casos de reparación integral, con posterioridad a la emisión del fallo que declara la responsabilidad penal del acusado previa solicitud de la víctima, fiscal o procurador²⁶. La segunda, se aplica a delitos querellables²⁷ –en estos casos el trámite de conciliación constituye requisito de procedibilidad de la acción penal– y puede realizarse ante funcionarios públicos o particulares autorizados para ello, porque la Constitución Política autoriza a estos últimos a administrar transitoriamente justicia.

²⁴ Ley colombiana 446 de 1998, artículo 65; Ley colombiana 640 de 2001, artículo 19.

²⁵ Ley 640 de 2001, ley 23 de 1991. Además, ver: www.conciliacion.gov.co

²⁶ Ley 906 de 2004, artículo 102-108.

²⁷ Ley 906 de 2004, artículo 74.

La conciliación extrajudicial o preprocesal puede tramitarse ante un fiscal de las Salas de Atención a Usuarios (SAU) o Unidades Móviles de Conciliación de la Fiscalía²⁸ o ante el fiscal de las Casas de Justicia²⁹. También, ante un centro de conciliación de particulares o de entidades públicas; ante servidores públicos administrativos autorizados legalmente para ello –por ejemplo, comisarios de familia en delitos de violencia intrafamiliar conyugal– y, ante un conciliador en equidad en delitos querellables, siempre y cuando no esté expresamente prohibido³⁰.

La conciliación es ampliamente utilizada en Colombia. De acuerdo con las estadísticas de la fiscalía, entre enero de 2005 y el 31 de julio de 2006, las SAU recibieron 147.058 querellas, en 45,7% de estos casos se hizo audiencia de conciliación (67.310 audiencias) y en 31,4% tal audiencia está pendiente de realizarse (46.190). En 74,5% de las audiencias efectuadas se llegó a un acuerdo conciliatorio y solo 18,8% del total de querellas recibidas se remitieron a asignaciones para el inicio de la acción penal (27.763)³¹. Las conciliaciones llevadas a cabo en la fiscalía presentan el siguiente detalle:

²⁸ Las Salas de Atención al Usuario son un espacio de atención al público por parte de la Fiscalía General de la Nación en los distritos donde se implementa el sistema penal acusatorio en Colombia. Son coordinadas por un Fiscal, y en ellas se presta el servicio de conciliación preprocesal y orientación y asistencia a las víctimas de delitos. Para más información sobre este tema Ver: Resolución 0-2984 de 15 jul. 2005, “por la cual se reglamenta el modelo organizacional de salas de atención al usuario para el sistema penal acusatorio”, y consultar la página web: www.fiscalia.gov.co

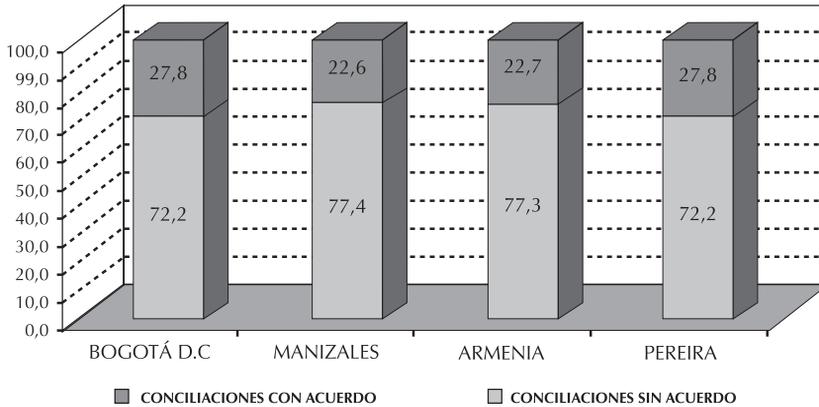
²⁹ Las Casas de Justicia son una iniciativa emprendida por el Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia para facilitar el acceso de comunidades a servicios de justicia formal y no formal. Consiste en que en un solo espacio físico se brindan diversos servicios jurídicos a cargo de entidades estatales, tales como, la fiscalía, comisaría de familia, defensoría del pueblo, el registro civil, los conciliadores en equidad, entre otros. Para más información sobre este tema Ver: Decreto 1477 del 2000 y la página del Ministerio del Interior. En: <http://www.mininteriorjusticia.gov.co>

³⁰ Para más información sobre conciliadores en equidad, ver: <http://www.conciliación.gov.co>

³¹ Estos datos fueron entregados por la Dirección Nacional de Fiscalía de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, están en proceso de consolidación y verificación, y corresponden únicamente a los distritos judiciales en los que comenzó la implementación del sistema penal acusatorio en enero de 2005, y no incluyen a aquellos cuya implementación empezó en enero de 2006, es decir, Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal.

Gráfico 4

CONCILIACIÓN PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO
PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 1



	Bogotá D.C.	Manizales	Armenia	Pereira	Total
Conciliaciones con acuerdo	8.571	2.673	1.042	1.568	13.854
Conciliaciones sin acuerdo	3.292	780	306	605	4.983
Total	11.863	3.453	1.348	2.173	18.837

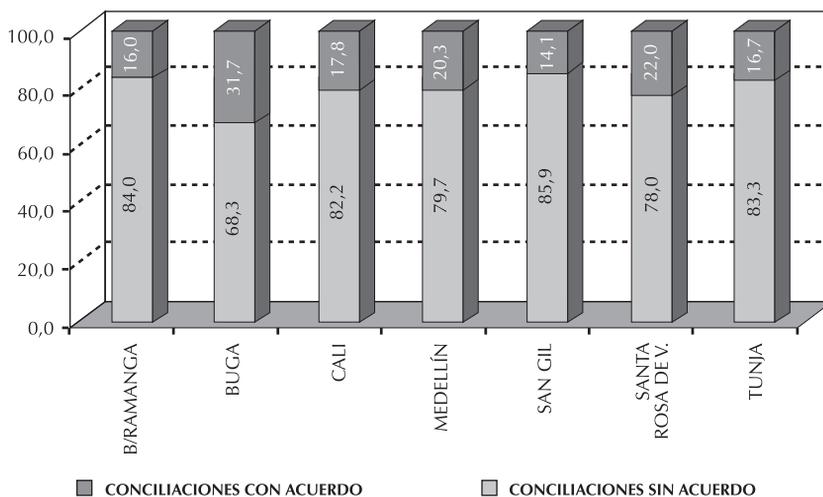
Fuente: cálculos CEJOSPA con base en datos suministrados por la FGN.

Los datos evidencian que a diferencia de otros países de la región, en Colombia existe una política explícita de promover esta forma de resolución alternativa, lo que ha derivado en resultados importantes desde el punto de vista cuantitativo. Desde el enfoque de la fiscalía, esta política se ha traducido en una labor específicamente realizada por las SAU. En la práctica ello implica que la víctima de estos delitos debe acudir a las SAU, donde los fiscales con auxilio de policías judiciales, procuran citar al imputado a una audiencia de conciliación; solo cuando estos intentos de citación o conciliación fracasan podrá el caso continuar su curso ordinario por medio de la persecución en una fiscalía radicada.

Desde el punto de vista de la gestión de casos, parecería que se trata de una política que muestra resultados positivos, dado que por esta vía se consigue aumentar el número de respuestas que el sistema otorga y al mismo tiempo, se evita congestionar a los fiscales con grandes volúmenes de denuncias para las que habrían respues-

Gráfico 5

CONCILIACIÓN PREPROCESAL EN DELITOS QUERELLABLES SISTEMA ACUSATORIO
PRIMER SEMESTRE DE 2006 FASE 2



	B/Ramanga	Buga	Cali	Medellín	San Gil	Santa Rosa de V.	Tunja	Total
Audiencias acuerdo	1.484	1.105	2.267	2.042	685	931	1.013	9.527
Audiencias acuerdo	282	514	491	520	112	262	203	2.384
Total	1.766	1.619	2.758	2.562	797	1.193	1.216	11.911

tas alternativas satisfactorias o eficaces. En efecto, respecto del total de respuestas del sistema, la conciliación representa un porcentaje relevante. Por ejemplo, en las dos fases de la implementación de la reforma, durante el primer semestre de 2006 se realizaron 9.527 conciliaciones, lo que constituye más de tres veces el total de soluciones obtenidas respecto de casos judicializados que sumaron 3.098.

No obstante estos resultados, existen algunas críticas al sistema de conciliación que si bien no ponen en tela de juicio su importancia y utilidad, muestran algunas dificultades en su desarrollo. Dado que existe una multiplicidad de sistemas de conciliación en materia penal y aun cuando esta heterogeneidad fue propuesta como una forma de garantizar el acceso efectivo a la justicia, se ha identificado una falta de coordinación interinstitucional entre autoridades que tienen competencia para controlar la ejecución de la conciliación penal, la ca-

rencia de un sistema de información integrado que permita conocer el total de conciliaciones penales realizadas a nivel nacional y debilidades en el control de la ejecución de acuerdos conciliatorios.

Debido a que la conciliación penal puede ser tramitada por fiscales, otros funcionarios públicos y particulares, cada uno de ellos responde a superiores jerárquicos diferentes y por tanto, existen directrices heterogéneas sin líneas unificadas de procedimiento. Además, el Consejo Superior de la Judicatura, que posee la facultad disciplinaria sobre los conciliadores, no realiza un seguimiento sistemático a su labor; este organismo únicamente tramita de manera aislada las denuncias realizadas a algún conciliador por su supuesto mal desempeño.

Igualmente, el Ministerio del Interior y de Justicia, cuya obligación es controlar la labor de los 128 centros de conciliación a nivel nacional y que tiene a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Conciliación, aparentemente no registra información relevante a la que tiene acceso en materia penal, por considerar que esta área es de competencia judicial.

Finalmente, entre el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, no hay intercambio de información, lo que imposibilita identificar sistemáticamente buenas y malas prácticas en el país.

En lo que respecta a la carencia de un sistema nacional de información integrado que brinde datos estadísticos, el país no cuenta con un sistema de esta categoría, que indique la cantidad, contenido y término de conciliaciones y que unifique los datos de la fiscalía, funcionarios administrativos autorizados para conciliar, y de los centros de conciliación públicos y particulares.

Por último, en relación con el control del cumplimiento de acuerdos conciliatorios, se vincularía directamente con la carencia de un sistema de información integrado. Por ejemplo, no es posible conocer el número de veces que una persona utiliza la conciliación en un mismo conflicto, el acuerdo al que las partes llegan y la autoridad que realiza dicha conciliación. Los centros de conciliación, funcionarios administrativos y conciliadores en equidad, no tienen obligación específica de realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos conciliatorios.

Pero además de problemas operativos, varios entrevistados hicieron cuestionamientos a las condiciones en que las víctimas de

delitos deben decidir si aceptan o no una oferta de conciliación con el imputado; es decir, si es que las víctimas tienen la posibilidad de considerar la oferta con pleno conocimiento de sus derechos y sobre la base de una garantía de persecución penal eficiente frente a la posibilidad de no aceptarla. Parece natural que frente a la implementación de un sistema tan nuevo se planteen este tipo de interrogantes, para lo cual es importante detectarlos y mejorar estas condiciones si es tales obstáculos se presentan de manera reiterada.

Desde la visión de la víctima, un sistema de acuerdos eficaz supone la opción de una persecución penal eficiente; en la medida en que este elemento no esté presente, la conciliación corre el riesgo de transformarse en una renuncia forzada de la víctima a sus derechos que puede resultar obligada a aceptar la oferta del imputado aunque esta no sea satisfactoria. La garantía de la opción de la persecución penal eficaz tiene que ver con el funcionamiento del sistema, pero también con la imagen que los fiscales transmiten a las víctimas y por lo tanto esto debe ser manejado con mucho cuidado por quienes promueven una política de promoción de acuerdos.

Los problemas de calidad frente a la víctima se vincularían con las falencias ya abordadas sobre el control de los conciliadores y la carencia de coordinación interinstitucional entre autoridades con competencia en esa materia. Pero también se relacionan con algunas cuestiones específicas, como el hecho que algunos fiscales de las SAU no tendrían un perfil adecuado para realizar una conciliación. Además, en determinados casos, los fiscales podrían estar inclinados a presentar a la víctima un panorama negativo de la posibilidad de continuar con la persecución.

Igualmente, se conocen casos de víctimas que han realizado conciliaciones preprocesales y que acuden nuevamente al sistema de justicia por considerar que la conciliación no fue efectiva para resolver el conflicto. Ellas manifiestan que conciliaron porque entendieron que ello era “obligatorio” y no tenían otra salida. Esta situación refleja que la ciudadanía podría tener la impresión que la conciliación es un mecanismo de “desestimación de causas penales”. Es importante destacar que la fiscalía ha mostrado preocupación sobre el tema y se ha debatido la conveniencia de elaborar un manual de procedimientos que fije criterios mínimos de actuación para la conciliación penal en las fiscalías y que permita limitar la incidencia de prejuicios en el desarrollo de la citada figura, espe-

cialmente, cuando el querellante y querellado tienen relaciones de dependencia o subordinación³².

En todo caso, debe estudiarse sistemáticamente el desarrollo de las conciliaciones, a fin de tener claridad sobre los problemas presentados y perfeccionar una política que aparece exitosa a nivel cuantitativo, pero que cualitativamente tiene complejidades necesarias de afrontar de manera progresiva por medio de un aprendizaje institucional.

3.2 Las audiencias, oralidad y gestión

a) Gestión y programación de las audiencias

Una fortaleza del proceso de reforma colombiano es el desarrollo de estrategias específicas para gestionar audiencias. De acuerdo con la experiencia comparada, las reformas procesales penales han logrado instalar la oralidad en la etapa de juicio, pero es difícil hacerlo en la etapa investigativa, lo que origina que se siga trabajando en función del “expediente judicial”, hecho que pone en peligro incluso la oralidad del juicio. Este es un aspecto muy crítico para un sistema basado en audiencias orales, y de no resolverse adecuadamente, puede hacer fracasar el sistema y frustrar sus objetivos básicos.

Tabla 9
SISTEMA PENAL ACUSATORIO
GESTIÓN EN AUDIENCIAS DE CONTROL DE GARANTÍAS
Enero 2005 - agosto 2006

Distrito judicial	Enero a agosto/2006	Acumulado 2005	Total	% Total
Fase I				
Bogotá	27.159	34.400	61.559	51,94
Manizales	5.996	4.877	10.874	9,17
Pereira	2.912	4.103	7.015	5,92
Armenia	708	1.703	2.411	2,03
Subtotal Distritos Fase I	36.775	45.083	81.859	69,07
Fase II				0,00
Medellín	14.684		14.684	12,39
Bucaramanga y San Gil	5.171		5.171	4,36

³² Ver Aguirre, Patiño Mauricio, *La Conciliación preprocesal, una solución al problema de la conciliación como requisito de procedibilidad*, 2004.

Cali y Buga	14.418		14.418	12,17
Tunja y Santa Rosa de Viterbo	2.386		2.386	2,01
Subtotal Distritos Fase II	36.659		36.659	30,93
Total	73.435	45.083	118.518	100,00

Fuente: Sala Administrativa – Consejo Superior de la Judicatura.

Tabla 10

SISTEMA PENAL ACUSATORIO GESTIÓN EN AUDIENCIAS DE CONOCIMIENTO
Enero 2005 - agosto 2006

Distrito judicial	Enero a agosto/2006	Acumulado 2005	Total	% Total
Fase I				
Bogotá	11.640	10.003	21.643	53,42
Manizales	3.421	2.302	5.723	14,13
Pereira	2.594	2.856	5.450	13,45
Armenia	864	1.382	2.246	5,54
Subtotal Distritos Fase I	18.520	16.543	35.063	86,54
Fase II				
Medellín	1.789		1.789	4,42
Bucaramanga y San Gil	605		605	1,49
Cali y Buga	2.303		2.303	5,68
Tunja y Santa Rosa de Viterbo	759		759	1,87
Subtotal Distritos Fase II	5.456		5.456	13,46
Total	23.975		40.518	100,00

Fuente: Sala Administrativa – Consejo Superior de la Judicatura.

A continuación se realizará una descripción del sistema de programación de audiencias en el Complejo Judicial de Paloquehao, que concentra la mayor parte de la actividad del sistema acusatorio en Bogotá, donde se ubican los juzgados de conocimiento del distrito judicial y se encuentra el Centro de Servicios que coordina los juzgados de garantía, incluidos los de las restantes cuatro sedes judiciales de la ciudad. Es probable que en otras ciudades existan prácticas o situaciones diversas a las descritas y por lo tanto no corresponde extrapolar las afirmaciones contenidas en este capítulo a todas ellas.

b) Centro de Servicios Judiciales

En materia de administración de salas de audiencias, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo Nro. 2.779 de 2004,

por el cual se creó el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Bogotá con motivo del nuevo sistema acusatorio. Según ese acuerdo, el Centro de Servicios tiene como funciones: administrar las salas de audiencias compartidas, verificar en ellas la instalación de equipos tecnológicos, informar a las partes y público en general la programación de audiencias, organizar el ingreso de público y medios de comunicación, velar por el orden y realizar el archivo tecnológico de los dispositivos de audio y video³³.

Asimismo, se dispuso la implementación de Centros de Servicios Judiciales descentralizados bajo dependencia del Centro de Servicios Judiciales “central”. Estos se encuentran en las URI –diferentes a Paloquemao–³⁴ y se responsabilizan de programar audiencias que por regla general son de carácter urgente. El Acuerdo 2.793 de 2004 fundó los centros de servicios judiciales de Kennedy, Engativá, Usaquén y Tunjuelito. Los Centro de Servicios Judiciales central y descentralizado han sido replicados en los demás circuitos donde ha entrado en vigencia el sistema acusatorio³⁵.

c) Audiencias en la etapa de investigación

La programación de audiencias en la etapa de investigación difiere de aquella para la etapa de conocimiento³⁶. Mientras que en la primera todas las audiencias son dispuestas por el Centro de Servicios Judiciales, en la etapa de conocimiento está esta a cargo de cada juez.

En función del método usado para gestionarlas, en la etapa de investigación hay dos tipos de audiencias. En primer lugar, las audiencias urgentes que deben realizarse en términos perentorios de horas

³³ Otras de las funciones asignadas al Centro son: realizar el reparto diario de procesos, efectuar las notificaciones que no se realicen en audiencia y entregar la correspondencia resultante de la actividad de los jueces a las partes, intervinientes, víctimas y terceros, así como a las oficinas públicas y privadas relacionadas con medidas que afecten bienes.

³⁴ La sede URI Paloquemao no requiere de esta figura puesto que se encuentra ubicada en el mismo lugar donde se encuentra la sede “central” del Centro de Servicios Judiciales.

³⁵ Ver por ejemplo el Acuerdo Nro. PSAA05-3027 de 2005. “Por el cual se crea el Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales de Medellín y se organizan sus funciones, con ocasión de la implantación del nuevo Sistema Acusatorio Penal”.

³⁶ La etapa de conocimiento o de juicio comprende la audiencia de acusación, la audiencia preparatoria y el juicio oral y el incidente de reparación integral. En ella actúan los jueces del circuito, que por ser de mayor jerarquía que los municipales, conocen además de las apelaciones de las decisiones de los jueces de garantía.

(por ejemplo controles de capturas y de allanamientos). Su programación comprende los siguientes pasos: el caso llega al Centro de Servicios generalmente con fiscal, imputado y defensor asignado. Un funcionario del Centro de Servicios ingresa los datos al sistema informático y este realiza la programación de la audiencia y la asignación a un juez de turno automáticamente. Cada vez que un juez de turno culmina una audiencia debe ingresar su clave en el sistema (“loguearse”) a fin que el sistema le asigne otro caso de turno. La agenda de estas audiencias se publica en una pantalla ubicada en la entrada del Complejo Judicial Paloquehao.

En audiencias de la etapa de investigación los plazos no son tan urgentes o perentorios. Los fiscales, defensores, imputados o víctimas pueden pedir su realización ante el juez de garantía, a fin que este resuelva cualquier controversia producida en el proceso. Los actores entrevistados estiman que desde la solicitud hasta la celebración de la audiencia pasa cerca de un mes. El Centro afirma que ello es debido a que, además de la disponibilidad de jueces, el tiempo debe alcanzar para la notificación a todas las personas que deben asistir, las cuales se efectúan por escrito (telegrama). Por ende, aunque existen jueces disponibles, la audiencia no se programa con prontitud, porque no alcanzan a cursarse todas las comunicaciones.

Estas audiencias se agendan cada 30 minutos, con independencia del asunto que motiva su realización. Pese a que se cuenta con una unidad informática, el Centro de Servicios Judiciales no posee información estadística sobre la duración de estas audiencias por tipo de diligencia, lo cual permitiría disponerlas con mayor precisión.

Debe agregarse que no existe cartera de causas entre jueces de garantía. Ello significa que si en un caso particular hubo una primera audiencia y debe celebrarse una segunda, esta se asigna a cualquier juez y no necesariamente al que celebró la primera, lo que permite mayor flexibilidad y aprovechamiento de recursos humanos.

d) Audiencias en la etapa de conocimiento

La etapa de conocimiento es aquella que se efectúa después de la solicitud de audiencia para lectura de acusación e incluye los términos de casos de forma negociada (preacuerdos y negociaciones) y juicios orales. En esta etapa, el juez que conoce la primera audiencia debe continuar con las demás relacionadas al caso, es decir, la asignación se hace bajo el sistema de “cartera de causas”.

La programación de audiencias en la etapa de conocimiento se realiza de manera independiente por el juez que lleva cada caso. El despacho individual del juez (el secretario y dos oficiales mayores) programan la agenda sin tener a su disposición la agenda de fiscales y defensores y sin que exista un procedimiento para coordinar esta labor con la fiscalía y defensoría. Esta agenda unilateral del juzgado se digita en una planilla que se imprime y se envía al Centro de Servicios, que realiza las notificaciones.

Las mismas se publican en una cartelera cerca de las ventanillas de atención al público del Centro de Servicios. La información se clasifica por juzgados, lo que a veces dificulta la búsqueda, pero es coherente con el sistema de cartera de causas. En esta programación puede advertirse que cada juez tiene asignada una sala, a pesar que no siempre está desarrollando audiencias.

Fiscales, jueces y defensores entrevistados coinciden en que la programación de audiencias es necesaria para asistir a todos los requeridos y que es tarea exclusiva del Centro de Servicios Judiciales.

e) Nivel de cumplimiento de la agenda

Pese a que aparentemente no es una práctica generalizada, están empezando a producirse problemas de impuntualidad que podrían derivar en dificultades importantes a futuro. Por ejemplo, hubo un caso en que la audiencia fue programada a las 9:30, era la hora y estaban todas las partes presentes, pero tuvieron que retirarse de la sala porque tenía que desarrollarse la audiencia para las 9:00. A las 10:30 no había empezado aún la de las 9:30. El defensor manifestó que este fenómeno era “muy frecuente” y que usualmente le supone pérdida de tiempo e incluso inasistencia a otra audiencia. Este caso ilustra la importancia de la puntualidad, porque atrasos en una audiencia producen un efecto dominó en las agendas de todos los actores, con la posibilidad de frustrar varias audiencias.

Al respecto se preguntó cuales podrían ser las causas de la falta de puntualidad en el inicio de las audiencias. Un fiscal afirmó que en gran medida ello depende del juez, porque si el juez les exige a las partes, las audiencias comienzan más temprano; por otra parte, sostuvo que hay jueces que llegan a su despacho hasta 3 o 4 horas tarde, de manera sistemática. Esta afirmación fue confirmada por otros actores, que incluso identifican coincidentemente a jueces que suelen llegar tarde.

Sobre otras causas para el inicio tardío, un funcionario refirió que algunos sujetos procesales llegan tarde y que en ocasiones no llegan los detenidos por deficiencias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

El inicio tardío de las audiencias puede implicar el fracaso de otras audiencias. Debido a ello, los jueces suelen ser permisivos con la inasistencia de las partes. La ley prevé que la inasistencia injustificada de las partes se sanciona con una investigación disciplinaria y la declaración de abandono de la defensa si quien inasiste es el defensor. En la práctica, la sanción más utilizada es compulsar copias para que el ausente sea investigado disciplinariamente, pero se utiliza solo como una sanción para la inasistencia reiterativa. Un fiscal señaló que esta compulsión de copias se produce a la segunda o tercera ausencia, por un acuerdo “tácito”. Otro defensor indicó que existen muchas dificultades en la notificación y que el Centro de Servicios no se hace responsable de estas. Aparentemente el Centro de Servicios considera que es deber de fiscales y defensores hacer el seguimiento de casos para informarse de la fecha de las audiencias³⁷.

Estas opiniones concuerdan con una percepción generalizada que sugiere que la falta de coordinación es únicamente imputable al Centro de Servicios y no a la Fiscalía o Defensoría. Incluso, un defensor afirmó que “la defensoría no puede manejar la agenda de más de 400 defensores”. Ante estas circunstancias debe entonces el Centro de Servicios manejar no solo la de todos los defensores, sino también la de fiscales y jueces de Bogotá.

Los problemas de coordinación en la etapa de investigación adquieren una dimensión mayor en las audiencias de conocimiento. Los juzgados en esta etapa programan sus audiencias con completa independencia. Las probabilidades de cruces se multiplican en enorme medida, porque existen cerca de 30 juzgados de conocimiento en el Complejo Judicial de Paloquemao y ninguno dispone de la agenda de los demás actores. Además, el trámite para reagendar es complejo: el actor que no pueda asistir debe enviar un escrito al juzgado, a partir del cual, el juzgado vuelve a programar la audiencia y reenvía la planilla al Centro de Servicios, que a su vez debe

³⁷ El Centro, por su parte, afirma que las notificaciones rara vez fallan, y que los defensores utilizan esta disculpa como “carta blanca” para no asistir a las audiencias.

notificar otra vez a todos los actores. Con esta nueva programación puede ocurrir lo mismo, a un actor puede serle imposible asistir y otra vez debe realizarse el mismo trámite.

El cruce de agendas disminuye notoriamente cuando la próxima audiencia se programa al finalizar la primera audiencia. El hecho que un mismo juez conozca todas las audiencias de un caso permite que las citaciones se notifiquen a las partes en un solo acto y que estas puedan acordar conjuntamente una fecha pertinente. Un defensor público expuso: “los jueces tienen la cortesía de preguntar si a uno le es posible asistir en la fecha propuesta”; empero, otros defensores y fiscales refirieron que algunos jueces son intransigentes con los cruces de agenda de las partes y que en estos casos, deben buscar a los jueces para que aplacen las audiencias, presentándose los problemas ya descritos en la parte del funcionamiento del Centro de Servicios.

En síntesis, existen dos sistemas paralelos de agenda de audiencias. Si bien el sistema de agenda de la etapa de investigación tiene algunas debilidades, es claro que ellas se potencian y agravan con la metodología de que cada juez agenda sus propias audiencias, como se usa en los juzgados de conocimiento. Esta conclusión haría deseable centralizar la labor en el Centro de Servicios Judiciales.

Es necesario introducir instancias de coordinación entre la fiscalía, defensoría, juzgados y otras instituciones como el INPEC. Sería adecuado la implementación de un sistema donde cada institución cuente con un ente encargado de coordinar sus recursos humanos, que los coordinadores manejen las audiencias de sus instituciones y que se comuniquen entre sí, minimizando posibilidades de cruces. Este mecanismo también permitiría instalar un control de la notificación y la asistencia puntual de las partes a la audiencia, con lo cual todos los actores ahorrarían tiempo y se evitarían tardanzas o fracasos de las audiencias.

No obstante, para que el Centro de Servicios Judiciales pueda llevar a cabo estas labores se requiere cambiar su perfil. Sus funciones deben ser fortalecidas y su rol definido frente a todos los actores, porque hasta el momento es ambiguo. Prueba de ello es que el nombre, estructura y conformación del Centro indicarían que es el organismo a cargo del manejo del recurso humano judicial de todo el sistema adversarial de Bogotá. Empero, sus propios funcionarios lo perciben como un organismo de perfil mucho más bajo; según ellos, el Centro se encarga de “dar cumplimiento a las decisiones de

los juzgados”, es decir, sus propios miembros lo perciben como un organismo subordinado a los juzgados, que no solo carece de facultades para disponer el recurso humano, sino que incluso se dedica a “cumplir las decisiones” de los jueces.

Una posible causa por la cual el Centro de Servicios no ha podido consolidarse como administrador del recurso judicial es el sistema incorporado para su coordinación³⁸: quien se encuentra a cargo de él es un juez municipal de menor jerarquía que la mayoría de los jueces de conocimiento, por lo cual es complejo que logre organizar y administrar el tiempo laboral de tales jueces. Adicionalmente, debe rotar cada año, hecho que dificulta que acumule experiencia en el trabajo para desarrollar métodos más sofisticados de coordinación y administración a partir de la práctica. Asimismo, su dedicación a la coordinación no es exclusiva, porque también lleva audiencias. Estos factores limitan al Centro para ejecutar labores que implican ejercer autoridad sobre los jueces a fin que cumplan con sus agendas. No habría falta de calidades personales en quien ostenta o ha ostentado el cargo, sino que las características del modelo de coordinación del Centro plantean dificultades objetivas de cara al reto de administrar el recurso humano judicial.

Un obstáculo para el manejo centralizado de la agenda, que permita un mayor nivel de cumplimiento, es según varios jueces una “mala versión de la autonomía del juez”. Algunos jueces consideran que el señalamiento de directrices sobre la gestión del sistema o la programación externa de audiencias atenta contra su autonomía, lo cual los lleva a sostener que su tiempo no es disponible por parte del organismo coordinador. Esta postura ubica al Centro de Servicios Judiciales en una encrucijada: por una parte, los actores lo consideran responsable de coordinar la agenda de audiencias, pero por otra, se ve obligado a hacerlo con jueces que no permiten que su tiempo sea administrado por nadie diferente de ellos mismos.

f) Mantenimiento del modelo de despacho del sistema antiguo

En las fiscalías y juzgados se mantiene un modelo según el cual el fiscal o juez dirige el despacho y cuenta con asistentes abogados a cargo de las labores auxiliares escritas. Se trata de un modelo funcional a la escritura, lo cual, sumado a la inercia propia del

³⁸ Previsto en Circular del Consejo Superior de la Judicatura. El Consejo Superior de la Judicatura creó el centro por medio del Acuerdo 2.779 de 2004.

sistema antiguo, propician el uso de la escritura más allá de lo que aconseja un sistema oral, con el consiguiente desperdicio de tiempo de los actores y la debilitación de algunos postulados del sistema adversarial.

Como se ha indicado, los juzgados cuentan con secretarías individuales. Por regla general, los juzgados de conocimiento tienen tres funcionarios de secretaría, y los de garantía dos. Algunos de ellos cumplen labores en el interior de la sala de audiencia, y otros en el despacho del juez. Las funciones dentro del recinto de la audiencia son las propias de un sistema oral y en efecto, se requiere que alguien las lleve a cabo, como encargarse de las actas de las audiencias y hacerle seguimiento a la grabación. Por el contrario, las tareas de los funcionarios que permanecen en el despacho del juez, es decir, redactar oficios, hacer citaciones e ingresar datos a sistemas informáticos, son actividades relacionadas a la coordinación con otras instituciones, y para desarrollarlas no se requiere una secretaría por cada despacho. Inclusive, con frecuencia estos funcionarios auxiliares mencionan funciones a su cargo que el Centro de Servicios también dice llevar a cabo, como la alimentación de sistemas informáticos.

g) El uso de carpetas

La existencia de despachos individuales en las fiscalías ha hecho posible que las carpetas ocupen un lugar parecido al expediente judicial, afectando de esta manera el sistema adversarial. Un técnico de una fiscalía afirmó “nos dijeron que –las carpetas– no iban a crecer tanto como el expediente, pero igual crecen, se vuelve lo mismo”. El problema se agrava cuando estas son enviadas a los jueces para iniciar la etapa de conocimiento. Los actores y funcionarios entrevistados coincidieron en que las carpetas y los CDs de las audiencias de la investigación son entregados al Centro de Servicios y este los remite a los jueces.

Con respecto a lo que hacen los jueces cuando reciben las carpetas, como cada despacho judicial es una unidad independiente con criterios propios de acción, cada magistrado tiene una idea personal acerca del rol que deben jugar las carpetas. Por ejemplo, un juez manifestó: “los fiscales procuran enviarle a uno un montón de papeles. Yo les devuelvo todo y les digo que no deben llevar un expediente, sino que deben manejar una carpeta administrativa. Pero varios jueces exigen que se les manden los documentos, dictámenes periciales, etc. El fiscal manda lo que quiere y el Centro de Servi-

cios Judiciales no examina, sino que manda todo al juez”. En cambio, la mayoría de los jueces hace un uso más amplio del audio de las audiencias de investigación. Los funcionarios de secretaría estudian el caso y refieren la información al juez antes de la primera audiencia. Un secretario afirmó: “acá todos los audios de cada caso se vuelven a escuchar”. Otro dijo que “se oyen todas las audiencias de cada caso antes de recibir la primera audiencia. Un día antes de esta primera audiencia, el funcionario sustanciador le pasa toda la información al juez”.

En otros juzgados la carpeta se usa como expediente en las mismas condiciones del sistema antiguo, privando de toda significación al debate en audiencia. Un secretario relató que para el inicio de la etapa de juicio, llega la carpeta de cada caso con los elementos materiales probatorios y si falta alguno, se lo piden al fiscal para completarla y poder estudiarla antes de la primera audiencia; dijo que en estos casos, “va personalmente el sustanciador donde el fiscal a pedirle las pruebas, y cuando no logramos conseguir al fiscal, el juez llega a la audiencia y conoce las pruebas en la audiencia”. Es decir, en este juzgado la regla general es enterarse por las carpetas y excepcionalmente, después de agotados los esfuerzos, se conocen las pruebas en audiencias.

Por el contrario, funcionarios del Centro de Servicios negaron que estas carpetas contengan evidencia, y afirmaron que solamente se envían las actas de las audiencias. Sin embargo, eso no fue lo que observamos en varios despachos de juzgados, que tienen sobre las mesas carpetas de 300 y 400 páginas, que sugieren que sí contienen evidencia, entrevistas, dictámenes y otra información que debiera introducirse al proceso en audiencia a través de los mecanismos propios del sistema oral, y no remitiendo un expediente a la usanza antigua.

Algunos actores están conscientes que estas prácticas son ajenas al sistema adversarial. Así lo confirmó un juez que dijo no abrir las carpetas y tomar la decisión únicamente con base en la información de audiencia. A su turno, un fiscal relató “lo que supone la ley es que el juez no puede conocer los elementos de convicción. Mas lo que he visto yo es que normalmente –los jueces– poseen carpetas”. Estas posiciones permiten advertir que existen actores conscientes de que este uso es disfuncional al sistema, pero a pesar de ello, la mayoría de los jueces escucha audios, lee carpetas o delega su lectura en su secretaría, para que les relaten el contenido. Incluso en algunos casos, los funcionarios de secretaría dijeron que en su

despacho se leen carpetas, se escuchan audios y se prepara un formato-resumen para que el juez acuda con él a la audiencia.

Otro aspecto de garantía que preocupa es que si bien fiscales y jueces conocen el contenido de la carpeta, los defensores lo ignoran. Al ser interrogado sobre el contenido de la carpeta, un defensor dijo “yo no sé qué es lo que contiene la carpeta, normalmente son copias de las actas. El Centro de Servicios arma un paquete con lo que le va entregando el fiscal y eso le llega al juez”. Debe recordarse que el sistema acusatorio es un sistema de partes y el equilibrio entre ellas debe preservarse cuidadosamente. Si se permite que una de las partes presente al juez información sin que la otra disponga de ella, se produce un desequilibrio que afecta la imparcialidad del juez de manera irrecuperable. Además, las audiencias pierden sentido porque el juez ya ha tomado partido, con base en la información de que dispone a partir de la carpeta.

h) La lectura durante las audiencias

Otro uso contrario a la oralidad y que le resta dinamismo a las audiencias es la tendencia a la lectura de documentos, en lugar de la intervención genuinamente oral en audiencias. Varios actores señalaron que es una práctica que progresivamente ha ido disminuyendo, lo cual es positivo porque indica que se usa por la timidez o la falta de práctica. Un defensor indicó que “el año pasado yo diría que se leía el 30%, y este año yo diría que es un 10%”.

Es importante que se consolide la tendencia a leer menos los documentos escritos. Por ejemplo, todas las audiencias de preacuerdo observadas iniciaron con el fiscal leyendo el acta de preacuerdo. Los jueces confirmaron que los fiscales generalmente leen el acta de preacuerdo en la audiencia y que en ocasiones ellos solicitan a los fiscales que la lectura sea solamente parcial. Este problema también se da en torno a las estipulaciones probatorias, por una mala interpretación de su sentido. Durante la audiencia preparatoria, se lee el documento que contiene la prueba que se va a estipular. Un fiscal explicó esto diciendo que “debe introducirse mediante lectura; uno envía el acta de preacuerdo y cómo se debe sustentar, uno le da lectura”. Se observó un juicio oral donde el fiscal leyó su teoría del caso que parecía más una formulación de imputación.

A partir de estos casos se hace indispensable recalcar que si la lectura como hábito se encuentra en retirada, no es un problema grave. Pero si los actores (como se percibe en la afirmación del

fiscal) piensan que esta es la forma correcta de aducir información como las estipulaciones o preacuerdos, sí es un problema digno de atención, porque con el tiempo le resta dinamismo a las audiencias y hace que pierdan su sentido. La audiencia debe ser un entorno de confrontación jurídica, no un recinto de simple eco de escritos.

Se ha notado que continúa siendo una práctica corriente el uso del expediente y cómo la existencia de despachos individuales en fiscalías y juzgados lo permite. Ello aconsejaría suprimir las secretarías individuales de los juzgados y centralizar los servicios que prestan en un Centro de Servicios Judiciales potenciado. La principal dificultad en este punto es el trámite de acciones de tutela. De acuerdo con la ley, cualquier juez puede conocer de ellas y no existe un procedimiento oral para la tutela, sino uno escrito que requiere por consiguiente de labores que se hacen en secretarías individuales. A este respecto, deben idearse soluciones creativas, pero siempre bajo la recomendación de suprimir las secretarías individuales de los juzgados, para posibilitar la oralidad, desterrar el expediente, dar igualdad de oportunidades a la fiscalía y a la defensa y no consumir recursos humanos valiosos en labores superfluas en un sistema adversarial.

3.3 Tratamiento a las víctimas

El artículo 11 del Código de Procedimiento Penal de 2004 estableció un importante catálogo de derechos de las víctimas de delitos, entre los que destacan el derecho a un trato humano y digno, a recibir información y a la protección y reparación. Estos se traducen en varias otras reglas del Código que establecen regulaciones específicas destinadas a hacerlos operativos. Las mencionadas normas constituyen un importante avance puesto que genera obligaciones respecto de actores y establece bases para un cambio de prácticas a favor de quienes resultan afectados por la comisión de delitos.

No obstante, la experiencia de los diversos procesos de reforma demuestra que poner en vigencia este tipo de derechos requiere de medidas de implementación específicas y que la tendencia natural de los actores del sistema es más bien la de evitar hacerse cargo de demandas que suelen ser difíciles de manejar. De acuerdo con las personas entrevistadas, el tratamiento de las víctimas es todavía un tema pendiente del proceso de implementación de la reforma en Colombia y la sola introducción de las reglas del código en su favor no ha producido cambios importantes en el trato que reciben.

La fiscalía por su parte, está desarrollando un plan destinado a resolver varios problemas que las víctimas enfrentan en dicha institución. Mientras tanto, las normas que establecen una serie de derechos para las víctimas no han sido objeto de un proceso sistemático de implementación y por lo tanto, su cumplimiento queda entregado a la discrecionalidad de los funcionarios que tratan con ellas y a la capacidad de estas para reclamarlos.

3.4 Defensa pública y defensa privada

La implementación del sistema acusatorio en Colombia ha llevado aparejado un refuerzo importante del sistema de defensa pública. Por medio de la Ley 941 de 2005 se suprimió el sistema tradicional de abogados de oficio y en su lugar se ha fortalecido un sistema de defensores públicos que actualmente cubre cerca de 85% de la atención a los imputados en el sistema procesal nuevo y que se encuentra operando bajo la dirección y coordinación de la Defensoría del Pueblo.

La defensa pública se ha constituido en uno de los actores más dinámicos y comprometidos con el proceso de reforma. Prueba de ello es el hecho que en poco tiempo ha sido capaz de garantizar la prestación del servicio de defensa a una amplia mayoría de los imputados del nuevo sistema.

No obstante, en varias de las entrevistas realizadas se reveló la poca participación de los abogados privados en la defensa de los imputados. Probablemente este problema se vincule con las dificultades propias del proceso de transición. Empero, más complicado es que debido a su gran presencia en el sistema y a su fortaleza institucional, la defensa pública consigue obtener algunas ventajas de tipo operativo que no se transmiten a la defensa privada y que más bien contribuyen a su exclusión. Un ejemplo de esto se da en las URIS, donde se inician muchos de los casos que lleva el sistema; en ellas los defensores públicos tiene acceso por canales establecidos, que no operan del mismo modo para los privados, quienes tienen muy poco o ningún acceso a esas unidades.

Este problema trasciende el puro interés privado de los abogados de libre ejercicio. El riesgo es la consolidación de un sistema de justicia compuesto solo de funcionarios públicos, que tienda a dificultar el acceso de actores externos y consecuentemente, a excluir también el control de su funcionalidad. Un componente básico de un sistema adversarial es el equilibrio y control a través de la comunidad de

abogados externos al Estado, con independencia respecto del mismo e incentivos para desafiarlo aún en las circunstancias más extremas. Ello no es incompatible con un sistema de defensa pública, pero debe cautelarse que ambos sistemas coexistan equilibradamente.

3.5 Procuraduría

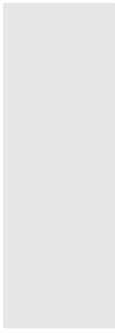
Una característica particular del sistema colombiano es la intervención de la procuraduría. La reforma ha otorgado una participación bastante amplia a la procuraduría en los procesos judiciales, institución que tiene una función general de custodia de los valores del sistema legal. En concreto, se plantea su intervención para defender el orden jurídico, patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales de las personas³⁹. En la práctica, esta función se traduce en la presencia de procuradores en diversas audiencias, durante las cuales emiten opiniones legales que pueden favorecer o perjudicar a cualquiera de las partes.

En general, se trata de una situación novedosa que no ha tenido lugar en los demás países de la región. En las entrevistas no hubo críticas sustantivas a su intervención, salvo que los demás operadores no perciben su contribución sustantiva al proceso penal, en relación a los costos que ello origina al Estado. A nivel teórico se plantea la dificultad potencial de que siendo la defensa pública parte de la defensoría del pueblo y este a su vez parte del Ministerio Público constituido por los procuradores, pudiera generarse algún conflicto con la imparcialidad de sus intervenciones, cosa que aparentemente hasta ahora no se ha manifestado como problema.

Lo que sí resultaría problemático en la proyección futura del proceso de instalación del sistema acusatorio en Colombia, es la carencia de un rol claro para la procuraduría en el funcionamiento ordinario del sistema acusatorio. Esto debido a que el gasto de recursos públicos en el desempeño de funciones innecesarias podría fomentar la generación de una cultura legal reacia a la rendición de cuentas que puede proyectarse a las demás funciones del sistema. Es decir, la existencia de un costoso y complejo aparato institucional que no realiza un aporte valorado por el resto de actores y la comunidad establece un precedente que dificultaría que los demás órganos del sistema se sometan a la exigencia de rendir cuentas sobre el aporte específico que realizan.

³⁹ Ley 906 de 2004, artículo 109.





LA REFORMA PROCESAL PENAL EN NICARAGUA*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo brindar información básica sobre el estado de la reforma procesal penal en Nicaragua. Ha sido elaborado a partir de información bibliográfica disponible y entrevistas con actores claves, en una visita realizada por representantes de CEJA a la ciudad de Managua en febrero de 2006, donde también se visitaron las instalaciones y se vio en funcionamiento el nuevo sistema de justicia penal de dicha ciudad.

Las entrevistas y la observación de CEJA se centraron en la identificación de las fortalezas y debilidades de la reforma procesal penal en Nicaragua. En este sentido, este informe hace especial hincapié a cuestiones como la inserción efectiva de la oralidad como método para la toma de decisiones y su implementación, el uso y funcionamiento de las salidas alternativas y criterios de oportunidad, el control de los plazos, el comportamiento de las medidas cautelares, la integración de nuevos actores al proceso penal, entre otras. Tal información es complementada con descripciones básicas de cada uno de los actores institucionales involucrados, sus estructuras, sus modos de integración, con atención al impacto que sobre estos ha tenido la reforma.

* Informe redactado por Ileana Arduino.

1. LINEAMIENTOS BÁSICOS SOBRE EL PROCESO DE REFORMA PROCESAL PENAL Y EL CONTEXTO LOCAL

En 1999 se creó una *Comisión de Alto Nivel*¹ para la redacción de un proyecto de Código Procesal Penal (CPP). Luego la Corte Suprema, que posee iniciativa de ley, presentó el proyecto a la Asamblea Legislativa.

En octubre de 2001 se aprobó el nuevo CPP con modificaciones que no afectaron los ejes básicos del proyecto original. La vigencia del CPP supuso un salto cualitativo frente a una legislación vigente desde 1879, que respondía a las notas típicas de los sistemas inquisitivos heredados por los países latinoamericanos de la época colonial.

La reforma definió una tajante distribución de roles entre las partes, contempló una etapa preparatoria ágil y muy desformalizada y estableció la plena oralidad desde el inicio del proceso. Han mantenido la institución del juicio por jurados y han incorporado la justicia de ejecución penal.

Los plazos para la terminación de los procesos son estrictos. Lo mismo ocurre con el plazo máximo de prisión preventiva. En materia de plazos y formas procesales las reglas son las clásicas y existe la posibilidad de renuncia de las partes, lo que brinda herramientas para flexibilizarlos si es necesario.

En líneas generales, el sistema de medidas cautelares responde a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos al establecer mecanismos de control y prever medidas alternativas que permitan hacer de la prisión preventiva una medida de uso excepcional. Sin embargo, aún se mantienen normas que limitan la excarcelación en razón del tipo de delito y lo que es más grave aún, la posibilidad de que la prisión preventiva sea decidida en una audiencia en la que no participe el abogado defensor.

De otro lado, se ha incorporado una concepción amplia de víctima y los acusados son considerados –a diferencia del proceso penal

¹ La Comisión estuvo conformada por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía, la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, el Servicio Penitenciario Nacional, Policía Nacional, la Procuraduría de Derechos Humanos, Auditoría Militar, Defensores Públicos y el Instituto de Medicina Forense.

anterior– sujetos de derecho. Empero, como se verá más adelante, subsisten problemas de diseño normativo.

El régimen de la acción sigue asentado en la obligatoriedad de la persecución penal pública, aunque matizado por la incorporación de diversas salidas alternativas, incluso la posibilidad de prescindencia de la acción. Estas medidas están directamente ligadas con la reparación del daño y la protección de los intereses de la víctima.

El sistema recursivo es amplio, que incluye como novedad el recurso de casación.

El proceso penal nicaragüense cuenta con dos notas muy características en relación con otros procesos de reforma. Por un lado, el juicio por jurados que preexistía a la reforma. Por otra parte, la existencia de un modelo de investigación con roles bien definidos que la reforma ha reafirmado normativamente a través de una distribución clara de las tareas de la policía y los fiscales.

También fueron sancionadas una nueva Ley de Carrera Judicial y la Ley Orgánica de Ministerio Público. Entre las reformas normativas pendientes se encuentran el Código Penal y la Ley de Carrera Fiscal ambos con estado parlamentario.

Es importante indicar que Nicaragua tiene una población de 5.483.447 habitantes, de los cuales el 56,7% se concentra en zonas urbanas. El 62,9% de la población nicaragüense se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 42,6% de su población total tiene entre 0 y 14 años².

Según la estadística policial, en 2005 se reportaron 88.519 delitos (1.614 delitos c/100.000 habitantes), de los cuales 27.845 fueron contra las personas.

En Managua ocurrieron 29.118 del total de los delitos denunciados (32,8% del total de los delitos ocurridos en el país).

La población penitenciaria fue al 31 de enero de 2006, según datos del Sistema Penitenciario Nacional, de 5.651 personas con una tasa penitenciaria de 103 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.

² Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2004-2005, 2006*, p. 311.

1.1 El proceso de implementación

La puesta en vigencia del nuevo CPP fue gradual, aunque en todo el país partió al mismo tiempo. La gradualidad se relacionó con el tipo de casos: comenzó con los delitos más graves (artículo 425 CPP) y 2 años después empezó su aplicación para la totalidad de los delitos (artículo 425, cuarto párrafo, CPP). La primera etapa se inició en diciembre de 2001 y la segunda en diciembre de 2003.

Sobre la coordinación interinstitucional para la implementación, el CPP creó la *Comisión de Alto Nivel* en la "*Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional*" (CNCI) que cuenta con instancias departamentales y municipales³. Son atribuciones de dicha Comisión, entre otras, coordinar actividades de implementación y capacitación; intercambiar criterios sobre propuestas de políticas referidas a la modernización del sistema de justicia penal y evaluar periódicamente las acciones de implementación y capacitación junto con el desarrollo de una política de información a la ciudadanía respecto de los resultados obtenidos. Asimismo, la CNCI decide la participación de organizaciones académicas y de derechos humanos en sus reuniones, con voz pero sin voto (artículo 416 CPP).

Iniciado el proceso de reforma se creó una *Comisión Técnica* para vincular a la Comisión Interinstitucional y las instituciones departamentales. Forman parte de esta Comisión un representante de la Corte Suprema, la Procuradora Adjunta y la Policía.

Una jueza de audiencias sostuvo que *"la Comisión Interinstitucional está bien desorganizada, se llama las reuniones, nos llegan los jueces, pero hay también muy poca convocatoria"*⁴. Otros funcionarios en cambio señalaron que la sostenibilidad del proceso de reforma se debía en gran medida gracias a dicha instancia de articulación.

En cuanto al presupuesto, el artículo 418 del CPP establece que *"En los 2 años siguientes a la entrada en vigencia del presente Código, la Asamblea Nacional hará las provisiones de fondos presupuestarios al Ministerio Público y al Poder Judicial para fortalecer institucionalmente al Ministerio Público y a la Dirección de Defensores*

³ Existen 17 comisiones a nivel departamental *Evaluación del Código Procesal Penal a tres años de vigencia*, documento elaborado por la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y el Ministerio Público, Managua, Nicaragua, febrero de 2006, p. 6.

⁴ Entrevista personal con un grupo de jueces y juezas de Nejapa.

Públicos, de forma tal que puedan incrementar el número de fiscales y defensores públicos, hasta satisfacer las necesidades del servicio y extender su cobertura a la totalidad de municipios del país". Pese a ello el proceso de reforma comenzó sin asignaciones presupuestarias extraordinarias. Necesidades como salas de audiencia, sistemas de grabación y computadoras tuvieron que ser asumidas sin ninguna política de inversión oficial orientada a sostener los cambios.

Si bien el proceso de reforma contó con fondos de la cooperación internacional, iniciada la primera etapa de implementación, el Poder Judicial quedó prácticamente sin apoyo de esa cooperación debido a la suspensión de provisión de fondos por parte de AID, el principal donante del sector.

En ese contexto, a diferencia de otras agencias del sistema de justicia penal de Nicaragua, el Poder Judicial asumió la implementación con recursos propios. El proceso fue descrito del siguiente modo: *"Todo lo hicimos sin alterar el presupuesto. Se hizo un inventario sobre la estructura del Poder Judicial y encontramos más de 150 abogados trabajando en áreas administrativas. Hablamos con ellos para que, conservando su trabajo y su salario, fungieran como jueces, con el compromiso que cuando hubiera presupuesto se los nombraba como jueces de distrito y se les equilibraba el salario (...). Cuando comenzamos había jueces de distrito que ganaban 28.000 córdobas y otros 3.500 córdobas. Los que ganaban entre 3.500 y 8.000 se fueron de jueces. Estuvieron 2 años y 4 meses hasta que logramos que finanzas aceptara nivelar el salario. Ahora anda entre 28.000 y 24.000 córdobas. Eso depende de la antigüedad y la zona en que estén ubicados. Se fueron con la voluntad de servir porque a nadie se le obligó. Las secretarías las sacamos de aquí. A los alguaciles, los sacamos del cuerpo de policía; encontramos estudiantes de derecho y les propusimos ser alguaciles en los juzgados. Todo fue voluntario porque sin vocación no se implementaba. Los defensores públicos los aumentamos suprimiendo los tribunales de propiedad⁵, a los que disolvimos y les dimos como opción de ser defensores públicos. No se hizo convo-*

⁵ Específicamente sobre esto agregó: *"Los tribunales de la propiedad no hacían nada. Eran nuevos, se habían creado para resolver problemas de la propiedad porque decían que había 100.000 casos pero finalmente resolvían 10 ó 12 casos al año. Había Salas de la propiedad en tres ciudades. Entonces suprimimos las salas de Matagalpa y León y concentramos todo en Managua, pues todo el personal de las salas de propiedad más sus empleados abogados pasó a la Defensa Pública voluntariamente".*

ctoria y eso puede parecer irregular, pero no había otro modo porque si no la reforma se caía⁶”.

Más allá de las carencias económicas medidas en términos de recursos públicos, las líneas de cooperación son diversas y cuantiosas. Por ejemplo, en abril de 2005 *CHECCHI* ganó la licitación de USAID por un plazo de 3 años y un monto de US\$ 9.300.0000, con la posibilidad de ampliación de fondos.

También son cooperantes relevantes la Unión Europea y PNUD (materia penitenciaria), AECI (género y capacitación judicial) y agencias de cooperación sueca y danesa (con presencia en la formación policial además de temas de género y acceso a la justicia).

Por otra parte, existe un programa integral del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientando al fortalecimiento judicial y acceso a la justicia por US\$ 12.000.000.

Todos estos proyectos son gerenciados desde la Corte Suprema de Justicia.

1.2 La liquidación de casos del antiguo sistema

Como la Corte Suprema de Justicia tiene facultad para establecer y modificar la competencia de las demás estructuras jurisdiccionales, se decidió que todos los casos del anterior sistema fueran asignados a los jueces de distrito con competencia civil, identificando previamente qué casos serían transferidos a qué jueces.

En el caso de Managua, como hay 8 jueces con competencia penal, los casos sometidos a liquidación por haberse iniciado en el sistema anterior se distribuyeron en 3 de esos juzgados. Los otros 5 se abocaron al conocimiento de casos del nuevo sistema.

En aquellos lugares del país en que solo hay un juez con competencia múltiple, se decidió que el mismo magistrado asumiera los nuevos casos y mantuviera los anteriores.

En rigor, los jueces penales mantienen competencia para conocer casos del antiguo sistema debido a la posibilidad que las causas

⁶ Magistrado Marvin Aguilar, miembro de la Corte Suprema, Presidente de la Comisión Interinstitucional y Secretario de la Comisión Técnica.

pendientes de resolución en apelación vuelvan mediante reenvío a la etapa de juicio.

Se previó también que los casos pendientes sin impulso procesal durante los últimos 8 meses sean declarados caducados y si estaban completos debían fallarse en forma inmediata.

Según el Informe Estadístico 2004 elaborado por la Corte Suprema de Justicia *“al finalizar 2004 aún permanecían 27.076 procesos ordinarios tramitados conforme el Código de Instrucción Criminal pendientes de fallo; 2 años después de haber sido delegados a juzgados civiles de Distrito y Distritos Penales especializados, solamente se ha logrado concluir poco más del 49% del total de la pendencia que surgió con la entrada en vigencia del nuevo CPP. Managua es la circunscripción que ha logrado cerrar la mayor cantidad de expedientes fallados del acumulado con 9.540 procesos ordinarios, con relación al año pasado, un aumento del 147%”*⁷.

2. LOS ACTORES Y LAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

2.1 Poder judicial penal: estructura y situación institucional

La jurisdicción penal tiene la siguiente estructura⁸:

- *Juzgados locales*: con asiento en las cabeceras de cada municipio. Su competencia se extiende al conocimiento y resolución en primera instancia de faltas penales y delitos menos graves.
- *Juzgados de distrito*: existe como mínimo uno por cabecera departamental (Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 44) y resuelven en primera instancia las causas por delitos graves con o sin jurados, según corresponda. Algunos de estos jueces son conocidos como “jueces de audiencia” porque su tarea específica es dirigir las audiencias previas al juicio.
- *Salas de lo penal de los tribunales de apelación*: con competencia en las apelaciones sobre las resoluciones de primera instancia. Existen 9 tribunales de apelación, una por circunscripción judicial.

⁷ Informe Estadístico 2004, p. 11. IN es la sigla con la que se identifican los casos del sistema procesal anterior.

⁸ AAVV. *Manual de Derecho procesal penal nicaragüense*, Tiberino Pacheco y Gómez Colomer, coords. Publicación realizada con el apoyo de USAID, CAJ, FIU, Universitat Jaume I, Editorial Tirant lo blanch, Valencia, España, 2005, p. 90 y ss.

- Sala en lo penal de la Corte Suprema de Justicia: con competencia en materia de recursos de casación y acciones de revisión contra sentencias dictadas por delitos graves.
- Corte Suprema de Justicia en pleno o Corte Plena: con intervención en las recusaciones y excusaciones de los magistrados de la sala penal y en las causas penales contra el presidente o el vicepresidente de la república.
- Jueces de ejecución: para la etapa de ejecución de penas y/o medidas de seguridad.

El territorio de Nicaragua se divide en 7 circunscripciones, 2 regiones y cada una de ellas en distritos. La cantidad de jueces aumentó considerablemente entre 2000 y 2003. En el primer año Nicaragua contaba con 47 jueces penales y en el 2003 contaba con 90 jueces penales⁹. La distribución por género es más favorable para las mujeres cuanto más alejada de la Corte se está. Así, los juzgados locales están ocupados en un 65% por mujeres. En la Corte Suprema, ellas ocupan el 30% de las vacantes¹⁰.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN EN LA CANTIDAD DE JUECES PENALES 2000-2003



Elaboración propia.

Fuente: Reporte sobre la Justicia en las Américas, 2004-2005, CEJA, p. 313.

Algunos entrevistados señalaron que en comparación a tiempos pasados, la situación en materia de independencia judicial ha mejorado en los últimos 5 años, aunque no podría afirmarse que no exista

⁹ CEJA, *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005, op. cit.*, p. 313.

¹⁰ <http://www.undp.org.ni/publicaciones/soluciones/numero3/index.htm>

ninguna injerencia¹¹. No obstante ello, todos los funcionarios entrevistados reconocieron que la composición del Poder Judicial es dependiente de pactos políticos explícitos.

Los cargos de los tribunales inferiores son dispuestos por la Corte Suprema y según un informe de situación de 2004 elaborado por la Embajada de Estados Unidos *“la Corte Suprema ignoró las listas con candidatos experimentados y políticamente neutrales presentada por la sociedad civil (...)”*¹².

Las notas de prensa y entrevistas remarcan la utilización del espacio judicial como un ámbito en que se dirimen cuestiones estrictamente políticas. Respecto a la relación con la prensa esta es mala, algo que se evidencia en el tratamiento de las cuestiones judiciales por parte de la prensa.

Desde la perspectiva de un juez de juicio: *“estamos siendo muy criticados, a veces con exageración, por algunos casos de corrupción. Yo en lo personal no dialogo con la prensa ni tengo buenas relaciones. Es una equivocación de los jueces conceder entrevistas, las resoluciones están dictadas por auto. Debería haber una oficina de prensa más dinámica. La prensa se interesa y filma determinados tipos de juicio. Pero también existe una prensa notoriamente amarilla; siempre se habla de algunas resoluciones pero con ellas se extienden las opiniones a todos los jueces. Nunca dan cuenta de las buenas resoluciones. También he visto una prensa vulnerable a la influencia del poder económico. La prensa también se vuelve un monstruo”*¹³.

De otro lado, en general los jueces consultados fueron contradictorios respecto de los niveles de presión recibidos por instancias superiores. Uno de ellos manifestó no tener inconvenientes con decir lo que fuera respecto de la Corte o las Salas, otros en cambio prefirieron no contestar las preguntas vinculadas con el estado de situación en materia de independencia judicial.

La influencia política sobre el Poder Judicial y las fuertes acusaciones de corrupción son mencionadas reiteradamente como la causa

¹¹ Entrevista con Manuel Arauz, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana de Nicaragua.

¹² *Informes de país sobre los derechos humanos* (2004), emitido por la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Asuntos Laborales de la Embajada de Estados Unidos en Nicaragua, disponible en <http://nicaragua.embassy.gov/www/hhrresp.html>

¹³ Entrevista con Juez de Juicio del complejo judicial de Nejapa.

central por la cual USAID determinó el cese de su apoyo a partir de agosto de 2003.

En cuanto a la disciplina interna, la Ley de Carrera Judicial contempla la figura del Consejo a cargo de definir la política de evaluación y control de desempeño de los jueces. Este Consejo fue conformado en 2005 y está en proceso de organización. Está integrado por 4 jueces de la Corte Suprema abocados exclusivamente a las funciones propias del Consejo y a tareas administrativas, aunque las decisiones se debaten con el pleno de la Corte.

Existen quejas contra magistrados y abogados generalmente por la retardación de justicia o denuncias de parcialidad del juez. Las quejas son mayoritariamente contra los abogados en ejercicio de la profesión¹⁴.

a) *Capacitación judicial y reforma procesal penal*

La reforma no partió con una política de capacitación estructurada y sostenible. Las capacitaciones fueron desarrolladas mediante postgrados pagados por los propios destinatarios, con el apoyo de las universidades que mantuvieron sus costos en lo mínimo, lo cual fue percibido como una política de compromiso de las universidades con el proceso de reforma. En la mayoría de los casos la función docente fue asumida por los propios magistrados recientemente capacitados.

Según Manuel Arauz, decano de Facultad de Derecho la Universidad Centroamericana de Nicaragua: *“A 4 años de entrada en vigencia tienen capacitación de postgrado en procesal penal prácticamente todos los jueces. Muchos otros tienen grado de maestría. Pero institucionalmente no hubo una política sostenida, orientada a objetivos propios del proceso de cambio. En la escuela judicial los cursos que se dictan son muy cortos. Podría decirse que aquí, en gran medida, se aprendió sobre la marcha”*.

Respecto a la capacitación en materia forense, la Escuela Judicial realizó actividades de capacitación. Los fiscales y policías participaron en algunos postgrados. Por fuera de esto, no hubo instan-

¹⁴ En Nicaragua no existe la colegiatura profesional obligatoria. La Corte habilita profesionalmente a los abogados y ejerce sobre ellos control disciplinario.

cias de coordinación con las áreas de capacitación de otras instituciones. Cabe señalar que la Escuela Judicial existe desde 1991, pero no ha participado con políticas específicas en el marco de la reforma.

La Escuela Judicial se financia con un presupuesto provisto y administrado por la Corte, que no es conocido por quien la dirige. De todos modos, las actividades continúan siendo costeadas económicamente por los jueces, lo que impacta en las posibilidades de aumentar las exigencias y las evaluaciones.

Al momento de la visita, se estaba trabajando en el diseño de un curso de formación inicial para jueces recientes y los futuros aspirantes a la carrera.

La Escuela Judicial cuenta con el apoyo de la Unión Europea y la Cooperación Española pero son fondos que no enfatizan específicamente la reforma procesal penal. El director de la Escuela tampoco conoce el volumen de los aportes brindados por la cooperación porque también ello es gestionado desde la dirección de la Corte Suprema.

Aún no se define el rol de la Escuela en relación con la carrera judicial. En opinión de su Director lo óptimo sería que se conforme una Dirección de Carrera Judicial con la cual la Escuela debería articular, pero no cargar toda la gestión de toda la carrera que, con acierto afirma, es mucho más que la capacitación¹⁵.

Estos datos deben considerarse partiendo del hecho que a inicios de los 90 no todos los jueces de Nicaragua eran abogados¹⁶.

b) Producción, uso y acceso a la información en el Poder Judicial

Hasta hace pocos años no existían datos estadísticos ni se producían informes o seguimientos sobre el comportamiento del sistema de justicia en Nicaragua. Recién en 1996 comenzó a funcionar la Dirección de Planificación y Proyectos en cuyo ámbito opera una oficina de estadísticas judiciales y un área de seguimiento de causas del nuevo sistema procesal penal.

¹⁵ Entrevista con el Director de la Escuela Judicial, Dr. Joaquín Talavera.

¹⁶ Entrevista con Mercedes Palma, Directora de Planificación y Proyectos de la Corte Suprema de Justicia.

Estas áreas aunque están bajo la misma dirección no funcionan coordinadamente. No hay coordinación con otras fuentes de producción de información como el Ministerio Público o la Policía Nacional.

La producción de información estadística no está reglamentada; al momento de la visita se estaban rediseñando algunos procesos de trabajo y el instrumental de recolección.

La demanda externa de datos impacta en el tipo de información que se produce y ha operado como un incentivo para la mejora del tipo de información que se obtiene.

No hay reglas para el acceso a la información ni previsiones que garanticen su carácter público, de modo tal que el acceso a los datos es decisión de quien tenga a su cargo la responsabilidad de gestionar el área o sus superiores.

Tampoco hay una política de difusión de los datos sobre el funcionamiento del sistema de justicia. Los operadores no reciben periódicamente los datos estadísticos que se producen aunque sí existe una publicación anual. La reticencia para la integración de la información no acarrea consecuencia alguna para los magistrados que no la provean.

Según la Directora de la Oficina de Estadísticas en Nicaragua el proceso de toma de decisiones está completamente desvinculado de la información estadística. No existen metas preestablecidas, por lo cual la información prevista solo permite hacer análisis comparativos pero no permite hacer análisis de desempeño óptimos.

La Oficina de Seguimiento de Causas del Proceso Penal comenzó a compilar información en 2004, pero sin definiciones claras sobre el tipo de información a relevar. De allí que aún continúa trabajando en el desarrollo de las herramientas de recolección, ampliando indicadores y campos.

c) *El sistema de notificaciones*¹⁷

En Managua el sistema de notificaciones se maneja desde una oficina común para todo el Poder Judicial, donde se reciben las solitu-

¹⁷ Todos los datos obtenidos del informe de área 2005 provisto por el responsable de la Oficina de Notificaciones del complejo judicial de Nejapa.

des de notificación de cada juzgado, luego se diligencian y se devuelven a los distintos despachos. La distribución de las notificaciones se basa en criterios territoriales y de volumen según las distintas zonas.

Existen 15 notificadores para todo el municipio de Managua sin considerar las estructuras propias de las instancias de recurso y de la Corte. Además, hay un equipo de 15 mensajeros que se ocupan exclusivamente de citaciones para los jurados. Cada notificador efectúa entre 80 y 100 notificaciones diarias. Los mensajeros llevan la mayor cantidad de trabajo que a veces es trasladada a los notificadores porque diariamente reciben pedidos de convocatoria de ciudadanos a efectos de la integración del jurado. Debe considerarse que algunos juzgados convocan cerca de 100 personas por selección de jurados.

La Oficina lleva estadísticas que dan orientación sobre el volumen de trabajo y la cantidad de notificaciones fehacientemente realizadas. Durante 2004 los juzgados penales remitieron un total de 154.098 notificaciones a realizar, de los cuales no fueron efectivamente diligenciadas 25.369 (16%). A ello deben sumarse las notificaciones para la integración de jurados con 94.422 notificaciones, de las que no resultaron notificadas 50.560 (53,54% del total de las solicitadas,) lo que indica el problema que esto representa en orden a la realización efectiva de juicios.

Los problemas de notificación se deben en gran medida a la falta de actualización de padrones y a la escasez de recursos del área. Existe un proyecto de notificaciones por casilleros para trabajar con abogados litigantes que acuden diariamente al complejo judicial de Nejapa.

La oficina de notificaciones cuenta con 5 computadoras asignadas al momento de su creación en junio de 2000.

d) Recursos informáticos

No existe asociada a la reforma procesal penal ninguna línea de trabajo ni proyectos de fortalecimiento de la capacidad informática para la gestión e implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Desde la Dirección de Informática de la Corte Suprema se informó que las únicas actividades específicas han tenido que ver con cambios en las plataformas para la selección de los jurados. No todos

los juzgados tienen computadoras; en algunos casos aún continúan utilizando máquinas de escribir. Varios jueces señalaron que las computadoras que hay en los despachos son suyas y no provistas por la Corte Suprema.

e) *La Oficina de Recepción, Distribución de Causas y Escritos (ORDICE)*

En Managua existe una Oficina de Recepción, Distribución de Causas y Escritos (ORDICE) que opera en el complejo judicial de Nejapa¹⁸. El sistema funciona mediante la recepción de denuncias en una única ventana, donde se realiza el sorteo y se asigna el caso a un juzgado. Luego se remiten los escritos directamente a las oficinas, mediante un sistema de mensajería interna.

Existe un problema estructural de funcionamiento de la ORDICE debido a que en el año 2000 comenzó a operar con una aplicación informática que fue sometida a sucesivos cambios, a modo de “parches”, lo que ha generado numerosas complicaciones. Además, los equipos disponibles están desfasados y son lentos para operar la aplicación con la que deben trabajar en las ventanillas de recepción al público. Es importante señalar que un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contempla entre sus componentes la revisión completa de esta área.

Al momento de la visita de CEJA se estaba desarrollando –por propia voluntad de quienes dirigen el trabajo–, un manual de operaciones para unificar criterios de trabajo con otras oficinas.

Según los jueces y juezas de los tribunales de Nejapa (Managua) *“el sistema de asignación de casos es por un sistema supuestamente aleatorio mediante una computadora que asigna los casos. Pero es un descontrol horroroso. De repente nos vemos en un sistema donde a varios nos ocurrió que llegáramos a tener casi cinco meses todos los fines de semana de turno”*¹⁹.

Más allá de las quejas, las cifras provistas por la ORDICE muestran que estas asignaciones no han sido desaparejas²⁰, aunque el informe

¹⁸ También existe la ORDICE en la ciudad de León y está en proceso de conformación en Matagalpa.

¹⁹ Entrevista personal con jueces y juezas de Managua (Nejapa).

²⁰ Informe Anual 2005, ORDICE, pp. 18, 20 y 21.

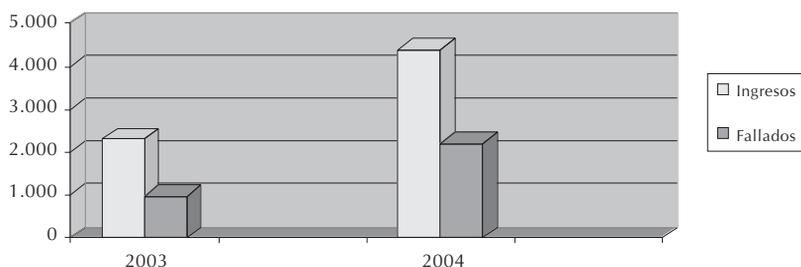
estadístico 2004 elaborado por la Corte Suprema de Justicia indica que ese año uno de los juzgados del Distrito de Managua (6º.) absorbió una cifra elevada de casos respecto del promedio general de 272 casos. Dicho juzgado recibió 417 casos²¹.

f) *Volumen de casos y gestión de la oralidad*

A nivel nacional, en 2004 ingresaron a los juzgados locales penales 35.878 casos, de los que resultaron fallados 18.237 (50,8% del total de casos). La estadística informa que en el 22,9% de los casos resueltos la respuesta fue una sentencia definitiva. Las absoluciones fueron 3.809 y las condenas 1.359.

En 2004 en los juzgados de Distrito en lo Penal ingresaron 4.394 casos y había 2.293 casos pendientes de 2003, de estos fueron fallados un total de 3.160 (47,2% del total de asuntos). Se resolvieron 2.193 del total de ingresados en 2004 (49,9%) y 967 de los pendientes de 2003 (42,17%). Gráficamente ello se expresa así:

Gráfico 2
RELACIÓN INGRESOS Y CASOS PENDIENTES – CASOS RESUELTOS 2004
JUZGADOS DE DISTRITO EN LO PENAL
TODO EL PAÍS



Fuente: Dirección de planificación e información. Departamento de Estadísticas Judiciales. Cifras al 6.9.05. Elaboración propia.

En Managua ingresaron en 2004 en los juzgados locales penales 15.184 casos y se resolvieron 7.322 (48,22%).

²¹ Informe Estadístico 2004 Penal, Civil y Laboral, Dirección de Planificación e Información del Departamento de Estadísticas Judiciales, p. 55.

El informe estadístico del que se toma esta información menciona como un dato preocupante que “al terminar 2004 se había fallado (...) el 20% menos que en 2003”²².

Respecto a las respuestas que encuentran los casos resueltos, en el 37% de los casos (2.673 asuntos) la respuesta fue una mediación. En el 36% de ellos (2.633 casos) se trató de una sentencia definitiva en las que hubo 2.545 personas absueltas y 778 condenas.

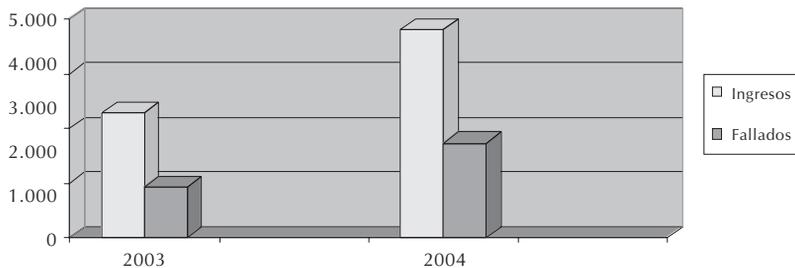
En los juzgados de distrito en lo penal, durante 2004 se registró un ingreso de 1.910 casos, a los que deben sumarse 1.145 pendientes de 2003 (3.055 en total). De ellos fueron fallados 1.327 (43,4%).

Los casos resueltos, según el año de ingreso, se distribuyeron del siguiente modo:

- Del total de ingresos en 2004 (1.910) se resolvieron 865 casos (45,28% de los ingresos).
- Del total de pendientes de 2003 (1.145 casos) se resolvieron 465 casos (40,6% del total de la pendencia).

Gráfico 3

RELACIÓN INGRESOS Y CASOS PENDIENTES – CASOS RESUELTOS 2004
JUZGADOS DE DISTRITO EN LO PENAL
MANAGUA



Fuente: Dirección de planificación e información. Departamento de Estadísticas Judiciales. Cifras al 6.9.5. Elaboración propia.

²² Informe Estadístico 2004, p. 56.

En los juzgados de audiencia ingresaron 1.929 casos y había pendientes del 2003, 271 (2.200 en total)²³. Los resueltos en todo el año fueron 1.436 (65,7% de los asuntos): 1.349 correspondían a ingresos de 2004 y 87 eran pendientes de 2003. Es importante indicar que los pendientes de 2003 que se tramitaron en 2004 fueron 271, y los de 2004 que pasaron a 2005 sumaron 580 casos, lo que muestra un aumento en la tasa de congestión año a año de más de 100%. Como se observa, el comportamiento nacional se refleja en Managua, que concentra el 43% del total de casos analizados para el período 2004.

Otro aspecto preocupante es la tendencia acumulativa de crecimiento de casos año a año. El número de resueltos de años previos es notablemente inferior a la resolución de casos que ingresan en el mismo período, lo que conlleva al menos a barajar la hipótesis de que los casos remanentes que año tras año no encuentran respuesta, están sujetos a quedar en esa situación hasta la prescripción. Esto debe considerarse como un problema urgente porque así como la congestión es alta, el volumen general de casos con que opera la estructura no es tan relevante, lo que facilitaría el desarrollo de métodos de gestión que corrijan el estado actual.

Seguidamente se expresan cifras del Departamento de Seguimiento de Causas Penales que permiten observar con mayor detalle el comportamiento de las audiencias. Dicha fuente para el 2004 solamente informa respecto del primer semestre. No obstante la parcialidad del período informado, se optó por tomar esa información porque es a partir de diciembre de 2004 que el nuevo proceso penal ha sido implementado en forma completa, de modo tal que los registros de 2003 solo dan cuenta de la intervención en ciertos casos.

Previamente al detalle de las cifras, cabe señalar que las audiencias penales en Nicaragua funcionan del siguiente modo: cuando la persona acusada está en libertad el proceso se inicia con lo que se denomina *audiencia inicial*. Allí se formula acusación, se intercambian pruebas, se determinan actos procesales que hubiera que realizar antes del juicio y es la primera oportunidad para revisar la acusación (artículo 265 CPP). En cambio, si la persona es aprehendida es llevada a una primera *audiencia (llamada preliminar)* donde

²³ Cabe recordar que son jueces de distrito, pero por razones organizacionales se les asignó específicamente la realización de audiencias previas al juicio. En Managua son 5.

se le formula la acusación y se discuten las medidas cautelares (artículo 255) y luego se realiza una segunda audiencia donde se decidirá si existe causa para llevar el caso a juicio, se produce el intercambio de pruebas, se resuelve sobre la continuidad de las medidas cautelares y otras decisiones.

En Managua, el primer trimestre de 2004 se registraron 1.200 causas²⁴ ingresadas. En ese mismo período se realizaron 791 audiencias preliminares y 830 audiencias iniciales (1.621 audiencias).

Los juzgados de audiencias son 5 por lo cual, en promedio, cada uno resolvió 324 audiencias en 6 meses, 54 al mes y 13,5 audiencias por semana. En el mismo período hubo 607 audiencias de juicio oral en 6 juzgados de distrito que, en promedio, distribuyeron esa carga de trabajo del siguiente modo: 101 juicios cada uno en el semestre, 16,8 juicios al mes y 4,2 juicios a la semana. Del total de esas audiencias de juicio, 299 (49,7%) fueron juicios por Jurado. Solo en 99 casos (16,3%) se hizo un juicio sin participación ciudadana.

En el primer semestre de 2004 culminaron en clausura anticipada 209 casos, cifra que representa el 34,4% del total de casos de juicios. Lo alarmante de la cifra es que la clausura anticipada procede únicamente cuando el caso ya ha ingresado a la etapa de juicio y los supuestos para que proceda este instituto son muy excepcionales: extinción de los hechos, falta de pruebas que conduce a la absolución y conformidad del acusado con los hechos conforme lo establecido por el artículo 305 del CPP.

g) El manejo de agendas y tiempos de las audiencias en la etapa preparatoria

Las audiencias son gestionadas unilateralmente por cada juez con su secretario en una agenda personal, sin coordinar con otras instancias. Generalmente comienzan en todas las salas a la misma hora. Las audiencias en que se discuten medidas cautelares no suelen extenderse demasiado (se observaron audiencias que duraron entre 15 y 25 minutos) pero la calidad de la litigación es débil: no hay efectiva contradictoriedad y se avanza en discusiones que debieran darse más propiamente en la etapa de juicio.

²⁴ La cifra total de 2004 según la Dirección de Estadísticas fue de 1.929 audiencias ingresadas en todo el año por lo que si proyectamos las cifras parciales es posible advertir una disparidad clara.

También existe un problema en las suspensiones de los juicios. El CPP autoriza la suspensión de la audiencia fijada por caso fortuito y/o fuerza mayor (artículo 134 CPP). Sin embargo, en la práctica esos supuestos son invocados casi de forma rutinaria²⁵.

El Ministerio Público ha asignando un fiscal a cada sala pero la Defensa Pública no tiene estructura suficiente para proveer una presencia similar.

Con respecto a la presencia del fiscal en la audiencia, este depende del fiscal que interviene en el caso desde el momento inicial en que interviene el Centro de Atención Fiscal (CAF). Los operadores de este órgano a veces llegan sobre la hora de las audiencias para entregar la información al fiscal respectivo. A consecuencia de ello, a veces no puede garantizarse más que la presencia del fiscal frente al juez²⁶.

El traslado de los detenidos a las audiencias es otro gran obstáculo. El caudal de presentaciones judiciales que implican actividad extra para el servicio penitenciario ha crecido mucho en relación con el antiguo sistema escrito. Mientras en 2002 se realizaron 5.147 presentaciones judiciales, en 2005 las cifra subió a 9.197 (lo que representa un incremento de 78,68%). Esto incluye entrevistas con abogados, audiencias, juicios, entrevistas con los forenses, entre otras²⁷.

Los medios de transporte son escasos y sin condiciones de seguridad por lo que existe el peligro de fugas de los detenidos. Además, deben utilizar funcionarios del servicio para las tareas de custodia durante el transporte, afectando la operatividad de los centros penitenciarios.

Tienen unas camionetas pequeñas que solo permiten el ingreso de 4 internos junto con el personal de custodia, siendo necesario trasladar cotidianamente de 40 a 50 detenidos.

²⁵ Entrevista personal con defensores públicos de Managua.

²⁶ Entrevista personal con la Fiscal General Adjunta.

²⁷ Información provista por el Servicio Penitenciario Nacional en el marco de la visita realizada en el mes de febrero de 2006.

h) El funcionamiento del Jurado

Nicaragua es uno de los pocos países de América Latina en donde los ciudadanos participan de la administración de justicia en calidad de jurados, incluso con anterioridad a la reforma²⁸.

Para la selección de tales jurados, el Consejo Supremo Electoral remite listados a las distintas Alcaldías donde se depuran con la participación de representantes de los jueces, Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia²⁹.

Como ya se indicó, el sistema de notificaciones tiene serias deficiencias para garantizar la convocatoria de ciudadanos.

La respuesta ante dicha problemática es preocupante dado que se convoca a cientos de personas por cada jurado, considerando que finalmente llegará la cuarta parte de ellos.

El sistema de viáticos para los jurados, conforme lo establece el CPP, funciona con atraso y es tema de atención recurrente por parte de la prensa.

Antes de su intervención, los ciudadanos convocados no reciben ningún tipo de explicación ni capacitación respecto de su rol y lo que se espera con ellos.

En el ámbito de los tribunales, no hay un espacio para la selección del jurado ni salas de deliberación. La selección se convierte en algo formal dado que las partes repiten las preguntas de rigor que realiza el juez en orden a la imparcialidad, pero no hay un trabajo de selección del jurado orientado estratégicamente³⁰.

Según los defensores, como la mayoría de los jueces técnico han sido designados durante la vigencia del anterior sistema, prefieren los juicios por jurados porque son más benevolentes.

La preferencia por los juicios por jurados se refleja en las estadísticas del Departamento de Seguimiento de Causas Penales (DSCP):

²⁸ El punto excede el objeto de este informe, pero ciertamente hay que relativizar el tipo de participación mediante un sistema de juicio por jurados inserto en un proceso mixto, atado a la lectura de expedientes.

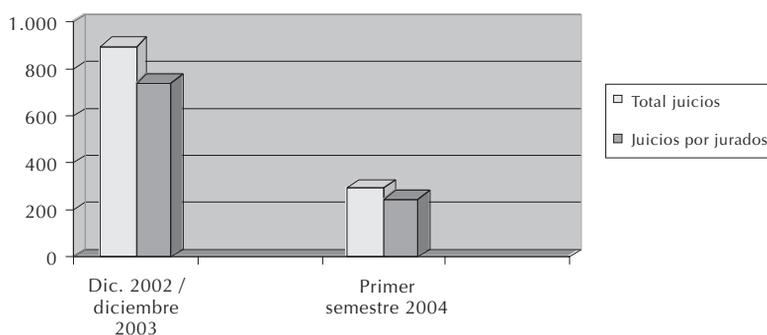
²⁹ Entrevista con el Magistrado Armengol Cuadra.

³⁰ Entrevista a Cristián Riego.

entre diciembre 2002 y diciembre 2003 se hicieron en Managua 897 juicios, de los cuales 738 fueron con jurados (82,27%).

Para el primer cuatrimestre de 2004 la tendencia era idéntica porque sobre 295 juicios orales y públicos, 245 fueron por jurados (83%).

Gráfico 4
RELACIÓN TOTAL DE JUICIOS ORALES – JUICIOS POR JURADOS
MANAGUA



Elaboración propia.

Fuente: datos provistos por el Departamento de Seguimiento de Causas Penales, 2006.

En cuanto a las condenas, tanto en los juicios orales ante juez técnico como en los casos llevados ante jurados populares las condenas son superiores a las absoluciones, aunque esa relación es más pareja en los juicios por jurados. Por ejemplo en el primer trimestre de 2004 los jurados declararon culpabilidad en 96 casos y no culpabilidad en 86. Los jueces técnicos condenaron en 42 casos y absolviéron en 14 casos³¹.

Desde el punto de vista de los costos de poner en funcionamiento el sistema penal y mantener acusaciones hasta la etapa de debate, la alta cantidad de casos absueltos muestra una situación de poca eficiencia que se ve agravada cuando se trata de juicio por jurados, supuesto en que los requerimientos funcionales y económicos son mayores.

³¹ Datos provistos por el Departamento de Seguimiento de Causas Penales.

3. EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL: ORGANIZACIÓN, FUNCIÓN Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

El Ministerio Público es un órgano independiente que goza de autonomía financiera, funcional y administrativa. Se encuentra sometido únicamente a la Constitución Política y a las leyes (artículo 1, Ley Nro. 346, Ley Orgánica del Ministerio Público - LOMP)³².

Se estructura en base a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, unidad e indivisibilidad y legalidad y objetividad (LOMP y artículo 90 CPP).

Es atribución del Ministerio Público promover la investigación de los delitos de acción pública (artículo 10, inciso 1, LOMP) y ejercer la acción penal cuando tratándose de delitos de acción privada los ofendidos sean personas incapaces o con discapacidades que carezcan de representante legal (artículo 10, incisos 4 y 5, LOMP). El CPP reafirma su monopolio en materia de persecución penal pública y el deber de sujeción a las normas que protegen derechos y garantías fundamentales.

El Fiscal General³³ tiene entre sus funciones, formular conjuntamente con el Director General de la Policía Nacional la política general y las prioridades que deben orientar la persecución de los delitos³⁴; integrar junto con la policía equipos de investigación conformados por miembros de ambas instituciones para casos específicos e impartir instrucciones generales o particulares a los fiscales.

Los fiscales departamentales y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y los fiscales auxiliares tienen a su cargo la investigación preparatoria. También existe la figura del fiscal especial, cuya participación se acota a casos en que son designados con las facultades específicamente conferidas a tal fin.

³² La Ley Orgánica del Ministerio Público fue sancionada en el año 2002.

³³ Para ser Fiscal General y Fiscal General adjunto se debe ser nicaragüense, ser un abogado de moralidad notoria con diez años de ejercicio profesional o cinco años como Magistrado de los Tribunales de Apelaciones, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener entre 35 y 75 años de edad, no ser militar (al menos en los últimos doce meses) ni haber sufrido suspensiones en la matrícula. También se imponen requisitos de residencia en el país (artículo 23, LOMP).

³⁴ En la entrevista con el Director de Investigaciones de la Policía esto fue mencionado varias veces como una cuestión pendiente muy importante.

De otro lado, se ha creado la figura del fiscal auxiliar itinerante³⁵ porque aún no se ha logrado dar cobertura ante todos los órganos jurisdiccionales del país, sobre todo ante los juzgados penales locales.

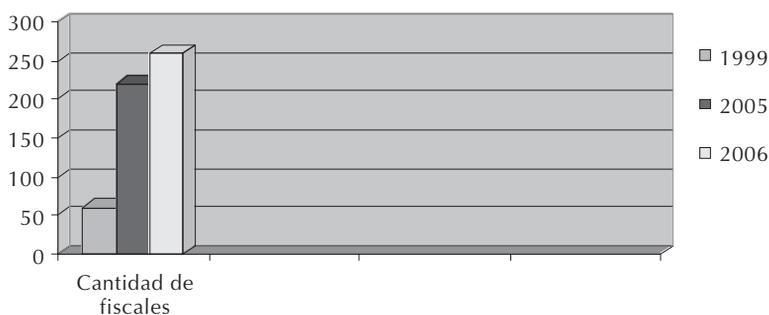
La distribución organizacional del Ministerio Público de Nicaragua corresponde con la organización por instancias propia de la organización judicial tradicional, aunque la ley dispone una organización no necesariamente refleja (artículo 11, LOMP).

Actualmente hay 260 fiscales en todo el país; en 2005 eran 220. Según las autoridades del Ministerio Público la cifra óptima es 360 fiscales, aunque no se identificó sobre qué consideraciones fue definida esa cifra³⁶.

En 1999 había 60 fiscales y desde entonces la institución ha crecido más de 400%.

La tasa cada 100.000 habitantes es de 4,74 fiscales, superando la de El Salvador y apenas por debajo de Costa Rica³⁷.

Gráfico 5
INTEGRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL
EVOLUCIÓN 1999-2006



*Fuente: datos provistos por la Fiscal General Adjunta.
Elaboración propia.*

³⁵ *Evaluación del Código Procesal Penal a tres años de vigencia, op. cit., p. 6.*

³⁶ Entrevista con la Fiscal General Adjunta.

En el distrito de Managua hay 67 fiscales auxiliares que cuentan con el apoyo de 25 asistentes fiscales (35,8% de los fiscales de todo el país).

Allí la organización del trabajo se apoya en una estructura conformada por Centros de Atención Fiscal (CAF) que funcionan en las dependencias policiales y tienen como función coordinar la investigación, elaborar las acusaciones y presentar el caso ante las fiscalías de audiencia quienes litigan durante la etapa preparatoria. Cuando llega a juicio, el caso pasa a las fiscalías auxiliares de juicio y a las fiscalías auxiliares de tribunales de ejecución de sentencia. Las fiscalías auxiliares de apelación y casación se ocupan de las instancias recursivas.

Hay 6 fiscales de audiencia y 6 fiscales de juicio y es coincidente la opinión en que las deficiencias en el modo de organización del trabajo repercuten en la calidad con que se preparan los casos³⁸. Al respecto, un juez de juicio dijo: *“yo veo que en muchos casos el fiscal del juicio carece de total conocimiento sobre el caso con la profundidad que merece tanto así que la descoordinación con la víctima hace que no la vea nunca y que cuando se encuentran por primera vez ella diga que ya no quiere seguir con el caso que él venía a presentar”*³⁹.

Con relación a la especialización, existen unidades en materia de crimen organizado, mujer, niñez y adolescencia y omisión de alimentos. Según la Fiscal General Adjunta la conformación de estas unidades es débil.

En muchos casos se señaló que la intervención de los fiscales en el marco de la audiencia es rutinaria, formalista y sin planteamientos estratégicos claros. La Fiscal General Adjunta mencionó en reiteradas oportunidades que el manejo de casos y su presentación es un problema⁴⁰.

³⁷ 4,3 y 5,7 respectivamente según los datos contenidos en *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, Chile, 2005, p. 175.

³⁸ Entrevista con Fiscal Departamental de Managua.

³⁹ Entrevista con Juez de Juicio del Complejo Judicial de Nejapa.

⁴⁰ Entrevista con la Fiscal General Adjunta y jueces del complejo judicial de Nejapa.

3.1 Selección, carrera, capacitación y evaluación de desempeño

Tanto el Fiscal General como su Adjunto son elegidos por el voto de por lo menos el 60% de la Asamblea Nacional con base a ternas propuestas por el Poder Ejecutivo Nacional y por Diputados de la Asamblea. El mandato dura 5 años. Con idéntico porcentaje de votos procede la destitución si se estima que alguno de ellos ha incurrido en las causales de destitución previstas en la ley. Para los demás cargos, la ley prevé la existencia de una carrera judicial.

Sobre la carrera fiscal, actualmente se encuentra en discusión ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para su regulación. No obstante ello, en las disposiciones transitorias de la LOMP se estableció que hasta tanto esta no exista, la selección se debe hacer por concurso de oposición promovido por el Fiscal General a partir de un sistema de selección ajustado a criterios de igualdad, méritos y capacidad (artículo 37, disposición transitoria Nro. III, LOMP). El proceso de selección está a cargo de la autoridad administrativa.

En 4 años se han realizado 4 procesos de selección basados en el mérito de los postulantes, efectuados con el apoyo de AID y donde tuvieron un rol activo las universidades, especialmente la Universidad Centroamericana.

La ley además prevé la creación de una Unidad de Capacitación y Planificación que tendrá a su cargo la organización de programas de selección e ingreso del personal del Ministerio Público. Asimismo, deberá verificar el cumplimiento de directivas y evaluar el desempeño de los fiscales (artículo 12, LOMP). Por ahora no existe un sistema de evaluación de desempeño ligado a metas específicamente definidas.

El control funcional se maneja con base en las quejas de particulares e informes de inspectoría que se realizan a nivel nacional, los cuales no son públicos.

El Ministerio Público ha recibido capacitación con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma procesal penal, pero en términos generales se indica que su desempeño en litigación y manejo de casos es inferior al que muestra la Defensa Pública.

Los fiscales especiales se vinculan mediante contratos específicos.

a) *La estructura de apoyo administrativo e informático*

A nivel normativo se contempla la figura de un administrador, quien además debe hacerse cargo del asesoramiento en materia presupuestaria y la organización y supervisión de todas las unidades administrativas. Actualmente estas tareas recaen en los fiscales departamentales.

En Managua los archivos se encuentran centralizados porque los casos no quedan en la sede del fiscal. Existen áreas de trabajo privadas y áreas públicas donde se recibe a los usuarios. Se trata de estructuras compartidas por todos los fiscales. Los fiscales además comparten los recursos informáticos. Se estima que en total las fiscalías de Managua cuentan con cerca de 20 computadoras, pero en algunas delegaciones faltan máquinas.

Se encuentra terminada una plataforma informática y una red de comunicación interna desarrollada con apoyo de la cooperación japonesa, pero aún no se dispone de fondos para ponerlos en funcionamiento. Este software fue elaborado sin coordinación con otras instituciones como la Policía o el Poder Judicial.

3.2 Relaciones interinstitucionales

a) *Relaciones con la Policía Nacional*

La Policía Nacional de Nicaragua (PNN) está a cargo de un Director General, de quien depende un subdirector de área investigativa. Además hay “especialidades nacionales”: la Dirección de Investigaciones Criminales y 2 direcciones de investigaciones especializadas (delitos económicos y drogas).

Respecto a la relación con el Ministerio Público, la ley confiere a los fiscales la atribución remitir denuncias a la Policía para que se practiquen las investigaciones bajo sus instrucciones jurídicas. La Policía debe informar de los resultados de sus investigaciones (artículo 31, segundo párrafo, LOMP).

Los policías enterados de la comisión de un delito deben informar al fiscal. Cuando hay detenidos las averiguaciones preliminares deben realizarse en un plazo máximo de 48 horas en que, de constituir delito, el caso será sometido a audiencia preliminar. Si no hay personas detenidas, el fiscal decide conforme lo informado por la Policía si hay delito o no y en caso afirmativo, instruye a los policías

para que continúen con la investigación. La remisión a la Policía puede hacerse con o sin plazos para la duración de la investigación. Si transcurridos 20 días la víctima se presenta para conocer el estado de su caso, deberá dársele una respuesta en no más de 5 días (artículo 225, CPP).

Los casos se mantienen en sede policial en tanto sean sustentables o se archivan cuando es imposible desarrollar investigaciones conducentes para una acusación formal (artículos 252, 225 y 226, CPP).

La Policía tiene un gran nivel de autonomía en el manejo de las investigaciones, pero no necesariamente en ellas debe participar un fiscal.

Cuando los policías necesitan producir prueba que requiera orden judicial, pueden pedirlos directamente a los jueces. Generalmente avisan en ese momento a los fiscales porque, de ocurrir una detención, comienza en ese momento a correr el plazo de 48 horas para presentarse en la audiencia. También está a cargo de la PNN la custodia de la evidencia.

La LOMP fue elaborada con asesoramiento directo de la PNN y teniendo en cuenta su propia Ley, de modo tal que la relación funcional aparece, al menos en los testimonios, como algo no conflictivo en comparación con otros procesos.

Debe tenerse en cuenta que comparada con otras policías, la fuerza policial de Nicaragua goza de buena reputación entre las demás instituciones y en la ciudadanía. Es considerada una policía profesionalizada y con capacidad de investigación ganada en base a una política sostenida de entrenamiento.

Según datos estadísticos del Instituto de Medicina Legal, la mayoría de las solicitudes probatorias que recibe son de la Policía (15.168 en 2005). En el mismo año el Ministerio Público pidió solamente 47 valoraciones. Esto puede explicarse en el hecho que el grueso de la investigación está en manos de la Policía.

De otra parte, actualmente una de las evidencias más concretas de las dificultades de la investigación es la alta cantidad de casos en que el Ministerio Público solicita la clausura anticipada del proceso por motivos que involucran directamente debilidad en el manejo de la prueba y preparación del caso. Lo grave es que esto ocurre con los jurados ya integrados y juramentados al momento de la audien-

cia del juicio, algo que se expresa con claridad en las cifras sobre clausura anticipada presentadas con anterioridad.

b) *Relación con otros organismos*

El artículo 10, inciso 7 de la LOMP otorga a los fiscales la facultad de requerir servicios forenses y de criminalística, que actualmente dependen de la Corte Suprema. El Instituto de Medicina Legal funciona desde 1999. El Director, tal como ocurre con quien dirige la Escuela Judicial, desconoce el presupuesto, aunque realiza anualmente una propuesta que eleva a la Corte.

Esta institución no ha aumentado su personal ni capacidad de investigación con la reforma procesal penal, aunque ella ha generado un impacto en su carga trabajo. Desde 1999 hasta 2005 se pasó de 9.000 a cerca de 20.000 valoraciones⁴¹.

En la actualidad trabajan como parte del Sistema Nacional de Medicina Forense un total de 39 médicos, 16 de los cuales integran el Instituto de Medicina Legal que funciona con sede única en Managua. Los demás están distribuidos en distintos departamentos. De estos médicos, solo 2 están debidamente acreditados como forenses y en la actualidad se vienen desarrollando programas para extender tales acreditaciones.

Los servicios periciales también muestran dificultades de cobertura en materia sicológica ya que hay 2 peritos psicólogos, pero existen problemas con los tiempos de las valoraciones en casos de muerte porque cuentan solo con 4 patólogos. Como la cantidad de médicos es escasa, se autorizó a los médicos del Ministerio de Salud para que desempeñen la función de forenses donde no hay presencia de médicos del Instituto.

La Corte además dispuso nombramientos *ad honorem* de médicos de organizaciones de la sociedad civil con perspectiva de género. Estos desarrollan sus tareas en algunas Comisarías de la Mujer en Managua. Hasta el momento el Instituto de Medicina Legal no trabaja coordinadamente con estos servicios independientes ni tampoco lo hacen con la red pública de salud.

⁴¹ Entrevista personal con el Director Nacional.

En el contexto de la oralidad, se suma al trabajo pericial, la tarea de concurrir a los juicios orales, cuyos problemas de agendamiento y gestión los afecta, ocupándoles tales audiencias todo el día.

En cuanto a la relación con la Defensa Pública, en la fiscalía departamental de Managua coordinan con la Defensoría el acceso a la información del siguiente modo: la defensa informa en qué casos están interviniendo y el Ministerio Público traslada los casos hasta la sede de la defensoría para que ellos lo copien.

Los defensores admiten esto, pero señalan como algo muy grave el hecho que, en algunos casos, los fiscales ocultan evidencia de descargo a la defensa.

Finalmente, los funcionarios entrevistados señalaron tener una relación cercana con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con las que trabajan el enfoque de género; sin embargo, en un contexto de carencia de una adecuada política de trabajo con víctimas, el impacto de tales relaciones es limitado.

c) *La relación con las víctimas y el nuevo sistema procesal penal*

El CPP nicaragüense contempla que además de los directamente ofendidos y los familiares o herederos del fallecido, son víctimas: la Procuraduría General de la República en representación del Estado y *“cualquier persona natural o jurídica podrá acusar ante los tribunales de justicia un delito de acción pública, incluyendo los delitos cometidos por funcionarios públicos”* (artículo 109 CPP).

Los derechos que les asisten a las víctimas son básicamente de información, participación en las audiencias, protección trato digno y potestad de impugnar las decisiones que pongan fin al proceso (artículo 110 CPP). La Constitución Política se ocupa también de su derecho a ser parte en el proceso (artículo 34).

En la visita de CEJA, la Fiscal General Adjunta indicó que no había avances institucionales en la línea de asistencia y protección de derechos de las víctimas. Si tienen algún trabajo específico con víctimas las Comisarías de la Mujer donde se trabaja con casos de violencia doméstica y sexual, pero su financiamiento depende exclusivamente de donantes externos. No obstante ello, se ha detectado una política de desatención frente a casos de violencia sexual. Por ejemplo, la Policía tenía registrados 231 asuntos en los primeros 10 meses de 2003, cifra que superaba en

129 a las causas ingresadas por ese delito por parte del Ministerio Público Fiscal⁴².

3.3 Sobre el ingreso de casos al Ministerio Público Fiscal

La Policía interviene inicialmente en los casos, recolecta elementos de convicción y remite la denuncia a los fiscales, quienes pueden aceptarla y formular una acusación, devolverla a la Policía para que complete la investigación o archivarla⁴³.

Los datos de la Policía Nacional muestran que en 2005 se tomó conocimiento en todo el país de 88.519 hechos. En el mismo período, los fiscales aceptaron 37.306 casos remitidos por la Policía, cifra que representa el 42,1% de casos conocidos. La distribución de tales cifras es la siguiente:

Tabla 1

TASA DE ACEPTACIÓN DE CASOS REMITIDOS POR LA POLICÍA EN SEDE FISCAL 2006-2005

Departamento	Cantidad de hechos ocurridos y denunciados	Cantidad de casos aceptados por Fiscalía	%
Managua	29.918	8.242	28,3
Matagalpa	8.962	2.255	25,2
Rivas	3.325	2.167	65,2
Granada	2.534	1.888	74,5
Nacional	88.519	37.306	42,1

Fuente: datos provisionales provistos por la Policía Nacional de Nicaragua.
Elaboración propia.

La fuente de información no permite identificar si efectivamente la Policía investiga el total de los hechos que informa como ocurridos y si esa es la cifra de casos que se remiten a los fiscales. Si esto fuera así, estaría mostrando un problema de eficacia en la investigación policial, toda vez que el Ministerio Público termina por adoptar muy poco de lo remitido. Si esto no fuera así porque la cifra de

⁴² *Aplicación del Código Procesal Penal, op. cit.* p. 4.

⁴³ Existe la posibilidad de denuncia o intervención inicial del fiscal pero esto es absolutamente marginal en el contexto nicaragüense.

hechos conocidos no equivale necesariamente a todo lo que la policía investigó y remitió al Ministerio Público no es posible medir cuanto de la actividad policial resulta exitoso en razón de haber logrado ingresar al sistema bajo la forma de casos judicializados.

No obstante dicho problema, en el transcurso de las entrevistas se ha marcado que es alta la brecha entre los casos remitidos por la Policía y los efectivamente aceptados por la fiscalía. Según el director de investigaciones criminales de la Policía Nacional ello ocurre porque *“estamos en contexto de transición, se quiere llevar el caso solo si se puede “tocar” la prueba”, lo que evidencia una mentalidad inquisitiva por parte de los fiscales, que no entienden que en las etapas preliminares basta con pruebas distintas a las que son requeridas en la etapa de juicio. Por su parte, los policías aún no logran coordinar sus presentaciones en base a las exigencias de una teoría del caso. Pero también hay casos remitidos para que investiguemos cuestiones que desde el vamos sabemos imposibles; esto ocurre con los casos sin detenido. Que ocurre con esto: los fiscales se sacan casos de encima y en la Policía se acumulan porque los casos con detenidos son siempre los urgentes*⁴⁴.

Respecto de los casos devueltos a la Policía para completar las actividades de investigación, otra fuente de información elaborada por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) sostuvo que *“(...) los datos estadísticos no reflejan una elevada cantidad de devolución de informes, pues de enero a diciembre de 2003, en los cinco departamentos visitados por el Cenidh, el Ministerio Público le devolvió a la Policía Nacional 551 informes de los 8.484 que esta les envió para su tramitación, cifra que representa el 6,4% de los casos, aunque llama la atención que de estos 551 informes las autoridades policiales solo reenviaron 42 (...) es decir que solo se completó la información requerida en el 7,6% de los casos (...) analizando los datos nacionales la tendencia es la misma. De los 16.869 informes que la Policía remitió al Ministerio Público, 1.018 le fueron devueltos para continuar las investigaciones correspondientes (6%) pero solo se reenvió al fiscal el 11,9% (122), dejando 896 casos pendientes de respuesta*⁴⁵.

⁴⁴ El problema está identificado en los mismos términos en los fundamentos de la Circular Nro. 02 -2004 el Fiscal General que contiene “Directrices sobre la resolución de actos conclusivos”, dictada el 10.2.04.

⁴⁵ “Aplicación del CPP y acceso a la justicia en la región del pacífico”, disponible en Internet, p. 5. Se refiere a los departamentos de Managua, Chinandega, Rivas, León y Granada.

Esto último evidencia otro problema: la falta de reenvío por parte de la Policía cuando los casos son devueltos por el Ministerio Público a fin de que sean completados. Es posible que la mayoría de asuntos queden atrapados burocráticamente por la falta de un uso adecuado de las diversas herramientas procesales vigentes para la gestión en las fiscalías. La remisión a la Policía o el rechazo de casos podrían estar siendo utilizados como herramientas de desplazamiento del problema hacia otro lado y la reacción policial al respecto quizá está marcada por el hecho que de antemano se sabe que son casos cuya suerte está dicha, pero se adolece de una política institucional de cierre para ellos. Lo cierto es que las víctimas son quienes llevan la peor parte en esta realidad.

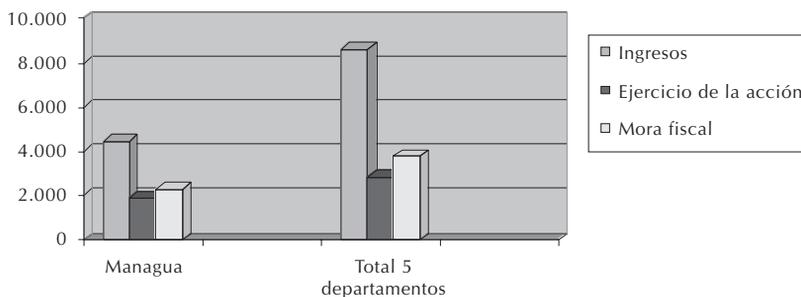
3.4 Comportamiento de casos en el Ministerio Público

Un estudio realizado por CENIDH⁴⁶ indica que en Managua en 2003 el Ministerio Público recibió 4.470 casos, presentó acusación en 1.875 (41,9%) y quedaron pendientes para el próximo año 2.282, esto es el 51%.

Considerando los 5 departamentos abarcados por el estudio de referencia la tendencia es idéntica: el 44% de casos recibidos (3.799) quedaron pendientes y la acción penal fue ejercida en el 32,7% (2.823)⁴⁷.

Gráfico 6

RELACIÓN INGRESOS DE CAUSAS – EJERCICIO DE LA ACCIÓN – MORA FISCAL
AÑO 2003 MANAGUA Y TOTAL 5 DEPARTAMENTOS DEL PACÍFICO



Fuente: Estudio elaborado por CENIDH.
Elaboración propia.

⁴⁶ Managua, Chinandega, Rivas, León y Granada.

⁴⁷ "Aplicación del CPP y acceso a la justicia en la región..." *op. cit.* pp. 2 y 3.

Estas cifras obligan a preguntarse qué pasa con el uso de las salidas alternativas, en tanto ellas están asociadas a las necesidades de dar respuestas para la gestión masiva de casos, regular su ingreso al sistema y su permanencia en el sistema judicial.

Antes de abordar lo antes planteado es necesario realizar una descripción sintética del sistema de salidas alternativas al proceso común. El artículo 55 del CPP contempla como “*manifestaciones del principio de oportunidad*” la mediación, el acuerdo, la suspensión condicional del procedimiento y la prescindencia de la acción. La mediación procede en casos de faltas, delitos imprudentes o culposos, delitos patrimoniales cometidos entre particulares sin mediar violencia o intimidación o en delitos con penas menos graves (artículo 56 CPP). El acuerdo puede ser parcial o total y de carácter previo. Cuando la mediación es previa las partes deben presentarla al fiscal quien en caso de estimarla procedente o válida debe presentarla al juez. Si el fiscal no se pronuncia en el plazo previsto, entonces la mediación se considera aprobada (artículo, 57 CPP). Una vez iniciado el proceso la mediación puede ocurrir en cualquier momento procesal, incluso inmediatamente antes del veredicto o la sentencia (artículo 58 CPP).

Con relación a la prescindencia de la acción penal, puede ser total o parcial en razón de los hechos investigados y personas imputadas, básicamente en casos donde es necesario perseguir eficazmente delitos relevantes y se den cualquiera de los siguientes supuestos: que el acusado colabore con ello, que el acusado haya sufrido un daño físico o moral que vuelva desproporcionada la aplicación de una pena o, cuando la pena o medida de seguridad que pueda imponerse carece de importancia en relación con otra ya impuesta o la que se impondría por otros hechos. La decisión es de los fiscales del caso, con excepción del supuesto en que procede por colaboración del imputado con la investigación, situación en que debe resolverla el Fiscal General. El juez efectúa un control de legalidad sobre la decisión del Fiscal (artículos 59 y 60 CPP).

El acuerdo puede comprometer los hechos por los que se acusa, las modalidades de participación que se imputan y el monto de la sanción. Las posibilidades de acuerdo se extienden incluso hasta el momento previo a la sentencia o veredicto. El acuerdo puede ser condicionado al cumplimiento de condiciones suspensivas a cuyo cumplimiento se deriva la validez del mismo (artículos 61 y 62 CPP).

A continuación se exponen los datos que sobre este punto han sido provistos por la Dirección de Seguimiento de Causas Penales de la Corte Suprema de Justicia que se consideró previamente para el análisis de las audiencias en Managua. Aquí también se incluye el primer año de vigencia de la reforma a fin de comparar datos.

En diciembre de 2002 y diciembre de 2003 ingresaron en la circunscripción de Managua 2.159 casos⁴⁸. El uso de salidas alternativas se distribuyó en 109 casos de mediación durante el proceso; 11 casos de mediación previa; prescindencia de la acción en un caso; y acuerdos en 22. No hubo suspensión condicional del proceso.

Tabla 2
USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS
DIC. 2002 – DIC 2003
MANAGUA

Salidas alternativas	Cantidad de casos	%
Mediaciones	109	76,2
Mediaciones previas	11	7,6
Prescindencia de la acción	1	0,6
Suspensión del proceso a prueba	0	0
Acuerdos	22	15,3
Total	143	100

*Fuente: Departamento de Seguimiento de Causas Penales – CSJ.
Elaboración propia.*

Para el primer semestre de 2004 en Managua, sobre un total de 1.200 ingresos, las mediaciones durante el proceso fueron 39, hubo 2 mediaciones previas al proceso, no se registraron prescindencia ni suspensiones del proceso a prueba y solamente se llegó a 6 acuerdos.

En comparación con el año anterior la disminución en el uso de salidas alternativas es muy significativa. Los acuerdos disminuyeron casi 75%.

⁴⁸ Estadísticas oficiales del Poder Judicial. La diferencia con el registro de ingresos de CENIDH, que dice trabajar con datos provistos por el Ministerio Público, es notable.

Si se observa el comportamiento en cada circunscripción vemos que Managua, si bien registra el mayor ingreso de causas, solo utilizó tales criterios en 115 oportunidades (5,6% de los casos).

En el ámbito nacional la tendencia es idéntica. Mientras el primer año (dic. 2002 – dic. 2003) se mediaron en forma previa al proceso 42 casos y durante el proceso 587 casos, en el primer semestre de 2004, esas cifras fueron de 11 y 266 casos respectivamente.

Es preocupante el dato sobre suspensión del proceso a prueba en todo el país; no se registra ni un caso de utilización de este instituto.

La tendencia decreciente en el uso de salidas alternativas no puede desvincularse del sensible aumento en la tasa de congestión con que está operando el sistema, según registran las cifras judiciales y la mora fiscal señalada anteriormente.

En varias entrevistas se ha mencionado que una dificultad para el desarrollo de una adecuada política de uso y gestión de salidas alternativas, es la reticencia de la Defensa Pública para cerrar acuerdos de mediación.

Sobre este punto, los defensores manifestaron que como las investigaciones son débiles y son muchos los casos que se caen al momento del juicio, ellos prefieren no adelantarse en el uso de medidas como los convenios o mediaciones⁴⁹. Uno de ellos lo dijo así *“casi siempre celebramos el acuerdo en el mismo momento del inicio del juicio porque es muy cotidiano tener clausura de juicios porque la prueba no llega (...) si está toda la prueba le ofrezco acuerdo al fiscal entonces no lo hago sufrir al imputado al tiempo previo porque si no llega la prueba, lo saco absuelto, si llega, negocio”*.

Específicamente respecto de la prescindencia de la acción, con fecha 10 de febrero de 2004, el Fiscal General dictó la Circular Nro. 2 - 2004, mediante la cual se establecieron directrices para la resolución de actos conclusivos. El objetivo de estas fue regular el modo en que debe ejercerse la acción en relación a ciertos casos y respondió, según sus propios fundamentos, a la imposibilidad de dar respuesta oportuna a todos los casos que recibe, en un contexto de recursos humanos que estiman muy limitado.

⁴⁹ Entrevista personal con Alex Rodríguez del Checchi y con un grupo de Defensores Públicos de Managua.

La circular se concentra en ciertos delitos contra la propiedad (robo con intimidación o con violencia, sin personas lesionadas y con un monto no superior a mil córdobas). Así, si en un caso de estas características el fiscal cuenta con el expreso desinterés de la víctima por continuar con el proceso penal, debe dictar una resolución que dispone el no ejercicio de la acción por la imposibilidad de llegar a juicio sin prueba de cargo. Más allá de esta directriz específica, el Ministerio Público no cuenta con una política de trabajo definida para manejar y gestionar los flujos de trabajo que ingresan. Como contracara de esta carencia, aparece aquí el problema del uso de la remisión a la Policía como modo de aplazar una respuesta, o quitar el asunto del ámbito del Ministerio Público, lo que genera una acumulación creciente de casos en sede policial, no formalmente ingresados en el Ministerio Público. Aún así la mora fiscal no desaparece.

a) *Los plazos para la utilización de salidas alternativas*

Es importante verificar la oportunidad temporal en que se utilizan estas herramientas, de modo tal que pueda identificarse si su uso es aprovechado para la descongestión de los casos o, por el contrario, si se usan inadecuadamente en suplencia a las deficiencias de la actividad penal (vg. la actividad investigativa y la preparación de casos).

Los únicos datos disponibles sobre la relación entre el uso de salidas alternativas y los tiempos que ellas insumen son elaborados por el Departamento de Seguimiento de Causas Penales de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Estos plazos parten con la primera audiencia por lo cual no se computa el tiempo que transcurre entre la denuncia policial del hecho y el momento de la audiencia, algo que incide en los casos sin autor identificado. Tampoco se cuenta con datos que permitan saber cuánto tarda el Ministerio Público en llevar ante el sistema judicial los casos.

En 2003 el promedio nacional de duración de un proceso penal, desde la audiencia inicial hasta su finalización, fue de 104 días, mientras que el promedio para la aplicación de salidas alternativas fue de 43 días. Asimismo, el plazo de tiempo mayor se registró con los juicios abreviados donde pasaron en promedio 53 días para la celebración del acuerdo. La mediación demoró en promedio 37 días.

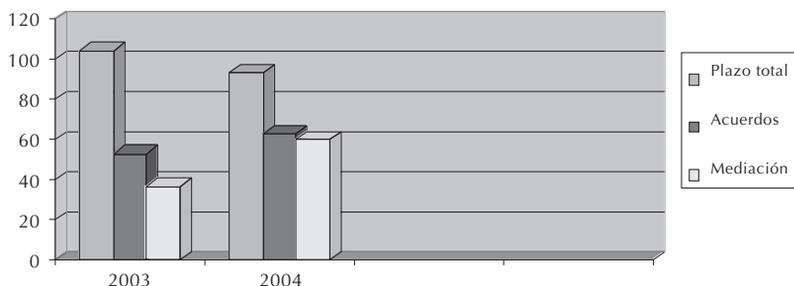
En Managua el plazo promedio de duración del proceso fue idéntico al nacional, sin embargo, los acuerdos demoran 74 días, y una mediación 58. El promedio general de tiempo para la aplicación de una medida alternativa fue de 62 días.

En 2004 el promedio nacional del plazo con juicio oral incluido fue de 93 días, pero los plazos para la celebración de acuerdos y mediación en el proceso fueron de 63 y 60 días.

En Managua el plazo de duración con juicio oral, contrariamente a lo sucedido en el ámbito nacional, aumentó de 74 a 87 días. En los acuerdos prácticamente se mantuvo y en las mediaciones creció a 68 días.

Gráfico 7

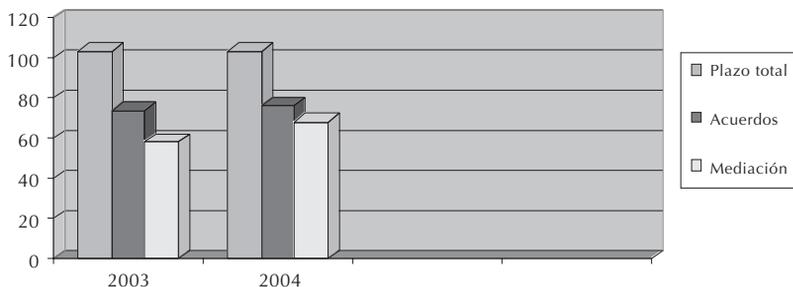
PLAZOS PROMEDIO EN DÍAS PARA EL USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS EN RELACIÓN CON LA DURACIÓN TOTAL DEL PROCESO – TODO EL PAÍS 2003-2004



Fuente: Departamento de Seguimiento de Causas Penales – SCJ.
Elaboración propia.

Gráfico 8

PLAZOS PROMEDIO PARA EL USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS EN RELACIÓN CON LA DURACIÓN TOTAL DEL PROCESO – MANAGUA 2003-2004

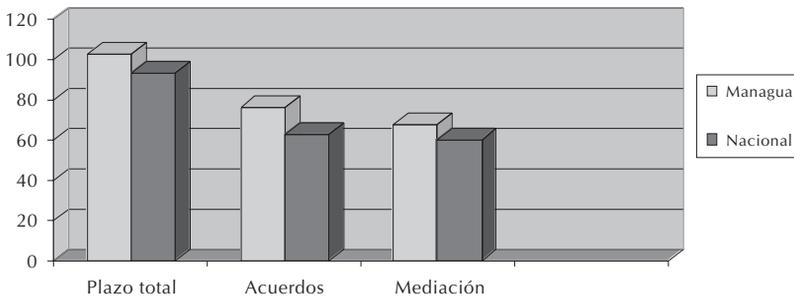


Fuente: Departamento de Seguimiento de Causas Penales – SCJ.
Elaboración propia.

De un año a otro crece el plazo para la aplicación de salidas alternativas.

En relación con la media nacional la situación de Managua es, en todos los puntos, más crítica tal como lo demuestra el siguiente gráfico:

Gráfico 9
COMPARACIÓN ENTRE EL PROMEDIO DE PLAZOS A NIVEL NACIONAL Y
MANAGUA - 2004



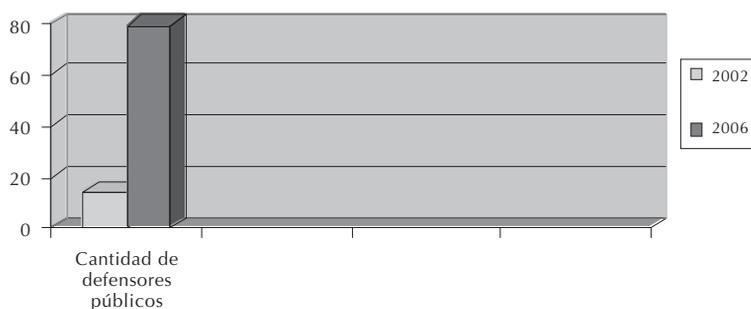
Fuente: Departamento de Seguimiento de Causas Penales – SCJ.
Elaboración propia.

4. LA DEFENSA PÚBLICA: ESTRUCTURA Y ASPECTOS INSTITUCIONALES BÁSICOS

La Defensa Penal Pública fue creada en la Ley de Organización del Poder Judicial y depende directamente de la Corte Suprema. Esto es señalado críticamente por algunos y otros lo relativizan, en el sentido que fue la propia Corte la única instancia preocupada por la creación de un servicio de Defensa Pública⁵⁰. En sus inicios contaba con 13 ó 14 defensores para todo el país, llegando a 79 en 2006. El crecimiento es, sin duda, notable:

⁵⁰ Entrevista con Manuel Arauz, Decano de la Universidad Centroamericana de Nicaragua.

Gráfico 10
CRECIMIENTO DE LA DEFENSA PÚBLICA
2002-2006



*Fuente: entrevista con la Subdirectora de la Defensa Pública.
Elaboración propia.*

Esta institución coexiste con un sistema de asignación de abogados de oficio que funciona como carga pública, lo que genera que en muchos casos prefieran pagar una multa por rehusarse a asumir una defensa que asumirla efectivamente⁵¹.

Fueron varias las objeciones al mantenimiento del sistema de abogados de oficio. Algunos jueces marcaron especialmente que ellos preferían diferir la realización de la audiencia antes que realizarla con abogados de oficio, mientras otros reconocían el carácter meramente formal de la defensa asumida desde dicha condición.

En sentido contrario una jueza de audiencias manifestó que *“los abogados no se resisten a ser designados como abogados de oficio porque se les preguntan si ellos quieren y para acumular práctica vienen y lo hacen. No hay diferencias de calidad entre una defensa de oficio y un defensor público”*⁵².

Debido a las carencias presupuestarias que limitan la posibilidad de fortalecer institucionalmente a la Defensa Pública, se puso en marcha un *Programa de Entrenamiento para auxiliares de la Defensa*

⁵¹ *Informes de país sobre los derechos humanos* (2004), emitido por la Oficina de Democracia, Derechos humanos y Asuntos laborales de la Embajada de Estados Unidos en Nicaragua, disponible en <http://nicaragua.embassy.gov/www/hhrresp.html>

⁵² Entrevista personal con Jueza de Audiencias del Complejo Judicial de Nejapa.

*Pública*⁵³ que ofrece capacitación y entrenamiento a cambio de trabajo voluntario mediante un programa de pasantías. Sus destinatarios son estudiantes de derecho a los que se exige un determinado nivel de avance en la carrera y un alto promedio. Actualmente el programa funciona solo en Managua.

La Dirección de la Defensa Pública puede celebrar y promover convenios con instituciones universitarias mediante sistemas de reclutamiento, selección y evaluación que también son diseñados por la propia institución.

No hay mediciones sobre la cobertura del servicio por lo cual la institución no sabe qué cantidad del total de la población penalizada es atendida por la Defensa Pública.

En cuanto a las evaluaciones de desempeño, existe un sistema de indicadores básicos destinados a medir la calidad del trabajo desarrollado, pero su mantención es difícil ya que existe una sola persona para ejecutar la evaluación de todo el país.

A pesar de no existir datos objetivos, todos los actores entrevistados hablaron muy elogiosamente del desempeño de la Defensa Pública.

En cuanto a la capacitación, en 1999 fue lanzado un plan de capacitación financiada por Checchi, bajo la lógica del trabajo en el contexto de un sistema acusatorio. Se han entrenado dentro y fuera del país –Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Estados Unidos– en técnicas de litigación, algo que según ha sido afirmado, marca diferencias en la calidad del desempeño en relación con los fiscales.

Esto hace de la Defensa una institución que comenzó la reforma con un plan de capacitación previa sostenido.

En cuanto a la asistencia administrativa, cuentan con el auxilio de dos personas en la sede nacional en Managua. Se solicitó una estructura adicional que aún no ha sido aprobada.

4.1 Presupuesto

La Defensa Pública no diseña ni maneja su propio presupuesto, ya que son funciones ejercidas directamente por la Corte Suprema. Esa información no es pública.

⁵³ Circular Interna DP – CSJ-0-5-11/4/03.

Según lo manifestado por los defensores públicos, el salario que ellos perciben es notablemente inferior al de los fiscales.

En el marco de la entrevista, la subdirectora remarcó que formaba parte de los discursos oficiales del Poder Ejecutivo una concepción crítica de la Defensa Pública, considerada un gasto innecesario en un entorno de necesidades más prioritarias para la comunidad nicaragüense.

4.2 La relación con el imputado y la actividad del defensor

El imputado no puede escoger defensor. Respecto al cambio, solamente tiene lugar cuando el funcionario (y no el imputado) alega una situación de agresión o violencia hacia el defensor público.

En cuanto a la entrevista en condiciones de privacidad, no hay lugares adecuados en los juzgados para entrevistarse con el defendido. En el ámbito policial el espacio disponible es más amplio, y en general, se respeta el derecho, pero con restricciones de tiempo. En algunas ocasiones se queda un policía con el defensor.

No hay posibilidades estructurales ni se cuenta con una estructura propia de investigación. Por ejemplo, la Defensa Pública de Nicaragua tiene a nivel nacional 3 vehículos. Asimismo, salvo en casos muy indispensables, casi no producen prueba por parte de la Defensa⁵⁴.

Para la comparecencia de testigos, trabajan con su propio sistema de citaciones, aunque el tribunal también se encargue de citarlos, sobre todo en los juicios. Hay un problema allí: los jueces ven en la prueba de la defensa una responsabilidad exclusiva de la Defensa, no así con relación a la prueba de los fiscales.

a) La audiencia sin abogado defensor

Existe un problema grave de diseño normativo desde la perspectiva de un sistema judicial que asegure una efectiva vigencia del debido proceso y al mismo tiempo promueva un genuino proceso de partes con igualdad de armas. El artículo 260 del CPP, que regula los derechos del acusado durante la etapa preliminar, dispone en su último párrafo que *“la ausencia de defensor a esta audiencia no la invalida. En consecuencia, la ausencia de defensor no será motivo*

⁵⁴ Informe Estadístico 2001-2005, p. 4.

para suspenderla. El juez informará al acusado sobre su derecho a mantener silencio". De hecho, entonces es posible una audiencia con fiscal y víctima frente a un imputado que lleva 48 hrs. detenido y asiste al debate sin defensor.

Los jueces entrevistados dicen que ellos evitan, en cuanto pueden, la realización de audiencias en esas condiciones. Los defensores consultados dijeron que son frecuentes las audiencias sin defensor y que *"cuando la audiencia se realiza sin defensor, concluye en prisión preventiva. En la audiencia siguiente puede uno hacer la presentación para cuestionarlo"*. En la visita a Nejapa no fue posible corroborar estas afirmaciones.

El propio CPP dispone en su artículo 172 que la omisión de defensor puede suplirse con un pedido de revisión posterior de la medida presentado por escrito, pero es claro que para entonces toda la potencialidad de las audiencias en relación con su función de garantía ha quedado desplazada. A esto agregaron los defensores que *"en verdad, hay casos en que los jueces cumplen con la formalidad de tener un defensor allí confundiendo la mera presencia del abogado con la defensa efectiva del acusado"*.

La defensa no ha cuestionado la constitucionalidad de esta norma y no hay instrucción general en este sentido.

4.3 Sistema de turnos y asignación de casos en la DPP

La solicitud del servicio de Defensa Pública puede ser a través del juez, la Policía o por consulta de familiares.

El servicio es para las personas que no cuentan con recursos para pagar un abogado defensor particular. En cada departamento existe al menos un trabajador social que se encarga de evaluar el perfil de la solicitud y determinar si el caso debe o no ser asumido por el servicio público.

Cuando la solicitud es institucional, llega mediante un formato escrito. Se realiza un sorteo que distribuye entre los miembros de cada unidad, teniendo en cuenta la complejidad del caso.

Si existe un desbalance en los casos o se registra el ingreso de asuntos de mucha complejidad, el Director tiene facultades para reasignarlos. Se informa además, que los asuntos más complejos se trabajan colectivamente.

Trabajan con un sistema permanente de turnos para cubrir las salas de audiencias. En sede penitenciaria tienen sus defensores específicamente asignados y lo mismo ocurre con la etapa de recursos.

5. EL IMPACTO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL Y EL DEBIDO PROCESO

5.1 El control de los abusos policiales y los malos tratos

La Policía tiene facultad de detención de personas sin orden judicial en casos de flagrancia y además el CPP otorga a los jefes de delegaciones la facultad de detener, bajo su responsabilidad personal, a aquellas personas contra quienes haya probabilidad fundada de la comisión de un hecho ilícito sancionado con pena privativa de la libertad hasta doce horas después de tener conocimiento del hecho (artículo 231, CPP).

Los defensores señalaron que existen casos de violencia policial y que utilizan distintas medidas ilegales en el marco de la investigación tales como allanamientos y requisas sin orden⁵⁵. Agregaron que la institución policial recurre frecuentemente a la realización de las redadas en zonas enteras de la ciudad, donde se producen detenciones masivas aunque busquen a un par de personas.

El fenómeno de las detenciones masivas es típico en vísperas de festejos patronales o navideños, donde se producen detenciones masivas con carácter de “profilaxis”.

Tampoco advierten una política estricta de control por parte de la Policía, aunque en algunos casos muy impactantes, se tomaron medidas públicas rápidamente.

Otras fuentes indican que sí funcionan los mecanismos de control interno policial, pero en el ámbito judicial, las denuncias por abuso policial no son sostenidas⁵⁶.

⁵⁵ En el mismo sentido, el informe elaborado por CENIDH, *Aplicación del CPP...*, *op. cit.* p. 7.

⁵⁶ *Informes de país sobre los derechos humanos* (2004), emitido por la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Asuntos Laborales de la Embajada de Estados Unidos en Nicaragua, disponible en <http://nicaragua.embassy.gov/www/hhrresp.html>

5.2 El uso en la prisión preventiva

Se establece el principio de legalidad, excepcionalidad y proporcionalidad en materia de medidas cautelares y la necesidad de vincular su imposición con necesidades estrictamente procesales (artículo 166, 169 y 168, CPP).

El CPP regula un catálogo amplio de medidas alternativas a la prisión preventiva de carácter personal y real. Las medidas aplicadas deben ser mensualmente controladas por los jueces quienes de oficio pueden sustituirlas por otras cuando lo estimen prudente (artículos 167 y 172 CPP). El imputado puede pedir su revisión cuando se hayan modificado las condiciones que dieron lugar a su imposición.

La prisión preventiva procede en casos de fuga y entorpecimiento de la investigación y se agrega un supuesto basado en la posible peligrosidad del imputado y el mantenimiento de la actividad delictiva (artículo 173 y ss. CPP). Son inexcusables los delitos relacionados con el consumo o tráfico de estupefacientes, lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas (artículo 173, último párrafo CPP). El tiempo máximo de duración de la prisión preventiva es de tres meses.

Según datos estadísticos provistos por el Servicio Penitenciario, la distribución entre presos preventivos y condenados en la población penitenciaria al mes de diciembre de 2002 era la siguiente: 4.211 condenados (73%) y 1.558 acusados (27% de los privados de libertad). En tanto, al mes de febrero de 2006 los acusados presos eran 1.011 (12%) y los condenados 4.624 (82% del total de internos).

Tabla 3
RELACIÓN CONDENADOS – ACUSADOS PRIVADOS DE LIBERTAD
2002-2005

Año	Acusados	Detenidos	Total
2002	1.558	4.211	5.769
2006	1.011	4.624	5.636

Fuente: datos provistos por el Servicio Penitenciario Nacional – febrero 2006. Elaboración propia.

Un obstáculo para analizar con claridad estos datos es generado por las deficiencias de comunicación entre los juzgados y la administración penitenciaria, puesto que la cifra de condenados puede encubrir condenas en primera instancia sin que se haya notificado debidamente la interposición de recursos. También puede ocurrir que la cifra de acusados no contemple casos de condenas por falta de efectiva notificación a las autoridades penitenciarias.

En cuanto a la incidencia de la prisión preventiva en relación con las demás medidas cautelares, la información provista por el Departamento de Seguimiento de Causas Penales de la Corte Suprema de Justicia muestra que en Managua en el período de diciembre de 2002 a diciembre de 2003 hubo 2.651 acusados y la aplicación de medidas cautelares se distribuyó del siguiente modo: 255 presentaciones periódicas ante el tribunal o autoridad (9,6%), 241 detenciones domiciliarias (9%), 177 casos sin medida cautelar (6,67%), 160 prohibiciones de comunicación con personas determinadas (6,03%), 137 cauciones económicas (5,16%), 135 prisiones preventivas (5,09%) y declarados rebeldes, 267 acusados (10,07%).

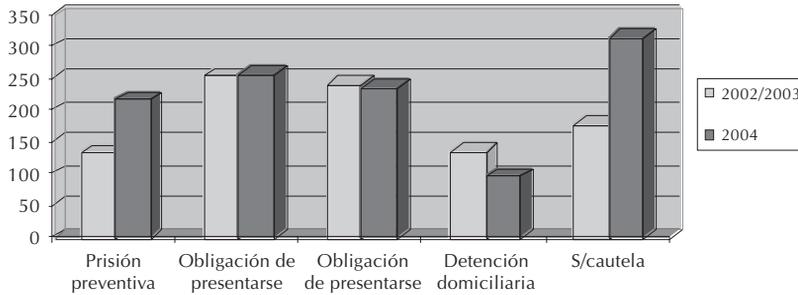
En el primer semestre de 2004 hubo 1.696 personas acusadas y la aplicación de medidas cautelares fue la siguiente: 316 casos sin medida cautelar (18,6%), 256 presentaciones periódicas ante la autoridad (15%), 235 detenciones domiciliarias (13,85%), 218 prisiones preventivas (12,85%), 204 prohibiciones de comunicarse con persona determinada (12%), 199 prohibiciones de concurrencia a determinados lugares (11,7%), 99 cauciones económicas (5,86%) y rebeldes, 135 personas (7,95%).

Si se consideran los datos de prisión preventiva, sobre todo en relación con otros países, es claro que en Nicaragua puede verse como un resultado positivo de la reforma el carácter marginal con que, según los datos, es utilizada la prisión preventiva.

No obstante ello, hay una sensible tendencia al aumento en el uso de la prisión preventiva en el ámbito nacional. Mientras en todo el país el primer año de vigencia la medida se impuso en 401 oportunidades, el primer semestre de 2004 registró un total de 674 prisiones preventivas, es decir, en los seis primeros meses la cifra del año anterior fue superada en 68%.

También se advierte en términos porcentuales un aumento en los casos de prescindencia de cautela procesal en el ámbito de Managua.

Gráfico 11
DISTRIBUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES 2002-2004
CIRCUNSCRIPCIÓN MANAGUA



Fuente: datos provistos por el Departamento de Seguimiento de Causas Penales.
Elaboración propia.

Parece ser más estable en el ámbito nacional el comportamiento de los casos en que se prescinde del uso de medidas cautelares durante el proceso, porque mientras el primer año ello ocurrió en 765 casos, el primer semestre de 2004 registra 426 casos, lo que inicialmente muestra una variación menor sobre el total, de la que representan las cifras del uso de prisión preventiva.

5.3 Los plazos y el control de duración de los procesos penales

El artículo 134 del CPP dispone que en todo juicio por delito grave en que el acusado se encuentre privado de su libertad, la sentencia o veredicto debe dictarse en un plazo no mayor a los tres meses de realizada la audiencia preliminar.

Si no hay personas detenidas, el plazo se eleva a seis meses. Cuando se trate de delitos menos graves entonces el plazo se reduce a uno y dos meses respectivamente.

Si la persona es aprehendida por la Policía, esta debe comunicarlo al fiscal quien a partir de allí cuenta con 48 hrs. para llevar el caso en audiencia preliminar (artículo 256 CPP).

Si vencidos los plazos el juicio no llega, el imputado debe ser puesto en libertad, pero el proceso no podrá continuar más tiempo que el que falte para completar los 6 meses que se otorgan cuando el imputado pasa el proceso en libertad. Vencidos los plazos, el proce-

so penal se extingue, salvo que el imputado prefiera renunciar a la extinción.

Cuando la investigación se desarrolla sin acusados privados de libertad no existe plazo para la realización de la audiencia inicial, a menos que el interesado se presente y solicite ser informado sobre el estado de la causa, en cuyo caso el fiscal cuenta con un plazo de 20 días para formalizar su investigación.

Existe una posibilidad de interrupción de los plazos por el *“tiempo de demora atribuible a la defensa”* o por el acaecimiento hechos fortuitos o casos de fuerza mayor (artículo 134 CPP). Según informaban los defensores esta primera opción se utiliza tan arbitrariamente que en algunos casos, estando los acusados privados de su libertad, la incomparecencia (entre otras cosas, porque la familia no podía pagar el traslado hasta la sede judicial) le fue puesta a su cargo, considerado interrumpido el transcurso del plazo.

Una vez que el Ministerio Público presenta su prueba (artículo 269 CPP) y el caso pasa a la etapa de juicio, la defensa cuenta con 15 días para presentar la suya si se trata de un delito grave y con 5 días si el delito es menos grave. Si no va a presentar prueba, debe informarlo en ese plazo pues si no la defensa se considera abandonada (artículo 274 CPP). Si se generan controversias, se resuelve en la audiencia preparatoria del juicio que se celebra a solicitud de las partes, 5 días antes del juicio (artículos 276 y 279 CPP).

Una vez iniciado el juicio solo puede suspenderse por un plazo máximo de 10 días, porque no comparecen testigos peritos o intérpretes indispensables, siempre que no pueda continuarse con la presentación de otra prueba o cuando el juez, el acusado, algún miembro del jurado, el defensor o el acusado particular se enfermen con imposibilidad de continuar el juicio (artículo 288, CPP). Aquí ha ocurrido, como ya vimos, que se utiliza como causal de suspensión, en forma ligera, la causal de *“fuerza mayor”*.

El CPP no estipula un plazo máximo para la fijación del juicio oral, pero son recurrentes los aplazos porque el jurado no logra integrarse adecuadamente. Si la prueba que no llega es la de la defensa, los jueces son más renuentes a suspender audiencias de juicio que sí ocurre cuando se trata del caso del fiscal⁵⁷.

⁵⁷ Entrevista con un grupo de defensores de Managua.

6. CONCLUSIONES

En la elaboración de este informe fue posible percibir que a la puesta en agenda de los problemas más urgentes según la perspectiva de los diversos interlocutores, le precede una aclaración previa, cual es, que el paso dado hacia la instalación de un sistema de carácter acusatorio es considerado en sí mismo como un logro.

El Poder Judicial, Ministerio Público y la Defensa Pública se han fortalecido a lo largo del proceso según muestran las cifras señaladas. En el caso de la Defensa Pública, su existencia es resultado directo de la reforma, aun con las debilidades que ostenta.

Es preocupante la carencia de independencia y autonomía de órganos como la Defensa Pública, la Escuela Judicial y el Instituto de Medicina Legal para definir sus líneas de intervención, toda vez que carecen de posibilidades de planificar institucionalmente en la medida en que desconocen los recursos con que cuentan para ello.

En lo que refiere a transparencia, controles de desempeño y producción de información hay aspectos pendientes: la necesidad de medir y evaluar el proceso para capitalizar sus mejores resultados y corregir las distorsiones, hacen de la política de producción de información y acceso a ella, una cuestión central.

Hasta la fecha, el desarrollo de un área como la Dirección de Seguimiento de Causas Penales constituye un avance concreto, pero falta vincular su trabajo de medición con los objetivos generales del proceso de reforma.

Cuestiones como la congestión del sistema y los tiempos que toma la intervención de la justicia penal no pueden ser medidos eficazmente porque los instrumentos y datos disponibles no lo permiten.

En materia de gestión y administración, existen proyectos pendientes de implementación que impiden hacer una valoración definitiva. Es importante recordar que en Managua está en pleno proceso de trabajo la proyección de un nuevo edificio judicial que reemplace la estructura del complejo judicial de Nejapa, lo que debería realizarse considerando las necesidades de la oralidad.

Es cierto que en un contexto de carencia y poca preparación previa para el cambio, la oralidad como instrumento para la toma de decisiones ha logrado instalarse. Mejorar la calidad de la herramienta y

explotar sus potencialidades quizás constituya una de las principales metas del proceso nicaragüense. Hay para ello otra ventaja potencial: el escaso volumen de casos con que finalmente opera el sistema.

Respecto al Ministerio Público, la ausencia de políticas de organización del trabajo y de asignación de recursos permiten poner en duda el hecho de que la falta de fiscales, tal como perciben los propios referentes de la institución, sea hoy en Nicaragua el principal problema que debe afrontar el Ministerio Público.

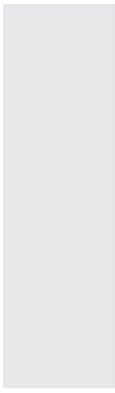
El sistema opera con una alta tasa de remisión a juicios que encuentra un obstáculo en su correlativa tasa de clausuras anticipadas de estos. Este dato da señales respecto de las dificultades que existen para la preparación del caso y la garantización de las condiciones mínimas para su realización (asistencia de los testigos de cargo y la víctima). Los testimonios indican que uno de los principales motivos de la clausura es la declaración de la víctima que, ya en la sala de audiencias, manifiesta su desinterés en el caso. Junto con los demás presentes, el fiscal se entera de esto allí mismo. La falta de contacto con las víctimas hace que los fiscales pierdan casos porque no conocen el interés del destinatario principal de su trabajo.

Por otra parte, si se asume que en definitiva es el Ministerio Público el que debe regular el caudal de trabajo –para lo cual dispone de diversas herramientas para responder también a casos diversos–, existe en Nicaragua una dificultad concreta para cumplir con dicha función. La expresión más concreta de ello está en la subutilización alarmante de las salidas alternativas, el envío de un alto número de casos a juicio aun sin debida preparación y la creciente moral fiscal.

Considerada la situación del proceso de reforma en general, es posible concluir que en lo que se refiere al Código Procesal Penal y el proceso legislativo de Nicaragua, la reforma procesal penal ha significado un salto cualitativo con un avance notorio en la adecuación a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Un gran riesgo por conjurar es obtener en lo sucesivo una agenda de trabajo para la reforma que esté orientada por las necesidades de fortalecimiento de un proceso que al menos hasta ahora no ha padecido contramarchas; todo lo contrario, en sí mismo es percibido en forma unánime como un avance respecto del sistema anterior.





LA REFORMA PROCESAL PENAL EN REPÚBLICA DOMINICANA*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo describir la reforma procesal penal en República Dominicana, teniendo en cuenta los aspectos considerados claves en otros informes realizados en el marco del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales de CEJA. Se basa en información disponible sobre el proceso de reforma a la justicia penal en República Dominicana, entrevistas realizadas el 20 y 23 de febrero de 2006 con diversos actores judiciales y de la sociedad civil del citado país, y documentos proporcionados a CEJA en el marco de las mencionadas entrevistas.

Así como los textos normativos de República Dominicana reflejan el aprovechamiento de la experiencia previa de los demás países de la región, algunas de las iniciativas vigentes y los análisis de problemas también muestran que se trata de un proceso de reforma que ha asumido desde el inicio la importancia de la fase de implementación y gestión del cambio, algo que no ha ocurrido regularmente en otros países.

Para la elaboración del presente informe fueron consultados los estudios de la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ) y de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), un trabajo provisto por FINJUS y documentación institucional entregada amablemente por todos los actores entrevistados. Las insti-

* Informe redactado por Ileana Arduino.

tuciones visitadas fueron FINJUS, Instituto Caribeño para el Estado de Derecho (ICED), Procuraduría General, Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ), Defensoría Pública, Oficina de Asistencia a la Víctima, Escuela Nacional del Ministerio Público, Unidad Técnica para la Implementación de la Reforma del Ministerio Público, Poder Judicial, Escuela Nacional de la Judicatura, la Dirección General de Prisiones y el Centro de Estudios Legales para la Mujer (CENSEL). A los miembros de estas organizaciones que fueron entrevistados nuestro especial agradecimiento por su disposición y valiosos aportes para la formulación del presente informe.

1. ASPECTOS GENERALES

Luego de la reforma constitucional de 1994, en República Dominicana surgió la necesidad de transformar integralmente el sistema de administración de justicia penal, el cual funcionaba desde el siglo XIX con reglas e instituciones heredadas directamente de la tradición jurídica inquisitiva francesa, con algunas variaciones fruto de la traducción de los textos al español y de cambios realizados posteriormente.

El proceso de reforma se basó en la discusión de dos proyectos de Código Procesal Penal, uno sostenido por una Comisión Oficial y otro impulsado desde la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Este segundo proyecto fue sometido a un amplio plan de divulgación y debate a través del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, espacio multisectorial donde se plantearon propuestas concretas a los diversos actores.

En 1999, tras la presentación pública del proyecto generado desde la sociedad civil, la comisión oficial convocada por el Presidente de la República abandonó su propuesta y ambos sectores comenzaron a trabajar sobre un único texto, de carácter acusatorio, que fue aprobado en el año 2002¹.

Este rol protagónico de la sociedad civil ha sido una constante del proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana, que continúa hasta hoy. El trabajo desarrollado por FINJUS y Participación Ciudadana a través de la *Red Justicia y Ciudadanía*² garantiza diversas instancias de participación a través de la conformación

¹ *Entrevista a FINJUS*, publicada en *Revista Sistemas Judiciales*, CEJA, año II, Nro. 3, 2002, p. 84 y ss.

² La red coordina alrededor de 600 organizaciones comunitarias del todo el país.

de Consejos Regionales de Justicia y Ciudadanía. Se trata solo de un ejemplo de las múltiples iniciativas en este sentido.

También da cuenta del peso de la sociedad civil en el proceso de reforma de la justicia penal, del lugar que le es reconocido en las instancias interinstitucionales creadas a efectos de la implementación y seguimiento de la reforma (v. gr. CONAEJ) y su inclusión en las instancias de gobierno institucional, como ocurre con el Consejo de la Defensa Pública.

Por otra parte merece subrayarse la sostenibilidad a lo largo de casi una década del proceso de reforma, no obstante algunas decisiones de carácter coyuntural que pusieron en jaque el proceso al momento mismo de su puesta en marcha, tal como ocurrió con los cambios realizados en el Ministerio Público en agosto de 2004.

Más allá de algunas dificultades puntuales, el proceso de reforma dominicano muestra considerables esfuerzos por sostener una implementación basada en la coordinación y planificación conjunta entre los diversos actores involucrados

1.1 Los lineamientos básicos del nuevo Código Procesal Penal

El nuevo Código Procesal Penal (CPP) ha adoptado una estructura de corte acusatorio que consagra un ambicioso programa de derechos y garantías para el acusado. También la víctima adquirió en el nuevo sistema un lugar relevante mediante el reconocimiento de sus derechos básicos y la previsión de herramientas para su participación en el proceso penal.

Con relación al régimen de la acción, se han incorporado diversos criterios de oportunidad, salidas anticipadas del proceso penal y mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; todo ello en línea con el artículo 2 CPP, que establece que *“Los Tribunales procuran resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho punible para contribuir a restaurar la armonía social. En todo caso, al proceso penal se le reconoce el carácter de medida extrema de la política criminal”*.

La etapa preparatoria, definida como una instancia para la recolección de información, está muy desformalizada y se consagra el principio de libertad probatoria. Se diseñó un sistema de criterios amplios y flexibles en materia de plazos y formas, poniendo el acento en las finalidades de los actos. Se permite a las partes acordar la renuncia, abreviación o prórroga de los plazos.

En cuanto al control de la duración de los procesos penales, se fija una duración máxima de tres años para el proceso, aunque si un determinado delito prevé un plazo de prescripción menor, ese será el término máximo de duración. Esta regla general es acompañada por un conjunto de normas que regula los tiempos de cada etapa procesal, de acuerdo a la situación del acusado (libre o privado de su libertad durante el proceso). La única posibilidad de extensión del plazo de la etapa preparatoria exige al Ministerio Público que antes del vencimiento del plazo solicite una única prórroga, sin que ello implique modificar el plazo máximo de duración de todo el proceso.

Se reafirmó el juicio oral y público como momento central del proceso y si bien se previó la oralización de las etapas previas al juicio, el avance es limitado debido a que las audiencias para medidas de coerción no son públicas.

1.2 El proceso de implementación del nuevo sistema procesal penal

En el 2002 se creó, mediante decreto presidencial, la *Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal* (CONAEJ)³, cuya tarea básica es desarrollar el proceso de implementación bajo los lineamientos previstos en la Ley Nro. 278-04. Además, la ley de implementación dispuso la creación de Unidades Técnicas de Ejecución en el ámbito del Poder Judicial, Ministerio Público y Policía.

En cuanto a los tiempos, se dispuso que el nuevo CPP comience a regir en dos etapas. La primera, a partir del 27 de septiembre de 2004 y la segunda un año más tarde, en la cual entraron en vigencia las normas pendientes: aplicación de criterios de oportunidad, la conversión de la acción, la colegiatura de tribunales de primera instancia y la puesta en funcionamiento de la justicia de ejecución penal.

La entrada en vigencia progresiva de las normas procesales estuvo precedida por una resolución de la Suprema Corte de Justicia de noviembre de 2003 (Resol. Nro. 1920), mediante la cual se precisó el alcance y contenido del debido proceso en materia penal. Así, aun bajo las reglas del viejo código de instrucción pero con miras al cam-

³ Actualmente la CONAEJ está compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Defensa Pública, Ministerio Público, Policía Nacional, FINJUS, Colegio de Abogados, la Iglesia y las Escuelas de Capacitación del Poder Judicial y del Ministerio Público.

bio inminente, la Suprema Corte dispuso adecuar las salas de audiencias, dejar el interrogatorio y contrainterrogatorio de testigos en manos de las partes, se reconoció el derecho de los defensores a presenciar los interrogatorios del procesado y que las partes se presenten por lo menos una vez en la audiencia ante el juez de la instrucción.

1.3 La liquidación de casos del antiguo sistema

Los casos iniciados bajo las reglas del antiguo sistema que aún se encontraban en trámite quedaron sometidos a una estructura liquidadora conformada por tribunales y fiscales exclusivamente abogados a estos y bajo las reglas procesales anteriores, con excepción del sistema recursivo para el cual comenzó a regir la nueva normativa. Según la ley de implementación el proceso de liquidación debe culminar en el plazo de dos años.

A través de un inventario realizado a nivel nacional⁴, bajo la supervisión de la Dirección Técnica de la Corte Suprema, se determinó que era necesario designar 103 jueces para actuar en carácter de liquidadores, 44 jueces de instrucción y 59 en las Cámaras Penales⁵. Anteriormente, se había realizado un proceso de depuración de casos que consistió en la individualización de aquellas causas con más de un año de inactividad procesal que, salvo una manifestación expresa de los interesados en sentido contrario, fueron sometidas a un mecanismo de “extinción extraordinaria”⁶. A diciembre de 2005 la situación era la siguiente:

Tabla 1
PROCESO DE LIQUIDACIÓN DE EXPEDIENTES DEL ANTIGUO SISTEMA
Septiembre 2004 – diciembre 2005

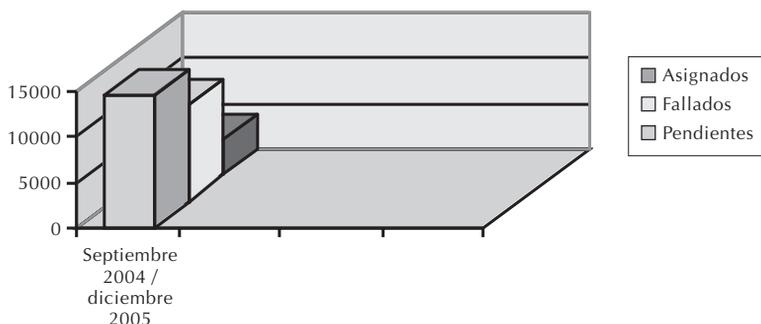
Asignados	Fallados	%	Pendientes	%
14.625	10.597	73	3928	27

⁴ El costo total del inventario y depuración fue US\$ 228.571,00 y contó con el apoyo del Proyecto de Justicia y Gobernabilidad de USAID y la participación técnica de FINJUS.

⁵ *Memoria Anual 2004*, Poder Judicial de República Dominicana, p. 13.

⁶ Quedaron exceptuadas de este mecanismo los casos por delitos como homicidio intencional y sus modalidades agravadas, delitos sexuales, secuestro, narcotráfico y violaciones a ley de sustancias controladas, lavado de activos, los casos en que el Estado fuera víctima, algunas modalidades de robo, entre otros.

Gráfico 1
LIQUIDACIÓN DE EXPEDIENTES DEL ANTIGUO SISTEMA
Septiembre 2004 – diciembre 2005



Fuente: Boletín Estadístico Judicial 2005 disponible en www.suprema.gov.do
Elaboración propia.

1.4 Datos básicos sobre República Dominicana

Según el *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*⁷, República Dominicana cuenta con 8.960.000 habitantes distribuidos en un territorio políticamente organizado en 30 provincias y un Distrito Nacional de carácter unitario. El 67,9% de la población se encuentra asentada en áreas urbanas. La tasa de pobreza es del 44,9% y la tasa de indigencia ronda el 23%.

La estructura jurisdiccional en lo penal está compuesta por 194 jueces, el Ministerio Público tiene 758 fiscales, la defensa pública cuenta con 79 defensores y la policía nacional tiene 30.000 efectivos, aunque casi el 40% de ellos está dedicado a tareas puramente administrativas.

En cuanto al tipo de actividad delictiva, la estadística del Ministerio Público disponible solo informa sobre casos de homicidios violentos e intercambio de disparos. Con respecto a los homicidios la tasa para 2004 fue de 19,5 homicidios cada 100.000 habitantes y para el primer semestre de 2005 había ascendido a 25,88 homicidios cada 100.000 habitantes⁸. Las víctimas fueron mayoritariamente civiles, de sexo masculino, de entre 21 y 30 años.

⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Reporte sobre Justicia en las Américas, 2004-2005, Santiago, Chile, 2005, p. 389 y ss.

⁸ Datos disponibles en www.procuraduria.gov.do

En idéntico período de tiempo durante 2005 se produjeron 89 feminicidios. En entrevista con el Centro de Servicios Legales para la Mujer (CENSEL) se informó que en proporción con la cantidad de habitantes, República Dominicana registra una de las tasas más altas del mundo. Según la misma fuente, en el 2005 fueron 133 casos, en 2006 ya finalizando el mes de febrero llevaba registradas más de 19 mujeres muertas. El 62% de los casos habían sido cometidos por policías o ex policías⁹. La Secretaría de Estado de la mujer informa para el período enero-octubre de 2005 un total de 128 feminicidios de los cuales el 30,5% es calificado como íntimo¹⁰.

De los datos del sistema penitenciario para los tres primeros trimestres de 2005 fue posible extraer los siguientes datos: 23% de casos de robo; 24% de casos de asociación de malhechores¹¹; 15% de homicidios; 15% de casos de drogas; 6% de violencia sexual; 6% de casos de riña; 4% de casos de tenencia y porte ilegal de armas y 3% de casos de violencia familiar¹².

Según las estadísticas del *Programa de verificación de denuncias de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes de la policía nacional*, entre enero y diciembre de 2004 se recibieron 1.672 casos de delitos sexuales. En 2003 esa cifra fue 1.401 casos y en 2002 de 1.369. El incremento entre 2002 y 2004 fue del 18,2%.

2. LOS ACTORES DEL PROCESO DE REFORMA

2.1 El Poder Judicial

Según lo establecido en el nuevo CPP, la jurisdicción se compone de Salas Penales de las Cortes de Apelación, juzgados de sala y colegiados, juzgados de instrucción, juzgados de ejecución de la pena y jueces de paz. Existen 11 departamentos judiciales en funcionamiento y en cada uno hay más de un Distrito Judicial. Cada

⁹ Entrevista con Lucila Lara, Directora de CENSEL.

¹⁰ Estadísticas disponibles en www.sem.gov.do

¹¹ La incidencia de la figura de "asociación de malhechores" tiene que ver con una práctica ancestral que consiste en imputar preliminarmente esa figura (que nunca procede en forma autónoma), a fin de garantizar la posibilidad de solicitar medidas de coerción. Esto indica que no se tratan de hechos autónomos, sino ligados a otros delitos con multiplicidad de intervinientes.

¹² La distribución es coincidente con los datos registrados para el año 2004 y publicados en *Estado de situación del sistema de justicia penal a la entrada en vigencia del Nuevo Código*, op. cit., p. 37.

departamento cuenta con una Corte de Apelaciones (que en algunos casos son de jurisdicción plena), es decir, un total de 11. Hay 47 Cámaras Penales de Primera Instancia, 11 Tribunales Colegiados (Cámaras de Apelaciones que actúan en segunda instancia)¹³ y 49 Juzgados de la Instrucción. Existen además 8 Juzgados de Primera Instancia con jurisdicción amplia¹⁴.

Respecto a la cantidad de jueces con competencias estrictamente penales, los datos de 2005 señalan que hay 184 jueces penales activos¹⁵, presentando un incremento del 25,5% con relación al año anterior¹⁶.

Con relación a la composición de género en todas las instancias, los jueces varones doblan a las mujeres en cantidad con excepción de los tribunales colegiados donde la situación es exactamente inversa¹⁷.

Del total de 184 jueces penales, 51 ocupan cargos en las Cámaras Penales de las Cortes de Apelación (27,77% de los jueces penales), en tanto que en instrucción existen 46 jueces (25,5% de los jueces penales).

En lo que respecta al presupuesto del Poder Judicial, la entrada en vigencia de la reforma procesal no se tradujo en una mejora presupuestaria. Es más, entre 2003 y 2004 su presupuesto se redujo del 1,23% al 1,14% del presupuesto público¹⁸. En el año 2004 el Poder Judicial ejecutó un presupuesto superior al asignado en un 4%. Es importante precisar que recién a mediados de 2004 se estableció por ley la autonomía presupuestaria de la Procuraduría General de la República.

¹³ Existe una Resolución de la Corte Suprema mediante la cual se dispuso su entrada en funcionamiento a partir de septiembre de 2005.

¹⁴ Poder Judicial, División de Registro de Personal, disponible en www.suprema.gov.do al 2-1-2006.

¹⁵ Cifras elaboradas por la división de registro de personal, disponibles en www.suprema.gov.do al 23 de febrero de 2006. No se incluyeron jueces de paz que tienen ciertas competencias en materia penal (artículo 75 CPPN) en la etapa preparatoria (medidas que no admitan demora), los cuales son 75. En los departamentos de Montecristi, Barahona y Puerto Plata los jueces de Cortes de Apelación ejercen plenitud de jurisdicción: son 15 jueces.

¹⁶ La estadística oficial contenida en la memoria anual 2004 del Poder Judicial indicaba que existían para entonces 137 jueces penales activos.

¹⁷ *El poder judicial avanza a pasos firmes hacia la equidad de género*, en *El judicial*, publicación del Poder Judicial, noviembre/diciembre 2005, República Dominicana, p. 5.

¹⁸ Reporte de Justicia en las Américas, 2004-2005, CEJA, *op. cit.*, p. 391.

a) *Capacitación judicial para la reforma*

La Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ) tiene a su cargo la capacitación de jueces, defensores públicos y defensores de oficio. En lo que se refiere a la capacitación asociada al proceso de reforma se señaló que esta no ha sido del todo adecuada en sus contenidos y ha dejado fuera de sus previsiones a los jueces de paz, quienes también deben ejercer competencias penales¹⁹.

Las primeras evaluaciones realizadas por la propia ENJ, con posterioridad a esta capacitación, han indicado que es necesario fortalecer la capacitación en el manejo de audiencias, especialmente respecto de los jueces de instrucción²⁰.

Los principales problemas detectados en estas evaluaciones fueron la excesiva duración de las audiencias (a veces se extienden por horas y se convierten en verdaderas anticipaciones del juicio) y el rol de los jueces en lo relativo a su función de garantía. A partir de tales resultados se puso en funcionamiento un programa de capacitación dirigido a la formación de formadores en el que se utilizaron técnicas de simulación de audiencias orales, con la asistencia técnica de consultores de Puerto Rico. La multiplicación de las capacitaciones están en manos de aproximadamente 20 jueces nacionales.

Para el año 2004 la Escuela Nacional de la Judicatura contó con un presupuesto de RD\$ 24.414.500 (US\$ 697.557)²¹.

b) *Producción de información y acceso público*

En el Poder Judicial los datos se recolectan manualmente, tribunal por tribunal, y luego son informatizados. Generalmente, la tarea recae en el secretario. Si bien la ley de la Carrera Judicial señala que los reportes deben enviarse antes del día 10 de cada mes, no siempre los operadores judiciales cumplen con esta tarea.

¹⁹ *Estado de situación del sistema de justicia penal a la entrada en vigencia del nuevo código procesal penal*, publicación del Observatorio Judicial con apoyo de PARME y la Unión Europea en el Marco del Proyecto Justicia y Ciudadanía, Santo Domingo, República Dominicana. 2005, *op. cit.*, p. 12. Mediante Resolución Nro. 296-05 los jueces de paz fueron habilitados por la Corte Suprema para actuar como jueces de la Instrucción.

²⁰ Entrevista personal con la Subdirectora de la ENJ, Gervasia Valenzuela.

²¹ Al mes de febrero US\$ 1 vale RD\$ 35.

Aunque actualmente no lo está haciendo, se prevé que el área de estadística maneje también la producción de información relativa al desempeño de los magistrados de acuerdo a los indicadores establecidos por la Dirección de Carrera Judicial.

A los jueces se remite un boletín trimestral con información estadística y anualmente se produce un informe general.

Los datos estadísticos son públicos y basta con solicitarlos para acceder a ellos. También figura detallada por años y fueros en el website de la Suprema Corte donde también se incluyen las rendiciones presupuestarias y los informes de auditoría externa que se realizan periódicamente.

El responsable del área de estadísticas del Poder Judicial expuso insistentemente la necesidad de poner en marcha mecanismos informatizados de seguimiento de los casos para producir información de mejor calidad porque mientras la unidad de información siga siendo el expediente solamente se podrá tener una información muy rudimentaria.

c) El volumen de trabajo: el caso de las audiencias

– Audiencias en la etapa de instrucción

En el sistema de justicia penal dominicano, las decisiones relativas a la aplicación de medidas de coerción deben tomarse en el marco de audiencias orales (Artículo 284 CPP). La única causal de suspensión es la ausencia del imputado; la ausencia del Ministerio Público se toma el caso como no presentado.

En cambio, los requerimientos de medidas probatorias que reclaman autorización judicial se tramitan por escrito (órdenes de allanamiento y de arresto, intervenciones telefónicas, examen corporal, declaraciones de rebeldía y solicitudes de prórrogas, entre otros).

En todo el período 2005 los juzgados de la instrucción recibieron 22.645 solicitudes de audiencias de coerción, 9.439 solicitudes de revisión de medidas y 9.302 solicitudes de audiencias preliminares. A ello se suman 51.498 solicitudes de medidas escritas.

Si consideramos la estructura jurisdiccional en esta etapa, compuesta por 46 jueces en lo penal, es posible afirmar que en promedio cada juez de la instrucción recibió:

- 492 solicitudes de audiencias de coerción en el año, 41 audiencias al mes y 10 audiencias a la semana.
- 205 solicitudes de revisión en el año, 17 al mes y 4 a la semana.
- 202 solicitudes de audiencia preliminar, 16 al mes y 4 a la semana.
- 1.119 solicitudes de medidas escritas en el año, 93 al mes y 23 a la semana.

A fin de informar sobre la distribución en todos los departamentos judiciales, a continuación se consignan los del trimestre octubre-diciembre 2005:

Tabla 2
SOLICITUDES DE AUDIENCIAS 2005
Trimestre octubre - diciembre 2005

Departamento judicial	Medidas de coerción	Revisión de medidas cautelares	Audiencias preliminares	Total
Distrito Nacional	660	214	249	1.123
Santo Domingo	755	328	763	1.847
Santiago	714	462	194	1.370
Puerto Plata	314	118	33	465
La Vega	717	253	461	1.431
San Fco. de Macorís	478	226	258	962
San Cristóbal	655	156	288	1.099
San Pedro de Macorís	792	408	254	1.454
Barahona	350	101	117	568
Monte Cristi	159	52	68	279
San Juan de la Maguana	201	28	115	344
Total General	5.795	2.346	2.800	10.942

Fuente: Boletín Estadístico Judicial, disponible en www.suprema.gov.do. Elaboración propia.

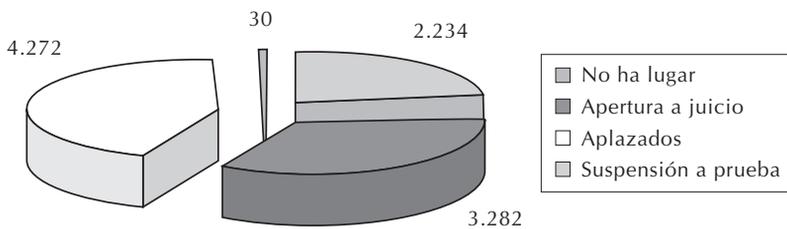
– *El funcionamiento de las audiencias preliminares*

El CPP establece que una vez presentada la acusación del fiscal ante el juzgado de instrucción, deben ponerse los elementos de prueba a disposición de las partes, quienes en el plazo de 5 días pueden examinarlos. Luego se convoca a la audiencia oral y pública en un plazo no menor de 10 días ni mayor de 20 (artículo 298 CPP). En

ese estado puede solicitarse la suspensión del proceso a prueba, el juicio abreviado, objetar la acusación, plantear excepciones preliminares, entre otras solicitudes (artículo 299 CPP).

En el 2005 hubo 9.302 audiencias preliminares solicitadas que culminaron en 13.287 decisiones²²; en 1.581 casos se decidió un no ha lugar al juicio (17%). Se obtuvo la apertura a juicio en 2.325 casos (25%) y se aplicó suspensión del proceso a prueba en 279 casos (3%). Las audiencias aplazadas fueron 4.278 (el 46% del total de las solicitudes).

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTAS EN AUDIENCIAS PRELIMINARES
2005 – NIVEL NACIONAL



Fuente: datos provistos por la División Estadística del Poder Judicial. Elaboración propia.

Las cifras trimestrales indican que en el período octubre-diciembre 2005, el ingreso de solicitudes de audiencia en el país fue 2.800, se tomaron 2.063 decisiones definitivas (apertura a juicio, no ha lugar, apertura a juicio/no ha lugar y suspensión del proceso a prueba). Luego, bajo el rubro otras decisiones, en ese mismo período se registraron 2.677 audiencias aplazadas.

Consultado el responsable de la división estadística sobre la correspondencia de los datos, informó que el registro de audiencias aplazadas contempla todos los aplazamientos, con independencia de la fecha en que las audiencias han sido solicitadas, lo que confirma el dato provisto en diversas entrevistas respecto de que las audiencias preliminares se aplazan de manera reiterada.

²² En una misma audiencia puede haber más de una decisión según la explicación de la estadística oficial. Sin embargo, debe aclararse que la estadística computa los aplazamientos como decisiones.

Así, además del ingreso, se pueden cuantificar la cantidad de decisiones y aplazamientos de lo que se infiere un alto nivel de congestión en esta etapa. El comportamiento trimestral de las audiencias en los distintos departamentos judiciales se sintetiza en el siguiente cuadro:

Tabla 3
AUDIENCIAS PRELIMINARES
Trimestre octubre - diciembre 2005

Departamento judicial	Audiencias preliminares solicitadas	Audiencias preliminares con decisión definitiva	Audiencias preliminares aplazadas
Distrito Nacional	249	150	664
Santo Domingo	763	444	444
Santiago	194	156	394
Puerto Plata	33	33	0
La Vega	461	404	235
San Fco. de Macorís	258	205	362
San Cristóbal	288	188	209
San Pedro de Macorís	254	178	84
Barahona	117	117	71
Monte Cristi	68	80	110
San Juan de la Maguana	115	108	104
Total General	2.800	2.063	2.677

Fuente: Boletín Estadístico Judicial, disponible en www.suprema.gov.do. Elaboración propia.

Si se considera como referencia el total de solicitudes trimestral (2.800 audiencias), las audiencias preliminares aplazadas en ese mismo período representan una cifra igual al 95,6% de los ingresos, cifra que en análisis de todo el 2005 descendía al 46%.

En algunos departamentos judiciales la situación es de tal gravedad que las audiencias aplazadas superan en un 266% a las audiencias solicitadas en un mismo período. Tal es el caso del Distrito Nacional, mientras que en Santiago los aplazamientos superan en un 203% la cantidad de solicitudes y en San Francisco de Macorís en un 140%.

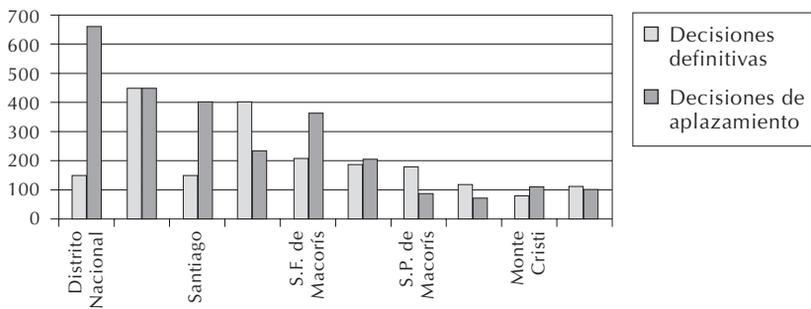
En San Cristóbal las decisiones de aplazamiento representan el 72,4% de las solicitudes, en La Vega 50%, en Barahona 60% y

Santo Domingo 58,11%. En San Juan de la Maguana se acerca al promedio nacional con 90,4% de aplazamientos en relación con las solicitudes. En San Pedro de Macorís los aplazamientos representan un 29,1 % de las audiencias preliminares solicitadas. El único distrito que no registró aplazamientos fue Puerto Plata.

Si esos datos se comparan con las decisiones definitivas en el mismo período, el resultado es más negativo. La cantidad de decisiones de aplazamiento representa el 129% del total de decisiones definitivas (2.063). Entre los distintos departamentos la situación se expresa gráficamente del siguiente modo:

Gráfico 3

COMPARATIVO DE DECISIONES DEFINITIVAS EN AUDIENCIAS PRELIMINARES Y DECISIONES DE APLAZAMIENTO
Octubre – diciembre 2005



Fuente: Boletín Estadístico Judicial. Elaboración propia.

Es innegable que hay dificultades para lograr que las audiencias preliminares se realicen. Atendiendo a lo dispuesto normativamente, el único motivo de aplazamiento de una audiencia es la ausencia del imputado (artículo 300 CPP) porque la ausencia del fiscal o el defensor deben ser suplidas en el acto. Las cifras altas de aplazamiento pueden indicar que las audiencias se están suspendiendo por otros motivos distintos a los previstos en el CPP o según la versión de algunos fiscales por los altos índices de rebeldía²³, supuesto que impone el aplazamiento de la audiencia (cf. artículo 101 CPP).

²³ Entrevista con fiscales de Santo Domingo.

Sin embargo, si se analizan las declaraciones de rebeldía en el último trimestre de 2005 se observa que en todo el país fueron 14, según el registro oficial, dato que no tiene ninguna posibilidad de incidir sobre el total de 2.800 audiencias aplazadas. Las catorce declaraciones de rebeldía fueron impuestas en el Distrito Nacional.

– *Audiencias en la etapa de juicio*

El comportamiento ante las Salas Penales en el año 2005 fue el siguiente:

Tabla 4

CUADRO DE CASOS INGRESADOS Y RESUELTOS EN SALAS PENALES SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN
Año 2005, a nivel nacional²⁴

Tipo de acción	Casos ingresados	Casos resueltos	% de casos resueltos
Acción penal pública	2.329	1.849	79
Acción penal pública dependiente de instancia privada	345	245	71
Acción privada	4.135	2.503	60,5
Totales	6.908	4.597	66,5

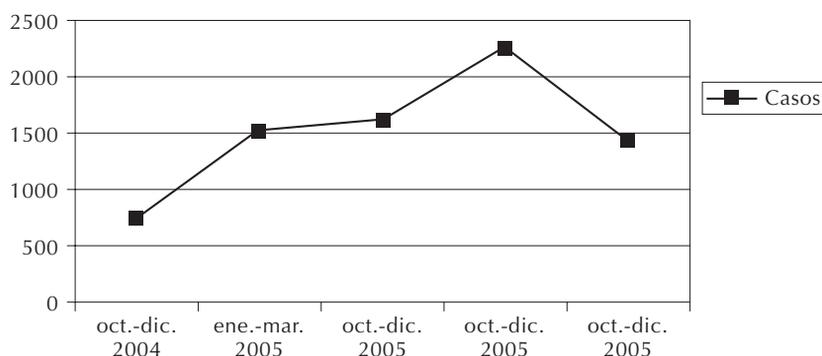
Fuente: Dirección de Estadísticas de la Suprema Corte de Justicia. Elaboración propia.

Si se consideran las cámaras penales de todo el país y el ingreso en el 2005 de 6.908 casos a esta etapa del proceso, es posible estimar que cada cámara recibió en promedio 146 casos penales anuales o 12, 6 mensuales y 3 audiencias a la semana. Tal como ocurre con las audiencias de la etapa preparatoria, la carga de trabajo aquí también resultó muy baja. De otro lado, si se valora la cifra total de casos efectivamente egresados (4.597) se tiene que en el 2005, en promedio, cada cámara resolvió un total de 97 casos, con un promedio mensual de 8 casos. En el primer año de vigencia, los tribunales orales acumularon un 33,5% de casos pendientes. También es notable la incidencia de los casos de acción privada en relación con los casos de acción pública, circunstancia que puede encontrar explicación en las regulaciones del Código Penal que aún no se ha reformado.

²⁴ No se consignan aquí los ingresos por *hábeas corpus*.

A un año de partida las salas penales tuvieron una congestión del 33,5%. En este sentido, otro dato importante es la variación en el flujo de casos. Mientras en el último trimestre de 2004 ingresaron 763 casos ante las salas penales, en el primer trimestre de 2005 ingresaron 1.515 casos, 1.611 en el segundo trimestre y 2.247 en el tercer trimestre, con un descenso notable durante los últimos tres meses de 2005 donde ingresaron 1.433 casos²⁵.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN INGRESOS DE CASOS A LAS SALAS PENALES
Octubre 2004 – diciembre 2005 – nivel nacional



Fuente: datos provistos por la División Estadística del Poder Judicial. Elaboración propia.

d) El funcionamiento del sistema de audiencias orales

Las audiencias de la etapa preparatoria deben realizarse en el plazo de tres días si una persona está en libertad (artículo 248 CPP) y dentro de las 24 horas si la persona está detenida²⁶.

²⁵ Este último período es coincidente con la entrada en vigencia plena del nuevo sistema procesal penal.

²⁶ En relación con el plazo para el control de detención y solicitud de una medida cautelar, la Constitución de la República establecía que la policía debía poner a una persona detenida a disposición de un juez en el plazo máximo de 48 horas. Luego el CPP dispuso que "La autoridad policial que practique el arresto de una persona debe ponerla, sin demora innecesaria, a la orden del Ministerio Público, para que este, si lo estima pertinente, disponga la libertad o solicite al juez una medida de coerción. La solicitud del Ministerio Público debe realizarse (...) dentro de las veinticuatro horas contadas a partir del arresto". Esta morigeración del plazo constitucional ha generado divergencia en las interpretaciones: mientras algunos

La Corte Suprema ha dictado una regulación específica sobre audiencias de medidas de coerción²⁷, debido a que se detectó su excesiva duración y que en algunas de ellas se abordaban cuestiones propias de la etapa de juicio. En este sentido, es poco probable que una regulación sobre lo que dispone con claridad el CPP pueda ser la herramienta más apta para modificar cuestiones relacionadas directamente con la práctica, dinámica y comprensión del rol de los jueces en el marco de las audiencias preparatorias.

Otro aspecto preocupante de la regulación es que en su artículo 9 tabula los temas a ser tratados en las audiencias, limitándolos a las medidas cautelares. Es factible que se pierda un gran potencial de las audiencias; si se logra con la práctica fijar una dinámica de interacción informal, casi naturalmente estas debieran plantearse como un espacio apto para dar lugar al tratamiento de diversos puntos, aunque se trate de una única reunión.

De otra parte, en los diversos diagnósticos realizados se han identificado otros problemas que no han sido objeto de tratamiento por parte de la reglamentación. Un ejemplo de ello es la necesidad de fijar audiencias con horarios preestablecidos y sucesivos. En la actualidad los juzgados fijan la totalidad de las audiencias en el mismo horario (generalmente 9 horas), dando por sentado que algunas van a suspenderse. A eso se suma que no comienzan puntualmente, situación que genera un dispendio notable de recursos, medido en tiempos inutilizados de jueces, fiscales, defensores y abogados quienes están a disposición desde una hora inicial aunque el tratamiento de su caso se produzca varias horas después. En promedio se fijan entre 12 y 20 audiencias por juzgado de la etapa preparatoria pero se realizan efectivamente entre 3 y 5 audiencias.

Las salas penales (conciliaciones, habeas corpus y juicios correccionales) fijan hasta 15 audiencias promedio. Miembros de una sala dijeron *“no fijamos menos de 10 aunque no se hacen todas”*. En un día de visita al Palacio de Ciudad Nueva se observó esto en las planillas que registran la agenda diaria; en ninguno de los casos las audiencias comenzaron puntualmente.

sostienen que el plazo es el de la Constitución, otros insisten en que la supremacía de las normas internacionales de protección de derechos humanos (v. gr. principio *pro homine* y principio de progresividad).

²⁷ Resolución Nro. 1731 - 2005.

En términos más sustanciales, se ha reconocido en varias entrevistas que las audiencias de coerción y preliminares están anticipando debates propios de la fase del juicio sin que se haya logrado comprender a cabalidad la dinámica propia de las discusiones que deben darse en esta etapa. Uno ejemplo es la apreciación de un fiscal de la provincia de Santo Domingo: *“Si yo traigo dos pruebas indiciarias ya puedo pedir la prisión preventiva. Si nos vamos por el Código todos se van en garantías económicas. El CPP establece que hay que proponer pruebas y alcanza con que sean indiciarias (...) también es importante la peligrosidad del hecho. También se da en el caso de un homicidio, los familiares de la víctima están doloridos, un pueblo que no conoce, ponerlo en libertad es jugar la vida del imputado. Esto no es una excepción, es el diario vivir”*. Este párrafo es muy claro respecto del nivel de confusión que hay respecto de cual es el objeto de discusión de una audiencia de medidas cautelares y los estándares probatorios que allí se manejan.

Asimismo, en la visita al palacio de Ciudad Nueva se informó que para ese día las audiencias fijadas partían a las 11 horas porque el día anterior el magistrado había terminado audiencias a las 21 horas. No fue un caso de audiencias de urgencia, sino la extensión indebida de las audiencias de coerción. Idéntica cuestión fue señalada en las evaluaciones de la Escuela de Capacitación Judicial a las que ya se hizo referencia.

Desde el punto de vista de la publicidad es importante señalar que la información sobre las audiencias está disponible en paneles a la vista de todos o, de lo contrario, es inmediatamente provista por la persona a quien es requerida. No obstante ello, el espacio en que se desarrollan las audiencias es generalmente el despacho de los jueces de la instrucción, lo que definitivamente vuelve improbable la presencia de público en los casos en que la regulación sí le permite su asistencia. Se trata de oficinas pequeñas no preparadas para la oralidad.

En el caso de las audiencias de coerción debe reiterarse que lo problemático es la falta de control externo, porque no son públicas.

En cuanto al espacio físico, las salas son amplias y cuentan con un espacio considerable para la presencia de público. Estas salas, en algunos casos, son utilizadas para las audiencias preliminares.

Existen problemas concretos de coordinación para la efectiva realización de audiencias. Un grupo de defensores públicos entrevistados en el Distrito Nacional dijeron: *“Tenemos un promedio diario entre 4 y 5*

audiencias, pero las agendadas son entre 12 y 20 audiencias. La mayoría de ellas caen por problemas de notificación o por incomparecencia de detenidos (...) ya en la etapa de juicio la realización se aplaza en muchas ocasiones también por problemas de notificación". Por su parte, los fiscales de la provincia de Santo Domingo reafirmaron la crítica remarcando que a la debilidad de la estructura de los tribunales para notificar, se suma la renuencia a utilizar otras formas de comunicación. De las entrevistas surgió que no había habido instancias de coordinación para superar esta dificultad.

Existe un particular problema en lo que respecta a la coordinación entre las autoridades penitenciarias y el sistema judicial que provoca una lesión directa a los derechos de los reclusos quienes ven demoradas decisiones sobre su situación jurídica²⁸.

En lo que respecta a las notificaciones para garantizar la presencia de personas detenidas en las audiencias, el Director General de Prisiones sostuvo que *"Los traslados hacia las audiencias y la no presentación del interno ha obedecido las burocracias de tramitación de la solicitud desde los juzgados. No tenemos un sistema de solicitudes que funcione ágilmente. El empleado judicial no llega, los faxes no llegan. Muchas veces ocurre que la solicitud no llega a tiempo o llega cuando ya ha salido el vehículo de traslado"*.

e) *La organización del trabajo: el caso del Distrito Nacional*

En febrero de 2006 en el Distrito Nacional existían 7 juzgados de la Instrucción²⁹, uno de los cuales asume las tareas de coordinación y distribución de casos entre los distintos jueces de la instrucción. Por su parte, cada uno de los juzgados tiene el deber de informar a la coordinación sobre las extinciones que se producen de oficio y las audiencias fijadas y no realizadas, para que la Oficina coordinadora pueda reprogramarlas.

Los juzgados 1, 2 y 4 atienden audiencias de solicitudes de medidas de coerción sin personas detenidas. Existe otro juzgado (5to) que tiene una asignación prioritaria de casos en razón de la materia

²⁸ Por ejemplo, mientras no son reconocidos formalmente por el Servicio Penitenciario como condenados no podrán incorporarse al régimen de las unidades y ello no ocurre hasta que las notificaciones llegan al Servicio, algo que en algunos casos ocurre con meses de demora.

²⁹ Entrevista a empleado del Juzgado de la Instrucción que oficia como Juzgado de Coordinación.

(violencia intrafamiliar), aunque no está excluido de la asignación de otro tipo de casos.

Dos juzgados funcionan como “jurisdicción de atención permanente” (artículo 76 CPP) y se concentran en el conocimiento de casos con personas detenidas y autorizaciones de solicitudes escritas que no admiten demora. Uno de ellos lo hace en horario extendido (a partir de las 15 hrs.), mientras que el otro lo hace en el horario normal. Esta modalidad de atención permanente comenzó a funcionar recientemente, solo en el ámbito del Distrito Nacional y en la provincia de Santo Domingo.

La figura del juez coordinador es clave en el horario de atención corriente (8 a 15 hrs.) porque de sus decisiones depende que un caso ingrese por vía de la oficina de atención permanente (urgencia) o por el mecanismo tradicional de sorteos ante la Cámara, de donde surge el juzgado de la instrucción al que será asignado. Cuando los casos ingresan en el horario extendido (a partir de las 15 hrs.) lo hacen directamente ante la oficina de atención permanente y al otro día son informados a la coordinación.

Para la etapa de juicio existen cuatro salas a las cuales la presidencia asigna casos mediante sorteo. Existe un tribunal colegiado integrado por tres jueces, uno de los cuales ejerce la presidencia. Actualmente 8 salas se mantienen en la estructura liquidadora. Cabe mencionar que cada juez cuenta con sus empleados y su propio despacho que oficia como sala de audiencias.

f) Diseño y planificación de la gestión en la segunda etapa de implementación

Aunque aún sin implementarse, la Dirección General Técnica y la Dirección de Planificación y Proyectos de la Suprema Corte de Justicia, con el apoyo de USAID, desarrollaron un nuevo sistema de gestión del despacho judicial para la justicia penal. Para ello se consideraron los resultados de un diagnóstico previo que indicó, entre otros, los siguientes problemas en el funcionamiento del nuevo sistema: déficit en el registro, programación gestión de audiencias; incumplimiento de plazos procesales y predominio de la cultura escrita; dificultades en el traslado de detenidos; falta de coordinación en las agendas y carencia de equipos informáticos³⁰.

³⁰ Entrevistas con la Directora de Planificación y Proyecto del Poder Judicial, Lic. Cristiana Fullcar.

Las ideas rectoras del modelo son comunes a las experiencias más innovadoras de la región y están basadas en la orientación de resultados en función de los objetivos perseguidos por la reforma en términos de oralización, celeridad procesal y transparencia en la gestión. En términos generales el nuevo modelo de gestión judicial se basa en una concepción de la administración de justicia como servicio público; la profesionalización de las tareas administrativas y su especialización frente a la tarea estrictamente jurisdiccional; la necesidad del monitoreo y evaluación permanente y, la conveniencia de organizar los recursos administrativos aprovechando las economías de escala.

Como actividad asociada al diseño del nuevo modelo de gestión judicial fueron creadas subcomisiones de trabajo cuya tarea fue elaborar reglamentaciones del CPP, las mismas que a la fecha de elaboración del presente informe no se encontraban completamente implementadas.

Si bien aún no se implementa, uno de esos reglamentos regula las funciones del Secretario conforme a lo dispuesto en el artículo 77 del CPP, el cual establece como tareas de este funcionario: “(...) *organizar la preparación de audiencias, dictar las resoluciones de mero trámite, ordenar las notificaciones, citaciones, disponer la custodia de objetos secuestrados, llevar al día los registros y estadísticas, dirigir al personal auxiliar, informar a las partes del estado o marcha de los procedimientos y colaborar en todos los trabajos materiales o administrativos que el juez o el tribunal les indique*”.

g) *La informatización del sistema de justicia penal*³¹

En términos generales, el Poder Judicial no se encuentra totalmente informatizado y se encuentra en desarrollo un ambicioso plan de conectividad³². Directamente asociada a la gestión de los casos penales, existe una herramienta informática instalada únicamente en la provincia de Santo Domingo, pero el proceso de informatización tendrá mayor impacto con la entrada en vigencia del nuevo *sistema*

³¹ Los contenidos de este apartado fueron obtenidos en entrevistas con el responsable del Área de Informática del Poder Judicial, Sr. Adolfo Pérez y su equipo de trabajo quienes además nos proveyeron de un documento técnico que explica en profundidad las características del nuevo sistema.

³² Al año 2003 el Poder Judicial en su conjunto contaba con 1.623 computadoras y 676 impresoras, con una concentración del 67,4% en el Distrito Nacional, *Memoria Anual 2003*, Poder Judicial, República Dominicana, p. 89.

integral de gestión de expedientes (Supremo Plus) que comenzará a funcionar bajo la forma de experiencia piloto conjuntamente con el modelo de gestión judicial al que nos referimos en el apartado anterior.

Tal como ocurrió con el diseño del sistema de gestión judicial, la herramienta informática fue concebida en atención a los problemas identificados y a los objetivos de la reforma. Cuando se realizó la visita de CEJA se tenía previsto que este sistema registre datos como la cantidad de audiencias, su duración, el control de plazos, las suspensiones, seguimiento de notificaciones, entre otros. Este *software* ha sido concebido con la idea de que los datos sean de acceso público.

En cuanto a la relación con otras aplicaciones, desde 2005 se está trabajando en protocolos de entendimiento con el software utilizado por el Ministerio Público (JUSTICIA XXI).

h) El sistema de notificaciones

A los medios tradicionales de notificación previstos por el CPP se suma un reglamento aprobado por la Corte Suprema³³, que regula el uso de medios más modernos como el correo electrónico y el buzón judicial electrónico o físico. Ello aún no estaba funcionando al momento de la visita de CEJA.

El reglamento prevé también la creación de centros de citaciones que apoyen la labor de los tribunales: funcionarán integrados a las secretarías y contarán con un supervisor, un coordinador, alguaciles, notificadores, alcaldes y personal auxiliar. También se contempla la figura de la mensajería como un cuerpo externo al Poder Judicial.

Una adecuada gestión del sistema de notificaciones aparece reiteradamente como una de las demandas más urgentes del proceso de implementación. En el Distrito Nacional, en base a las entrevistas realizadas, es posible concluir que una de las causas centrales de los problemas en el funcionamiento del sistema de audiencias orales reside en este déficit de notificación efectiva, quizás por problemas de coordinación y carencia de acuerdos interinstitucionales al respecto que permitan maximizar los recursos y las instancias centralizadas con cuya creación no se solucionan todos los desafíos de

³³ Resolución Nro. 1732-2005.

una gestión eficiente de las notificaciones. En este punto debieran revisarse cuestiones básicas como qué es lo que se está notificando y la posibilidad de dispendios innecesarios (notificaciones que pueden realizarse por otros medios, notificaciones en audiencias, notificaciones interinstitucionales que pueden acordarse por tras vías).

2.2 El Ministerio Público Fiscal: estructura, gobierno y organización

El Estatuto del Ministerio Público (EMP, Ley Nro. 78-03) regula la integración y actividad del Ministerio Público. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamentación (Ley 14-91) regula la situación del personal técnico y administrativo.

En cuanto a su ubicación institucional, el Ministerio Público es definido como órgano integrante del sistema de justicia, con independencia funcional (artículo 13, EMP) cuyas funciones principales son la investigación de los hechos penales en representación de la sociedad y el ejercicio de la acción pública. En el contexto de tales actividades tiene el deber de proteger a víctimas y testigos y conservar las pruebas. Tiene a su cargo la dirección funcional de la actividad policial (artículo 6 EMP). Todas estas tareas deben ser ejercidas de conformidad con el deber de objetividad que impone el artículo 11 del EMP y respetando el debido proceso legal.

La Dirección Nacional del Ministerio Público depende del Procurador General, al igual que la Escuela Nacional del Ministerio Público, la Dirección General de Prisiones, el Departamento contra la Corrupción Administrativa y la Unidad de Familia y Menores (artículo 49, EMP).

En cuanto a su estructura de gobierno y disciplina, cuenta con un Consejo Nacional de Fiscales y un Consejo Disciplinario. En el primer caso, las funciones más relevantes son el asesoramiento al Procurador General en cuestiones político criminales y penitenciarias, la resolución de conflictos que se dan entre fiscales en el marco de las investigaciones y la presentación al Poder Ejecutivo de la lista de fiscales para las selecciones. Sus sesiones pueden ser públicas o reservadas (artículo 29, EMP). El Consejo Disciplinario (el cual además de estar compuesto por fiscales y por el Procurador cuenta con la participación de la academia y del Colegio de Abogado) tiene como funciones más relevantes conocer las quejas y querellas contra el Procurador, adjuntos, los procuradores de corte y sus adjuntos y conocer en segunda instancia las quejas, querellas o denuncias de

carácter disciplinario contra los demás miembros del MP (artículo 31, EMP).

Tanto en el Consejo Superior como en el nivel departamental las sesiones para el juzgamiento de las denuncias y querellas se resuelven en audiencias reservadas y a puertas cerradas, contradictoriamente con el mandato de velar por el debido proceso.

Respecto a la estructura y organización, la ley fija algunos criterios de flexibilidad al otorgar al Procurador la posibilidad de trasladar funcionarios cuando existan razones justificadas de conveniencia para el servicio o cuando se autoriza a miembros del Ministerio Público con idéntica jerarquía a intercambiar sus puestos aunque pertenezcan a distintos departamentos o distritos, previa autorización del Procurador General.

Sin embargo, es la propia ley la que fija una estructura refleja a la del Poder Judicial al disponer que el Ministerio Público Fiscal se integra por: el Procurador General de la República y sus adjuntos, Procuradores Generales y adjuntos ante las Cortes de Apelación, Procuradores Fiscales y Adjuntos ante los Juzgados de Primera Instancia y los fiscalizadores ante los Juzgados de Paz Ordinarios (artículo 17, EMP). El CPP permite este esquema rígido en la práctica, que ha afectado el proceso de reforma en materia penal³⁴.

El Ministerio Público cuenta actualmente con 758 fiscales. Con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema, contaba con un total de 516 miembros³⁵, lo que indica un crecimiento del 31%. La tasa es de 8,45 fiscales cada 100.000 habitantes.

El crecimiento en recursos humanos, estructuras edilicias y definición del rol ha dejado atrás el carácter absolutamente marginal de dicha institución durante la vigencia del anterior sistema de justicia penal.

a) *El presupuesto*

El EMP dispone en su artículo 39 que el Ministerio Público cuenta con partida propia y elabora su propio presupuesto. Se garantiza un

³⁴ Entrevista con Ramón Núñez, Director de la Unidad Técnica del Ministerio Público.

³⁵ Cf. *Estado de situación del sistema de justicia penal a la entrada en vigencia del nuevo código procesal pena. Síntesis. Aspectos fundamentales*, publicación del Observatorio Judicial, Proyecto Justicia y Ciudadanía, Participación ciudadana, FINJUS, PARME con el apoyo de Unión Europea, 2004, p. 22.

porcentaje fijo de los ingresos internos del orden del 4,10%, distribuido con el Poder Judicial del siguiente modo: 65% para la Suprema Corte y el 35% restante para el Ministerio Público (artículo 3, Ley 194-04). Estos porcentajes no pueden ser modificados salvo circunstancias excepcionales.

Los salarios de los fiscales son equiparados por la ley a los del Presidente del Tribunal ante el que actúan, con inclusión expresa de asignaciones e incentivos que se adjudiquen a los jueces. Esto es algo que aún no se cumple e incluso los fiscales tienen un salario inferior al de los defensores públicos.

b) Mecanismos de selección, capacitación y carrera fiscal

Los procedimientos de selección y designación varían según el cargo de que se trate. Para la selección del Procurador General, se está a lo dispuesto por la Constitución y la designación es realizada por el Presidente de la República (artículo 21 EMP). También son designados por el Presidente los Procuradores Generales Adjuntos, previa recomendación del Procurador General, quien debe tener en cuenta las evaluaciones de la Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP)³⁶. Todos los demás miembros del MP son designados por el Presidente en base a un listado de candidatos que le envía el Consejo Nacional de Procuradores. Quienes integren la lista deberán haber sido evaluados por la ENMP y las listas, siempre que los hubiere, deberán tener por lo menos el nombre de tres candidatos (artículo 24, EMP).

La duración en el cargo es idéntica a la del período presidencial y coincide con la del Presidente en cuyo período fueron electos, previéndose una posibilidad de reelección (artículo 44, EMP) aunque quienes hayan sido seleccionados previa recomendación de la ENMP solo cesan en sus funciones por causales sobrevivientes tales como la incapacidad o cuando corresponda promover su destitución (artículo 44, EMP).

Es importante destacar que el 17 de agosto de 2004 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto Nro. 873-04 mediante el cual dispuso la provisionalidad de los funcionarios del Ministerio Público después de disponer la cesantía de todos los fiscales.

³⁶ Los demás requisitos de los candidatos son idénticos a los exigidos para ser Procurador, con excepción de la edad y el tiempo de ejercicio previo profesional (artículo 23 y artículo 53, EMP).

Esta circunstancia ha sido reiteradamente mencionada como un aspecto muy crítico ante la vigencia del nuevo CPP. Si bien existen críticas a la legislación en el sentido de que mantiene la posibilidad de desvincular las designaciones de lo dispuesto por la carrera y las evaluaciones de la Escuela Nacional del Ministerio Público, hay una alta expectativa de que un proceso de institucionalización basado en la consolidación de la carrera evite problemas de manipulación política en el Ministerio Público³⁷. Desde la ENMP se han generado reuniones con todos los sectores políticos a fin de establecer compromisos públicos para que al vencimiento de los mandatos, los candidatos respeten a aquellos funcionarios de carrera que ingresaron a la institución a través de la superación de todas y cada una de las etapas que esta supone, priorizando la excelencia y transparencia en la integración del Ministerio Público por sobre la facultad conferida al Presidente³⁸.

En enero de 2006 el Presidente de la República expidió un decreto que regula la carrera en el Ministerio Público, estableciendo un escalafón que parte con la figura de fiscalizador hasta llegar a la de Procurador General Adjunto³⁹.

La ENMP comenzó a funcionar regularmente recién a partir del 2005 y su actividad se concentró en el proceso de evaluación de los fiscales, que hasta entonces se encontraban en carácter provisional. El éxito en la evaluación se consideró un requisito para el ingreso a la carrera. Se trabajó con una capacitación previa para el reforzamiento de conocimientos jurídicos básicos y finalmente, en abril de 2005, fueron evaluados 758 fiscales. Como resultado quedaron excluidos de la posibilidad de formalizar su designación mediante el ingreso a la carrera aproximadamente 180 funcionarios, aunque algunos siguen en funciones por la falta de candidatos para la cobertura de sus cargos.

En octubre de 2005 comenzó a ejecutarse un plan de capacitación institucional para los fiscales evaluados y en diciembre de ese año comenzó el Plan de Formación Inicial, cuya duración está prevista en 6 meses con 8 horas diarias de actividades. Quienes logren completar ese entrenamiento formarán la primera promoción de fiscales de carrera. Se prevé el ingreso de 100 fiscales. Se ha diseñado también un Plan de Perfeccionamiento.

³⁷ Entrevistas con la Directora Nacional de la Escuela del Ministerio Público y con Ramón Núñez responsable de la Unidad Técnica Ejecutora del Ministerio Público.

³⁸ Entrevista con la Directora de la Escuela Nacional del Ministerio Público.

³⁹ Decreto presidencial Nro. 4 -06.

La percepción de los propios fiscales es que, aunque es un poco prematuro para formular estas afirmaciones, la formación no está orientada a la resolución de problemas concretos, tales como sus deficiencias en materia de litigación. Algunos de ellos dijeron que *“Los que no hemos ido a la escuela nos capacitamos en litigio en la práctica y en la astucia de cada uno. Todavía la Escuela no ha tenido la oportunidad de capacitarnos en ese punto a nosotros (...) de septiembre de 2004 hasta ahora no tuvimos una sola hora de práctica de litigio como capacitación. ¿Tú te refieres a que un experto te hace correcciones, te fortalecen, te orientan? Nunca lo hicimos. La primera vez que pisamos una audiencia fue de verdad”*.

La escuela se financia con presupuesto de la Procuraduría General de la República y además recibe apoyo de USAID en materia fortalecimiento institucional. Recientemente han suscrito un convenio de cooperación con PARME por un millón de euros. También reciben cooperación del Gobierno de los Estados Unidos y de la Embajada de ese país en República Dominicana.

En cuanto a las objeciones de influencias políticas en las designaciones y conformación institucional son valorables los esfuerzos actuales por vincular la selección y permanencia de los fiscales en su cargo a criterios objetivos tales como el tránsito por la carrera fiscal ordenada alrededor de la Escuela de Capacitación del Ministerio Público.

c) La organización del Ministerio Público, los procesos de trabajo y la asignación de casos

Se está trabajando en el diseño de un nuevo modelo de gestión asociada a la fijación de metas productivas, que está en una fase experimental.

No obstante ello –y sin negar que en este aspecto reside gran parte de las debilidades que enfrenta el Ministerio Público–, de las informaciones recogidas es posible concluir que en seis meses de vigencia del nuevo sistema procesal penal, la relación entre las formas de organización del trabajo y la mejora en el desempeño está instalada entre los programas de trabajo de la institución. De allí que actualmente conviven distintas estructuras organizativas según el distrito del que se trate.

En la provincia de Santo Domingo, la reforma partió con el trabajo de los fiscales organizado del siguiente modo: los fiscales de desta-

camento recibían el caso inicialmente y luego lo pasaban a la Unidad de Litigación, donde era asumido desde la audiencia de coerción en adelante. Rápidamente la Unidad de Litigación colapsó por la cantidad de casos que ingresaban. Se dispuso entonces que el trabajo quedara organizado en dos momentos y que el ingreso a la Unidad de Litigación fuera a partir de la audiencia preliminar, de modo tal que los fiscales de destacamento llevan el caso desde el inicio hasta la formulación de la acusación, incluida la audiencia para la formulación de cargos y debate de medidas de coerción.

El cambio introducido como resultado de la saturación inicial de la Unidad de Litigación no fue acompañado por una redistribución de fiscales y recursos bajo el nuevo esquema. Se consultó a los fiscales si este cambio no se limitó a “cambiar de manos” el problema, a lo que uno de ellos respondió que sí, dado que ahora los problemas se han trasladado a los fiscales que intervienen inicialmente. Evidentemente el control sobre el flujo de casos que ingresan al proceso formal aún no encuentra respuesta.

Luego, una vez que el caso ingresa a la unidad de litigación cada quien trabaja con su expediente y no existen sistemas centralizados de monitoreo y control sobre el desarrollo de la actividad del fiscal y sus casos, aunque existe un coordinador.

Los fiscales sostienen que este método ha sido efectivo para reducir las extinciones bajo la presión de que *“expediente que se extingue, fiscal que se extingue”* que se hizo desde la superioridad. El fiscal general controla el desempeño de los fiscales bajo su dirección a través de los reportes realizados por los coordinadores que trabajan en cada área

Este esquema de trabajo, que divide el tratamiento del caso entre el fiscal de destacamento y la unidad de litigación, ha hecho evidente la carencia de pautas de coordinación para el trabajo estratégico sobre el caso.

Los intentos actuales están orientados al establecimiento de pautas para que los casos lleguen con una preparación adecuada a la Unidad de Litigación. Al respecto, los fiscales de litigación dijeron: *“El fiscal de investigación es quién sabe la suerte del caso, de él va a depender; según como él haga su trabajo aquí la cuestión llega casi cerrada”*. Y otros agregaron que *“Como el fiscal investigador no está preparado para litigar, esto impacta en las posibilidades de llevar la investigación a juicio”*.

En algunos casos también hay unidades especializadas en razón del tipo de delitos o problemáticas (género, delitos monetarios, homicidios). Existen 11 destacamentos con un fiscal, algunos de los cuales deben cubrir más destacamentos policiales.

En el palacio de Ciudad Nueva (Distrito Nacional) el Ministerio Público organiza su trabajo bajo la siguiente estructura: una unidad de recepción de denuncias a cargo de un fiscal coordinador que cuenta con el auxilio de 2 secretarios y 1 paralegal. Allí reciben todas las denuncias en casos de acción pública dependientes de instancia privada, con excepción de las flagrancias. Son evaluados y en el plazo de 72 hrs. se debe tomar la decisión de enviar el caso a un fiscal especializado, decidir su ingresos a la Unidad de Salidas Tempranas donde se trabajan casos con posibilidades de conciliación u otra salida alternativa o bien decidir que el caso no configura un hecho susceptible de ser investigado.

El trabajo de los fiscales está dividido por destacamentos y algunos actúan bajo criterios de especialización. Para los casos de flagrancia, la Policía Nacional remite los casos directamente a los fiscales de destacamento. Cabe señalar que algunos fiscales están asignados al Plan Nacional de Seguridad Democrática, mediante el “Programa Barrios Seguros”. Para los casos que finalmente ingresan al sistema existe una Unidad de Litigación para todo el Distrito.

Si bien, por ser muy reciente, aún no se contaba con datos que den cuenta del impacto de este cambio en la organización, se informó en términos generales que la acumulación diaria es muy baja y que en general se resuelve el destino de los casos en el mismo día.

Es importante señalar que desde la Unidad Técnica Ejecutora se ha diseñado un Plan de Reorganización administrativa y de gestión para el Ministerio Público que funciona bajo la modalidad de pilotos en La Vega, Baní y La Romana. Estos distritos tienen como nota común que su población promedio es aproximadamente 260.000 habitantes⁴⁰.

El diseño de este nuevo modelo de gestión se basó en un diagnóstico de situación que consideró circunstancias de entorno, organiza-

⁴⁰ *Plan para transformar la gestión y la organización de base en el Ministerio Público, Unidad Técnica de Ejecución del Ministerio Público para la Reforma Procesal Penal, mimeo, p. 11.*

ción y vinculación territorial con otros órganos del sistema de justicia, recursos humanos, capacidad de apoyatura policial, estructura administrativa y recursos tecnológicos, acceso a recursos para las víctimas (públicos o no), entre otros factores. Para cada distrito se propuso trabajar con procesos de trabajo diseñados mediante la participación activa de los propios fiscales y demás operadores de cada fiscalía⁴¹.

d) *La investigación: capacidades del Ministerio Público, coordinación y relaciones con la Policía Nacional*

El Director de la Unidad Técnica del Ministerio Público expuso: “A nivel de las grandes políticas de Estado hay acuerdos para promover la reforma. Pero en el día a día, en la relación concreta todavía falta construir una relación policía - Ministerio Público”⁴². Sin embargo, hay algunas iniciativas alentadoras. Actualmente la policía está regulando su área de investigación y la Procuraduría General apoya este proceso. También se evidencia un contexto de mayor interacción en el marco de las políticas locales en materia de seguridad ciudadana, siempre circunscripto al ámbito del Distrito Nacional.

Igualmente, se viene avanzando en la fijación de protocolos de actuación para cuestiones como el cumplimiento de la obligación de la policía de dar aviso inmediato al fiscal. En las grandes ciudades esta falta de comunicación se ha intentado revertir con los fiscales yendo a las comisarías a informarse. Se indicó que en muchas oportunidades la policía comunica primero a la prensa y luego al fiscal⁴³.

Las dificultades en la relación con la policía fueron remarcadas por un grupo de fiscales de la provincia de Santo Domingo, quienes admitieron que no había intentos de coordinación ni acuerdos en torno a la relación de trabajo en el marco de las investigaciones. Algunas afirmaciones permiten visualizar la percepción de su propio rol, el rol policial y del tipo de relación que es necesario establecer. Por ejemplo dijeron que: “Hay un gran número de policías que no comprende que el Ministerio Público ahora tiene a su cargo

⁴¹ Informe sobre los avances en el primer año de implementación, CONAEJ / FINJUS, Santo Domingo, octubre 2005, Santo Domingo, p. 40.

⁴² Ver más adelante la apreciación en idéntico sentido por parte de la Directora Nacional de la Defensa Pública.

⁴³ Entrevista con Ramón Núñez, Directora de la Unidad Técnica del Ministerio Público.

la investigación y no aceptan el grado de subordinación que el CPP impone". Inmediatamente otros señalaron *"Los policías no son subordinados, son auxiliares"* pero no queda demasiado claro a qué se refieren con la distinción.

Luego indicaron que frecuentemente la policía no cumple con las órdenes mínimas del Ministerio Público ni con normas básicas del CPP. Cuando fueron consultados sobre la política de los fiscales al respecto dijeron que *"No denunciaremos a la policía por el desobedecimiento de órdenes (...) No existe aquí una política para transmitir un mensaje de no tolerancia del MP hacia la PN ante los incumplimientos o irregularidades. Lo que hacemos es comunicar a las autoridades responsables en el ámbito de la Policía Nacional"*. Asimismo, tampoco han existido instancias de capacitación conjunta entre fiscales y policías.

Con relación a la dinámica de la relación entre los jueces y fiscales en el marco de la investigación, es importante mencionar aquí la existencia de una línea telefónica fruto del Acuerdo Interinstitucional firmado por la Suprema Corte, la Policía y la Procuraduría General de la República. La línea tiene como finalidad proveer comunicación permanente en todo el país entre fiscales, policías y jueces. Los fiscales la utilizan para el requerimiento de órdenes de investigación. Están incluidos solo los jueces de instrucción y para octubre de 2005 se preveía la incorporación de los defensores al servicio. Los datos estadísticos sobre el uso de la línea indican un alto nivel de respuesta (aproximadamente el 95% de las llamadas son respondidas eficientemente). Los datos comparados mes a mes indican un crecimiento sostenido del uso de esta herramienta: se realizaron 1.017 llamadas en el mes de septiembre de 2004 (entrada parcial en vigencia de la reforma). Al mes de junio de 2005 las llamadas fueron 7.904⁴⁴.

La Policía Nacional, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene en la actualidad con cerca de 30.000 funcionarios, lo que representa una tasa de 334 policías cada 100.000 habitantes. La policía tiene una Dirección de Investigaciones Criminales subdividida en departamentos en razón del tipo de delitos y especialidades científicas. Según los fiscales de Santiago, la coordinación con estos servicios no es buena.

⁴⁴ *Informe sobre los avances en el primer año de implementación de la reforma procesal penal*, p. 22.

En el ámbito de la Procuración General de la República existe el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)⁴⁵, concebido como auxiliar de los procesos judiciales, el cual cuenta con una subdirección de medicina forense, experticia analítica forense y de química forense. Además de su sede en el Distrito Nacional (con 14 médicos que también cubren la provincia de Santo Domingo), existen dos sedes regionales (Azua y Santiago). Actualmente, el INACIF está integrado por más de 60 profesionales entre médicos forenses, legisladores, psicólogos forenses, anatómo-patólogos, auxiliares, técnicos y personal auxiliar.

Entre las dificultades relacionadas con la investigación científica se expresó que es muy difícil contar con pruebas de ADN determinantes, en casos como los delitos contra la integridad sexual. Los fiscales dijeron que no cuentan con los recursos para obtenerlos mediante el requerimiento de servicios privados.

e) *Sobre el desempeño del Ministerio Público*

Hacer un análisis sobre el desempeño del Ministerio Público es difícil por varias razones, entre otras, porque los datos de la institución disponibles no contienen información del Distrito Nacional, Santiago y la Provincia de Santo Domingo que representan el 70% de la carga total de trabajo⁴⁶; la debilidad institucional en la línea de partida de la reforma representada por los cambios en la integración y la falta de una adecuada capacitación de los integrantes del Ministerio Público y, no hay datos sobre criterios de oportunidad porque recién comenzaron a estar vigentes a partir de septiembre de 2005.

Durante el primer año de vigencia del CPP el Ministerio Público registró un ingreso de 26.735 casos, según los datos provistos por la Unidad Técnica de Ejecución de la Reforma de dicha institución. Del total de casos ingresados fueron archivados 11.002 casos (41%) con la siguiente distribución: 775 por aplicación del principio de oportunidad⁴⁷, 7.469 por conciliación y 2.758 casos por otros motivos.

⁴⁵ Fue creado mediante resolución 16.956 del Procurador General de la República, en diciembre de 2004.

⁴⁶ Informe CONAEJ, *op.cit.* p. 48. En este sentido, la cifra provista por el Ministerio Público se vuelve incomparable con los datos totales provistos por el Poder Judicial pero se consignan para brindar una lectura desde la información del propio Ministerio Público.

⁴⁷ En realidad se trata de la regla no escrita del sistema anterior que implicaba el archivo de causas a criterio del fiscal sin ningún tipo de control porque no se

En cuanto a los casos que no resultaron archivados y que encontraron una respuesta, la distribución es la siguiente: 30 casos de suspensión del proceso a prueba⁴⁸, 25 casos de acusación para procedimiento abreviado por acuerdo pleno y 1.583 formulaciones de acusación para llevar el caso a juicio. Todas estas variantes agrupan 1.638 casos (6,12% del total de ingresos registrados).

Sobre un ingreso total de 26.735 casos ante el Ministerio Público, 11.002 resultaron archivados, 1.638 encontraron alguna respuesta de calidad y los 14.095 restantes no son debidamente informados. Es posible suponer que permanecen en trámite. En la etapa conclusiva encuentran respuestas 12.640 casos (47,2% de los casos ingresados) y más de la mitad de los casos quedan pendientes de resolución.

Siguiendo con los datos provistos por el Ministerio Público, en las audiencias preliminares hubo 1.279 decisiones⁴⁹ de las cuales 908 fueron autos de apertura a juicio y 249 autos de no ha lugar.

Por lo tanto del total de casos que el Ministerio Público decide acusar, en el 19,4% no se hace lugar a la petición mientras que tiene éxito en el 70% de sus solicitudes de apertura a juicio. En relación con la situación inicial (26.735 ingresos) los casos que logran llegar a juicio sobre el total representan el 3,39%.

La alta cantidad de conciliaciones en relación con las otras salidas alternativas es posible que obedezca a que ese instituto formaba parte de la práctica judicial desde tiempos anteriores a la entrada en vigencia de la reforma procesal penal.

En cuanto al uso de criterios de oportunidad en los términos previstos en el CPP, aunque aún no hay datos, de las entrevistas surge que están siendo subutilizados debido a una marcada resistencia de los

producía dictamen de archivo ni había criterios objetivos para la decisión. El sistema podía vencer esa inercia pero casi no ocurría. Este registro trató de medir la dimensión de esta práctica en el primer año del CPP y algunas informaron estas cifras que aquí se registran. Ahora lo grave es que detrás de esas "oportunidades" puede haber, por ejemplo, homicidio. Así, en palabras de Ramón Núñez: *"Esta oportunidad no pasaba la prueba del amiguismo, el clientelismo político o la corrupción"*.

⁴⁸ Las fuentes judiciales son coincidentes en marcar la baja utilización de institutos como la suspensión del proceso a prueba. Las estadísticas provistas por el Poder Judicial indican que en todo el período agosto 2004 - septiembre 2005, hubo 42 aplicaciones de suspensión de juicio a prueba.

⁴⁹ Nótese la diferencia entre la cantidad de casos en que se formularon acusaciones y la cantidad de decisiones que se toman en audiencia preliminar.

fiscales por motivos de presión social⁵⁰. Pero también señalan que la defensa pública no trabaja con las salidas alternativas como posibilidad, lo que frustra la aplicación de acuerdos o suspensiones condicionales del proceso; según el Director de la Unidad técnica del Ministerio Público *“La defensa está apostando a la ineficiencia de la fiscalía, pero quien gana casos a la luz de la cantidad de condenas es la fiscalía. Algunos fiscales de otros distritos llegan aquí e informan que se presentan casos que objetivamente podrían ser objeto de una medida alternativa y la defensa se niega a realizar este tipo de acuerdos. Allí es posible que la defensa esté sobrevalorando sus posibilidades frente a los casos concretos (...) También la defensa tiene que asumir que en un entorno de litigio no están solos”*⁵¹.

Es importante mencionar que los registros judiciales ubican a la conciliación como una respuesta en la etapa de juicio, lo que haría pensar que se están llevando a juicio casos que podían resolverse anticipadamente por vía de la conciliación.

f) Las víctimas

El reconocimiento de la víctima como un sujeto con derechos en el proceso penal es una de las innovaciones principales de la reforma procesal penal dominicana⁵². Se les reconoce la facultad de constituirse en querrelante junto con el representante del Ministerio Público o en forma autónoma. Asimismo, se les reconoce expresamente el derecho a la información, a que se respete su intimidad, a un trato digno y respetuoso, a recibir protección y seguridad para sí y su familia, a recurrir los actos que pongan término al proceso y a ser escuchada antes de cada decisión que ponga fin a la causa si así lo ha solicitado (artículo 84 CPP). Las salidas alternativas tienen un eje importante en la promoción de la reparación del daño (artículo 34,

⁵⁰ Entrevista personal con el Fiscal General de la Provincia de Santo Domingo.

⁵¹ Entrevista con Ramón Núñez. En el mismo sentido lo manifestado por el grupo de fiscales entrevistados en la provincia de Santo Domingo: *“Los defensores usan muy poco las salidas alternativas y a los abogados privados no les conviene por sus honorarios”*.

⁵² De acuerdo con lo establecido en el CPP se considera víctima al ofendido directamente por el hecho punible, al cónyuge, conviviente notorio, hijos o padres, parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a los herederos cuando el hecho punible tenga como resultado la muerte del directamente ofendido, a los socios, asociados o miembros, respecto de los hechos punibles que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan (artículo 83 CPP).

tercer párrafo, CPP) y con ello la solución del conflicto (artículos 2, 37, 38 y 40 CPP, entre otros).

También se reconoce la legitimidad de las víctimas para querellar a asociaciones, fundaciones y otros entes en causas vinculadas con su objeto social y cuando se trate de hechos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ella y cuando se trate de violaciones a los derechos humanos, cualquier persona puede constituirse en querellante (artículo 85 CPP).

g) La Dirección Nacional de atención a víctimas⁵³

Existe una Dirección Nacional de Atención a las Víctimas (DNAV) creada por el Procurador General cuyo funcionamiento es muy reciente (agosto 2005) y cuenta con una estructura centralizada muy pequeña (una directora, una subdirectora abocada a tareas de planificación y desarrollo de proyectos, otra persona con idéntico cargo pero para tareas de administración y supervisión de proyectos, una asesora legal y un asistente auxiliar administrativo). No fue posible contar con información objetiva que permita estimar su desempeño e impacto por cuanto la DNAV no produce estadísticas ni ha sido evaluada previamente.

Se ha previsto la instalación de las Unidades de Atención a Víctimas (UAV) integradas por fiscales, paralegales, psicólogos peritos, ginecólogos forenses, médicos forenses y psicólogos para atención en crisis. Estas dependen directamente en lo operacional de la fiscalía pero están compuestas por otras dependencias: la DNAV brinda psicólogos y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) provee los médicos. Se trata de la confluencia de diversas dependencias de la Procuraduría. La idea de la unidad es que la víctima en un solo lugar pueda resolver las diversas cuestiones que el caso le exige.

Las UAV trabajan en muchos casos con derivación a otros servicios, sean estatales o no, quedando tales derivaciones bajo su supervisión.

Actualmente existen oficinas en Santiago, en el Distrito Nacional, en La Vega y en Baní. Existe además una UAV recientemente inaugurada que se especializa en la atención a víctimas niños, niñas,

⁵³ Información provista por Gloriana Montas, Directora de la Oficina de Asistencia a la Víctima.

adolescentes y familia y otra dedicada a la atención y prevención de la violencia de género y abuso sexual en la provincia de Santo Domingo.

En convenio con el ayuntamiento de Santo Domingo fue instalada una Unidad Modelo de Atención Integral a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Sexual cuya función es brindar asistencia legal, psicológica y médica pero específicamente dedicada a este tipo de casos.

2.3 La Defensa Pública: organización y estructura institucional

Con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, la Suprema Corte de Justicia dictó la Resolución Nro. 512-2002 mediante la cual dispuso la organización de un sistema de asistencia legal gratuito para personas sin recursos sometidas a proceso penal, con cobertura en el Distrito Nacional y Santiago. Entonces se contaba a nivel nacional solamente con 131 abogados de oficio⁵⁴ que intervenían solamente en el momento del juicio.

En el año 2004 se sancionó la Ley 277 que regula la organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Nacional de Defensa Pública, cuya ejecución está en cabeza de la Oficina Nacional de Defensa Pública (artículo 1).

Allí se reafirma el carácter universal y no discriminatorio de la asistencia pero la gratuidad se limita a quienes no tengan medios para contratar un abogado. En los casos en que intervenga en asistencia de personas solventes, el Consejo Nacional de la Defensa Pública regulará las tasas aplicables a estas.

La determinación de quienes deben acceder a la defensa es efectuada por un trabajador social. Existe como mínimo uno por oficina de la Defensa Pública.

En cuanto a su ubicación institucional es importante señalar que la ley 277-04 dispone que por 5 años contados a partir de su publicación, la Oficina Nacional seguirá adscripta a la Suprema Corte de Justicia, aunque con independencia funcional (artículo 88, inciso 1). Expresamente se menciona que no se trata de una institución auxiliar de la justicia.

⁵⁴ CEJA, *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*, op.cit., p. 393.

A diferencia del anterior sistema de los abogados de oficio, la intervención de los defensores públicos es obligada desde el inicio del proceso hasta la desvinculación total del imputado del proceso penal. Pesa sobre la institución y sus integrantes el deber de confidencialidad (artículo 8).

Cada defensor tiene en sus tareas autonomía e independencia funcional externa e interna. Las únicas instrucciones que debe obedecer son las de carácter general (Artículo 10 y Artículo 38, inciso 1, ley 277-04) que provengan del Director General o los Coordinadores Departamentales. Están prohibidas las instrucciones particulares (artículo 11).

El servicio está compuesto por el Consejo Nacional de la Defensa Pública⁵⁵, la Dirección Nacional de la Oficina⁵⁶, Coordinadores Departamentales y Coordinadores Distritales⁵⁷, los Defensores Públi-

⁵⁵ El Consejo Nacional de la Defensa Pública (CNDP) se integra con el Presidente de la Suprema Corte quien además lo presidirá salvo que lo delegue en otro miembro de la Corte, el Director Nacional quien funge como Secretario, un representante de los Coordinadores Departamentales elegido por los pares cada dos años, un Defensor Público también electo por los pares anualmente, un representante de los decanos de facultades o directores de escuelas de derecho y un representante de una organización no gubernamental vinculada al sector justicia y la asistencia de personas que integra el órgano con estatus consultivo (artículo 15, Ley 277 - 04). El CNDP tiene como tareas principales la definición de la política institucional de la Defensa Pública, reglamentar el servicio, formular el presupuesto de la institución, aprobar convenios con otras entidades y evaluar el informe anual de la Oficina. Además aprueba el mecanismo de evaluación del desempeño de los Defensores Públicos y define la política salarial de acuerdo con el valor de mercado, la antigüedad y el desempeño (artículo 16, ley 277 - 04).

⁵⁶ La Dirección Nacional tiene a su cargo la conducción legal, técnica y administrativa del Servicio de Defensa Pública (artículo 19, Ley 277 - 04) y tiene como funciones principales el diseño y ejecución de la política general de la Oficina, dirigir funcional y técnicamente la institución, dictar instrucciones generales para el mejor desempeño del servicio, elaborar el anteproyecto de presupuesto, organizar y coordinar actividades de capacitación y especialización, y celebrar convenios con instituciones que cooperen a mejorar la prestación del servicio (artículo 21, Ley 277 - 04).

⁵⁷ Los coordinadores departamentales son la máxima autoridad de la Oficina en los distintos departamentos judiciales. Tienen tres años de duración en el cargo pudiendo ser reelegido (artículo 31, ley 277 - 04). Entre sus funciones –que deben ejercerse en cumplimiento de de los lineamientos e instrucciones definidos por la Dirección Nacional–, se encuentran las de coordinar las tareas de los coordinadores distritales, administrar los recursos y medios necesarios para prestar el servicio, regular la carga de trabajo y su distribución, definir la actuación conjunta o individual según los casos, ejercer potestad disciplinaria y tienen capacidad de celebrar convenios en el nivel departamental (artículo 31, *in fine*, Ley 277 - 04). Los coordinadores de distrito tienen, en su ámbito, funciones prácticamente iguales y además funcionan como Defensores Públicos (artículo 32, Ley 277 - 04).

cos, los Defensores Públicos adscriptos y el personal técnico y administrativo (Artículo 14, Ley Nro. 277- 04). Los abogados de oficio fueron incorporados mediante una resolución dictada por el Consejo Nacional de la Defensa donde se reguló su rol asimilándolo completamente a las exigencias y perfiles definidos para los Defensores Públicos por la Ley 277- 04⁵⁸.

Los defensores adscritos son todos los profesionales que juramentan ante la Suprema Corte de Justicia, dado que la propia ley dispone que sea una obligación de los abogados inscribirse en la Oficina Nacional de Defensa Pública. Este deber se limita al ámbito del territorio dentro del cual el abogado tiene su domicilio profesional o el que él eligiera en caso de poseer diversos domicilios con tal carácter (artículo 43, Ley 277-04). En materia de honorarios, los abogados adscritos perciben un pago con cargo al presupuesto de la Oficina Nacional conforme a la tarifa aprobada anualmente por el Consejo Nacional de la Defensa Pública (artículo 46, Ley 277-04).

La Ley del Servicio Nacional de la Defensa Pública adopta un criterio amplio de integración institucional y además de la estructura institucional descrita hasta aquí contempla la posibilidad de convenios con universidades para la participación de estudiantes de derecho en la asistencia a los defensores en diversas actividades vinculadas a la gestión del caso (artículo 48, Ley 277 - 04). También se prevé la figura del abogado voluntario que consiste en la intervención gratuita de profesionales conforme a acuerdos celebrados entre ellos y la Oficina Nacional de la Defensa Pública (artículo 47, Ley 277 - 04).

Actualmente los abogados de oficio mantienen una carga de trabajo que tiene como tope el 25% de la asignada a un defensor público y aún no se ha utilizado el recurso de los abogados adscriptos. Según la Directora Nacional, el proceso de absorción de los abogados de oficio ha producido varias deserciones y renunciaciones, ligadas ellas a la supervisión que empezó a ejercerse con carácter institucional⁵⁹.

⁵⁸ A diferencia de los defensores públicos, estos pueden ejercer en forma privada la profesión y cuentan con la previsión de proporcionalidad entre la carga de trabajo y su remuneración. La relación de los abogados de oficio y el Servicio Nacional de Defensa Pública es contractual. No tienen el deber de cumplir horarios ni hacer presencia fija en las oficinas de la Defensa Pública en forma cotidiana. La actividad de ellos está controlada por los coordinadores o el Supervisor Nacional.

⁵⁹ Entrevista personal con la Directora Nacional de la Defensa Pública.

A febrero de 2006 la defensa pública cuenta con un total de 79 defensores públicos y 85 abogados de oficio. La disparidad con el Ministerio Público es notable: los fiscales superan en 9,5 veces la cantidad de defensores, es decir, hay un defensor por cada 9 fiscales.

La meta proyectada es de 226 defensores. Si se observan las cifras de partida el crecimiento institucional de la Defensa Pública es notable: en el 2003 la Oficina Nacional de la Defensa Pública contaba con 25 empleados incluyendo los 14 defensores de carrera.

El avance en este punto es notable. Se ha abandonado una estructura obsoleta, meramente formal como era el instituto de los Defensores de Oficio para dar paso a una institución, que aunque en pleno proceso de consolidación institucional, cuenta con una proyección sumamente innovadora en relación con otros países de América Latina.

a) *Cobertura territorial, apoyo administrativo y recursos informáticos*

Territorialmente la Oficina Nacional de la Defensa Pública cuenta con oficinas en el Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo, Santiago, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, La Vega, Monte Cristi, San Juan de la Maguana y Barahona⁶⁰, pero aún no se cubre todo el territorio nacional. La estructura administrativa y de apoyo técnico se compone de trabajadores sociales, investigadores públicos y personal administrativo y técnico (Artículo 50, Ley 277-04). Actualmente por cada dos Defensores Públicos se cuenta con un asistente paralegal. Ningún defensor público tiene asistentes asignados en forma individual y exclusiva con excepción del coordinador.

Cada defensor tiene su computadora y recursos compartidos. También hay acceso a Internet.

b) *La carga de trabajo de la Defensa Pública*

No hay datos precisos sobre la carga de trabajo de la Defensa Pública. Según un informe de la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ) entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005 ingresaron 8.324 casos y egresaron 4.750⁶¹.

⁶⁰ Cf. Noticia publicada el 15 de febrero de 2006 en www.suprema.gov.do/noticias

⁶¹ CF. Informe sobre los avances en el primer año de implementación, CONAEJ / FINJUS, Santo Domingo, octubre 2005, Santo Domingo, p. 63.

Otra fuente indica que en el período enero-noviembre de 2005 fueron atendidas en el ámbito penal 11.515 personas y egresaron un total de 8.564 casos. Las respuestas obtenidas fueron: 851 descargos, 721 autos de no haber lugar, 675 fianzas, 166 vigilancias de instituciones, 1.040 presentaciones periódicas, 84 arrestos domiciliarios y 594 libertades sin medidas de coerción (4.131 casos en total).

Según estos datos es correcto afirmar que la defensa obtuvo respuestas favorables al imputado en el 48% de los casos. Sobre el 52% restante de los egresados no es clara la estadística respecto de si han pasado a la etapa de juicio aunque del tipo de respuestas consignadas es posible adherir a esa idea porque no se contempla la absolución.

Los defensores públicos participaron en 4.975 audiencias y 2.747 audiencias preliminares. Se efectuaron 582 visitas carcelarias y se obtuvieron 356 libertades condicionales⁶².

c) Carrera, capacitación y selección de defensores públicos

La ley prevé un escalafón que divide a los defensores en 3 categorías, según el tiempo de ingreso y los ascensos que están regulados en función de los años de servicio, las actividades de capacitación realizadas, los méritos acumulados y la evaluación del desempeño en el Servicio Nacional de Defensa Pública.

El régimen disciplinario es común a todos los funcionarios de la Defensa Pública y está regulado con adecuación a los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso (artículos 53, 54, 56, 57 y 65, Ley 277 - 04).

La autoridad máxima de la Oficina Nacional de la Defensa Pública (Director/a) es nombrada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, que la escoge de un listado de cinco candidatos remitido por el Consejo Nacional de la Defensa Pública, surgidos de un concurso público de méritos y examen de oposición (artículo 20, ley 277 - 04). El cargo tiene una duración máxima 6 años con una posibilidad de reelección por igual tiempo (artículo 20, Ley 277-04). Los Coordinadores Departamentales y Distritales son elegidos por el Consejo Nacional de la Defensa Pública entre los candidatos que figuran en

⁶² Cf. Noticia publicada el 15 de febrero de 2006 en www.suprema.gov.do/noticias

una terna propuesta por el Director Nacional, en base a concursos previos de oposición y antecedentes.

Para cubrir el puesto de Defensor Público es necesario concursar ante la Dirección de Carrera Judicial y aprobar el programa de formación inicial para aspirantes a defensores impartidos por la Escuela Nacional de la Judicatura (artículo 35, Ley 277-04). Quienes cumplen estos requisitos son designados por el pleno de la Suprema Corte, a solicitud de la Oficina Nacional de la Defensa Pública (artículo 36, Ley 277-04).

La selección de los paralegales, trabajadores sociales y los miembros de las unidades de investigación también se realizan por concurso⁶³.

d) Las evaluaciones de desempeño

En el apartado anterior se ha señalado que la evaluación de desempeño es una herramienta prevista en el marco normativo del Servicio Nacional de la Defensa Pública. En noviembre de 2005, el Consejo Nacional de la Defensa Pública aprobó el “Reglamento sobre la Evaluación de Desempeño de los Defensores Públicos y de la Calidad del Servicio de la Defensa Penal que presta la Oficina Nacional de la Defensa Pública”⁶⁴ aunque hasta febrero de 2006 no había evaluaciones disponibles.

El mecanismo de evaluación diseñado –llamado “Proceso básico de control”– consta de cinco componentes o pasos: establecimiento de estándares; medición del desempeño en comparación con esos estándares; difusión de los resultados; comparación de los resultados reales con los planeados y; acción correctiva y se miden en base a un sistema e indicadores bastante específico⁶⁵. Actualmente se está desarrollando un software con asistencia de los técnicos del Poder Judicial para que produzca informes mensuales sobre la situación de los casos y otros indicadores para el desempeño.

⁶³ Memoria Anual 2004, Suprema Corte de Justicia de la República, p. 35.

⁶⁴ Disponible en www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/Resolucion3-2005.htm

⁶⁵ Los indicadores son: requerimientos administrativos (eficacia en la gestión de casos y funcionamiento de la oficina); cumplimiento de las funciones técnicas con excelencia (manejo de destrezas orales, el trato a los usuarios, los alegatos escritos y la aplicación de estrategias); acatamiento de las directrices que se dictan para mejor cumplimiento; rendimiento en actividades de capacitación, y aspectos básicos de actitudes y relación con los demás (capacidad de actuación colectiva y manejo en el trato).

e) *Organización institucional de la Defensa Pública y sociedad civil*

La sociedad civil, a través de diversas organizaciones, forma parte del Consejo de la Defensa, órgano de gobierno institucional. Tal es el caso del Colegio de Abogados, FINJUS y las universidades.

Además, la ley permite a la Defensa Pública realizar acciones en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Recientemente se ha conformado una Red de organizaciones de la sociedad civil que trabaja en coordinación con la Defensa Pública. Esta alianza ha permitido a la Defensa Pública garantizar cobertura donde aún no cuentan con oficinas.

Ante la consulta acerca de cuáles son los incentivos para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, la Directora Nacional de la Defensa explicó que en el marco de estos acuerdos las organizaciones reciben apoyo logístico, trabajadores sociales y el apoyo de las unidades de investigación de la defensa, además del acceso a instancias de capacitación que funcionan en el ámbito institucional”.

Existe una política de articulación con las universidades mediante el ofrecimiento de plazas a estudiantes para realizar sus prácticas en el ámbito de la Defensa Pública. La supervisión del desempeño está bajo la ONDP⁶⁶.

f) *Presupuesto*

Hasta tanto transcurran los cinco años que prevé la ley para otorgar autonomía plena a la Defensa Pública, es función de la Suprema Corte asignar una partida anual de su presupuesto a fin de satisfacer los requerimientos necesarios para el buen funcionamiento del servicio y es la Dirección Nacional la responsable de la ejecución y administración de esa partida. La ley exige un presupuesto diferenciado dentro del Poder Judicial, que nunca puede ser menor al año anterior.

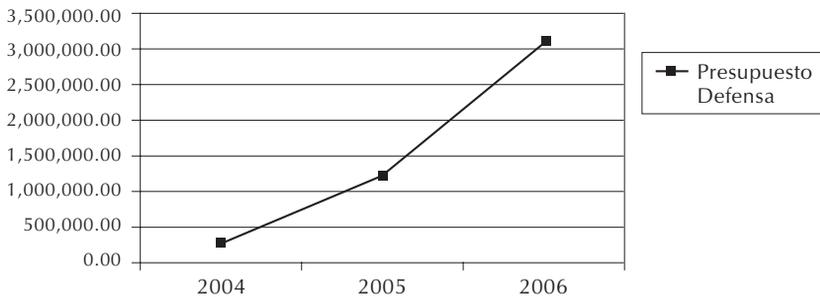
Además, dicho presupuesto se integra con los reembolsos previstos en los casos de asistencia a imputados solventes, el cobro de costos procesales por abandono de la defensa a abogados privados y

⁶⁶ Con el auspicio de FINJUS y USAID.

las donaciones, herencias y legados aprobados por el Consejo (artículo 83).

El salto presupuestario ha sido notable: se pasó de RD\$ 10.018.196,27 (US\$ 286.234,17), en 2004 RD\$ 43.000.000 (US\$ 1.228.571) hasta alcanzar los RD\$ 109.000.000 (US\$ 3.114.285) en 2006⁶⁷.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA DEFENSA PÚBLICA 2004-2006
EN US\$



Fuente: elaboración propia sobre Memoria Anual 2004, Poder Judicial de República Dominicana y entrevista personal con la Directora Nacional de la Defensa Pública.

La Defensa Pública recibe cooperación internacional a través de USAID y de Unión Europea mediante el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Estos apoyos progresivamente se están reduciendo porque el proceso de institucionalización está cada vez más consolidado.

En cuanto a la recuperación de honorarios, no existe un sistema de cobro y aunque en la mayoría de los casos son personas con escasos recursos, el buen desempeño de los defensores ha hecho que se requiera su intervención en casos en que la gente podría haber pagado un abogado.

⁶⁷ Valor del dólar al mes de febrero de 2006: US\$ 1 equivale RD\$ 35.

g) *La relación del defensor con su defendido*

Es un deber de los defensores públicos asumir la defensa del imputado que carece de abogado en la primera actuación del procedimiento e incluso con anterioridad cuando así lo requiera el caso, hasta la desvinculación del proceso penal (artículo 29, incisos 1 y 2, Ley 277-04). El cumplimiento efectivo de sus obligaciones le impone impulsar tareas de investigación independientes del Ministerio Público y visitar regularmente los lugares de detención.

La ley establece que el defensor tiene el deber de escuchar las sugerencias de sus defendidos y debe mantener independencia técnica para la solución que resulte más beneficiosa para el acusado. Se dispone que el defensor debe “otorgar especial atención a las indicaciones de su defendido, procurando orientarlo en el ejercicio de su defensa”. Se reitera aquí el deber de confidencialidad (artículo 39, inciso 3) previsto en la parte general de la ley como criterio general de actuación institucional.

Respecto del derecho a acceder a una entrevista en privado con el abogado defensor, aunque las resistencias van cediendo, las restricciones no se presentan solamente en sede policial. Según explicaba un grupo de defensores *“Ha sido todo una lucha acostumbrar a los policías y fiscales sobre el derecho a la entrevista en privado. Varios jueces lo entienden y tratan de garantizar un momento para la entrevista. El tiempo es terrible, los fiscales no prestan los elementos probatorios para diseñar la entrevista entonces llegamos a las audiencias sin posibilidades de preparar las entrevistas como quisiéramos. En algunas ocasiones tuvimos que amenazar con que no vamos a ir audiencia si no se nos permite acceder a los elementos preparatorios para tener una buena entrevista. A veces hay que discutir con los custodios para que respeten la privacidad de la entrevista”*.

Se reconoce a los imputados el derecho a cambiar de abogado defensor. En tal caso, será el coordinador el responsable final de la decisión y no el defensor cuestionado. Se ha informado que no son muchos, pero que han existido casos de solicitud de cambio de defensor por parte de los imputados.

h) *Sobre la asignación de casos*

El coordinador es el responsable de implementar la política de distribución de casos que se realiza en base a una determinación numérica y distribución equitativa que también considera la diversidad

de tipos penales. Se contempla la posibilidad de armar equipos de trabajo y reasignar casos.

Funciona además un sistema de turnos para cubrir las audiencias de medidas de coerción. Cuando existen superposiciones de audiencia, la coordinación es la encargada de garantizar la sustitución de un defensor. Los defensores saben anticipadamente qué turnos deben cubrir. Si por alguna razón advierten en sus agendas superposiciones deben solicitar el reemplazo con al menos 5 días de anticipación; entonces se le asigna a un defensor libre de carga y luego el caso se reintegra al defensor titular. Esa sustitución obliga al defensor sustituto a asumir el caso como si fuera propio. El defensor titular debe dejar su teoría del caso y la prueba que estime pertinente pero esto no obliga al sustituto. Existe además una reglamentación específica que procura restringir y detallar los supuestos para la sustitución del defensor.

Únicamente existen defensores especializados en materia de niñez y en la fase de ejecución, donde fue necesario reforzar el servicio debido a que incluso quienes contaban con defensor privado en las etapas previas del proceso, resultan finalmente abandonados en esta etapa. En las regiones sin oficina, esa función es cubierta por abogados de oficio. Existen al mes de febrero de 2006 doce defensores de ejecución.

Expresamente el Director es responsable de denunciar y someter casos al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos u otros organismos internacionales de protección de derechos fundamentales (artículo 13, inciso 7, Ley 277 -04).

i) La actividad investigativa de la Defensa Pública y el acceso a la prueba

La Defensa Pública cuenta con 9 unidades de investigadores en todo el país. La relación entre los defensores y estas unidades se estructura con base a un conjunto de criterios preestablecidos que indican en qué casos puede ser demandado su uso. Se trabaja así para evitar que el requerimiento de la unidad obedezca a una subutilización de los recursos disponibles o encubra una delegación de tareas que no requieren ninguna actividad especial de carácter investigativo.

Estas unidades son una innovación respecto de los sistemas de defensa pública en los demás países de la región. Los defensores pú-

blicos entrevistados apuntaron que la disponibilidad de estos recursos ha impactado directamente en la capacidad de litigación y proyección de los casos. Según una Defensora Pública *“El auxilio de los investigadores ha sido determinante sobre todo cuando tenemos el problema de la reticencia de los fiscales para la presentación de la evidencia, por lo cual nos ayudan a reconstruir los hechos. A veces llenan las actas con pruebas referidas que en realidad no existen”*⁶⁸.

La previsión de estructuras propias y autónomas para el desarrollo de la actividad investigativa reafirma las posibilidades de consolidar una institución adecuada desde el punto de vista de las exigencias básicas de un sistema de carácter adversarial.

Empero, existe una dificultad que expresa la calidad de la relación de la Defensa con el Ministerio Público y se trata del acceso a la prueba de cargo.

También queda poco clara la concepción sobre el rol de cada uno y su relación con la prueba. En las declaraciones que siguen se advierte cómo algunos fiscales entienden el acceso a las pruebas en base a la utilidad que a ellos les confieren, con independencia de lo que pueda opinar al respecto la defensa. Así, dijeron algunos fiscales: *“Hay elementos que en principio pueden constituir elementos de prueba y luego quedan descartados y podría ponerse a la defensa a desvirtuar elementos de prueba que a lo mejor no vamos a presentar. Por eso cuando se notifica la acusación es que se deben presentar las pruebas. Ellos pueden ir ante el juez de instrucción y pedir la producción de una prueba. (...) En el Distrito Nacional tienen como norma que la solicitud de copias del expediente hay que hacerla a un centro de copias que tiene el MP, con solicitud previa. Aquí es distinto. Los paralegales vienen y nosotros les damos sus copias”*.

Otros en cambio sostienen que las pruebas se deben revelar al momento de solicitarse la medida de coerción. Obviamente esa es la postura de los defensores quienes entre otras cosas dijeron: *“El CPP dice ‘ser informada’ la defensa entonces el alcance del término no está definido ni por la doctrina ni por la jurisprudencia. El problema es cuando el defensor necesita una prueba para poder sobre*

⁶⁸ Dice el artículo 260: “Es obligación del Ministerio Público extender la investigación a las circunstancias de cargo y también a las que sirvan para descargo del imputado procurando recoger con urgencia los elementos probatorios y actuado en todo momento conforme a un criterio objetivo”.

ella desarrollar una prueba de descargo (...) Si los jueces sostienen que la fiscalía no está obligada a presentar sino al final la prueba, esto produce un estado de indefensión”.

Por otra parte, en el transcurso de las entrevistas realizadas a los fiscales se detectó una confusión acerca del rol de la defensa y sus posibilidades de manejar una investigación autónoma. Decía al respecto un representante del Ministerio Público Fiscal en Santo Domingo (provincia): *“La Defensoría Pública no involucra al Ministerio Público en sus investigaciones. Yo entiendo que no deberían tener sus investigadores. El Código en la etapa de investigación se refiere al Ministerio Público”.*

j) La defensa pública y el control sobre el abuso policial y la situación penitenciaria

Se ha expuesto previamente que, desde el punto de vista normativo, las personas sometidas a proceso penal están amparadas por una gama de derechos y garantías que satisface las exigencias del debido proceso y que constituye un avance notable respecto de la situación jurídica anterior.

Sin embargo, la necesidad de restringir el uso de prácticas arbitrarias y violentas como las que comúnmente han ocurrido en el contexto de los países latinoamericanos requiere mucho más que resguardos normativos. En el ámbito de la Defensa Pública se trabaja con una política concreta de control sobre los derechos de los imputados, que incluye visitas periódicas a los establecimientos penitenciarios y rondas por los destacamentos policiales para superar problemas como la ausencia de notificación respecto de la existencia de personas detenidas.

Las opiniones fueron coincidentes en el sentido que el nuevo CPP ha disminuido los niveles de violencia en la intervención policial así como en la arbitrariedad en las detenciones. Sin embargo, también se señala que estas prácticas aún persisten⁶⁹. Los defensores públicos del Distrito Nacional que fueron entrevistados informaron que *“es innegable que a diferencia del sistema anterior ahora estamos ingresando cada vez con menos resistencia a visitar los destacamentos policiales. Vemos como un problema que no se nos notifique del ingreso de detenidos en forma inmediata; esto genera*

⁶⁹ Entrevista con un grupo de fiscales de Santo Domingo.

oportunidades para ilegalidades, por ejemplo, esta misma semana tuvimos noticia de un caso de un detenido que lleva 7 días en la cárcel del palacio sin que sea requerida medida alguna de coerción por el fiscal. Por eso son importantes las visitas sorpresas, porque una vez allí accedemos sin problemas a los detenidos”.

Respecto al plazo de detención en manos de la policía, agregó una fiscal que a veces *“la policía mantiene detenciones más tiempo de lo debido”*. Los defensores dijeron que el Ministerio Público convalida esto, y que ayuda a ello la interpretación judicial que sostiene que el plazo para presentar un detenido es de 48 hrs. y no de 24 hrs.

Respecto a golpes y torturas, se precisó que últimamente la policía reporta *“golpes producidos por moradores y vecinos”* y en muchos casos con eso se pretende ocultar la violencia institucional. Pero al mismo tiempo, los defensores resaltaron que la inmediatez con que los detenidos son llevados ante los jueces y una buena posibilidad de defender en el marco de un juicio oral también deja más expuestas a las instituciones policiales. La defensa pública ha querrellado a policías por casos de violencia contra personas detenidas.

Otras fuentes indicaron que al finalizar agosto de 2005, 445 personas murieron a manos de la policía, 345 por *“intercambio de disparos”* (1,5 por día) y 95 personas por agentes fuera de servicio; en idéntico período murieron 4 policías⁷⁰. Según un reporte del Departamento de Estado de los EE.UU. en el año 2005 las fuerzas de seguridad dominicanas mataron entre 400 y 440 personas, además de referenciar abusos y torturas.

Para el ámbito penitenciario, es pertinente señalar que existen en República Dominicana 35 establecimientos penitenciarios, en su gran mayoría muy antiguos. Según datos de la Dirección General de Prisiones, dependiente de la Procuraduría General de la República, a septiembre de 2005 había un total de 12.867 personas privadas de la libertad (la capacidad total es de 6.300 plazas, es decir una sobrepoblación del 100%). Las mujeres representan un 4% del total de la población penitenciaria.

Según el Director General de Prisiones, solamente el 3% de los reclusos dominicanos se encuentra hoy en el nuevo modelo peni-

⁷⁰ Bolívar Díaz, Juan, *Las ejecuciones policiales no paran la delincuencia*, publicado en el periódico hoy del 9 de marzo de 2006 y disponible en el website de Participación Ciudadana, www.pciudadana.com

tenciario y por lo tanto tuvieron acceso a un régimen penitenciario con progresividad⁷¹.

3. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL DEBIDO PROCESO E IMPACTO DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y GARANTÍAS

3.1 El uso de las medidas de coerción: el marco normativo

Los artículos 15 y 16 del CPP disponen: *“Las medidas de coerción, restrictivas de la libertad personal o de otros derechos, tienen carácter excepcional y su aplicación debe ser proporcional al peligro que trata de resguardar (...) La prisión preventiva está sometida a un límite temporal razonable a los fines de evitar que se convierta en una pena anticipada”*. A esto se suma la exigencia de que los jueces deben decidir sobre la medida en una audiencia oral y que su resolución debe ser motivada (artículos 222 y otros, CPP).

A fin de operativizar el mandato de excepcionalidad y proporcionalidad se contempla un conjunto de medidas personales y reales que permiten trabajar la necesidad de cautela con opciones mucho menos lesivas que la restricción de la libertad (artículo 226, CPP).

En cualquier caso, la aplicación de una medida de coerción requiere la comprobación de la existencia de un hecho punible y su vinculación razonable con el imputado, la existencia de un peligro procesal. El artículo 229 CPP establece criterios para la definición de peligro de fuga tales como arraigo, pena esperada en caso de condena, conducta del imputado en este proceso y en otros.

Nunca procede la privación de libertad como medida cautelar en delitos que no prevean una pena de ese tipo. Los jueces pueden, incluso de oficio, dejar sin efecto una medida o disponer la aplicación de otras menos restrictivas que las solicitadas por el fiscal o querellante (artículos 222 y 226, último párrafo CPP). Por supuesto nunca puede imponer medidas más gravosas que las que le son requeridas (artículo 229 CPP).

La aplicación de prisión preventiva está vedada a personas mayores de 70 años cuando la pena estimada en caso de condena sea menor

⁷¹ Entrevista personal con el Director General de Prisiones.

a los 5 años, mujeres embarazadas, madres durante la lactancia y personas afectadas por enfermedad grave y terminal (artículo 234 CPP).

El CPP regula un mecanismo de revisiones que es distinto según el tipo de medida que se haya impuesto. Cuando se trata de prisión preventiva, el CPP establece una revisión obligatoria trimestral pudiendo los jueces confirmarla, modificarla u ordenar el cese de toda coerción (artículo 239 CPP). La revisión debe realizarse en audiencia oral. Cuando el imputado es quien decide solicitar la revisión, la audiencia debe celebrarse en el plazo de 48 hrs. desde efectuada la solicitud (artículo 240 CPP).

La prisión preventiva, según el artículo 241 CPP cesa cuando: 1. se modifican los presupuestos que la justificaban; 2. se supera el mínimo de la pena imponible o el tiempo previsto para gozar de libertad condicional; 3. su duración exceda los 12 meses o 4. Se produzca un agravamiento de las condiciones carcelarias que conviertan a la medida en un trato cruel, inhumano y degradante.

El plazo máximo de 12 meses⁷² es prorrogable por 6 meses cuando se hubiere presentado un recurso a favor del imputado (artículo 241, último párrafo, CPP) lo que implica que, si quiere recurrir una medida que lo priva de la libertad siendo jurídicamente inocente corre por su cuenta la mora judicial en que incurran los órganos jurisdiccionales de las instancias recursivas. Esto favorece la mora judicial antes que limitar el ejercicio inútil del derecho a recurrir. Para todas las medidas de coerción se prevé el recurso de apelación (artículo 245, CPP).

3.2 El uso de las medidas cautelares en el nuevo proceso penal

Las cifras generales indican que desde la entrada en vigencia del nuevo CPP se produjo un fuerte descenso en la tasa de presos preventivos, aunque por impacto del proceso de liquidación de casos del anterior sistema. Según los datos provistos por la Procuraduría General de la República de un 75% de presos preventivos con el que partió la reforma, llegó al mes de octubre de 2005 con un 49% de procesados en relación con el total de la población privada de la libertad.

⁷² El plazo máximo de duración de la prisión preventiva será de 18 meses (artículo 370, inciso 2, CPP).

En cuanto a la situación procesal, la Dirección General de Prisiones indica que el 47% de los reclusos están privados de su libertad sin condena. Pero si se observan los datos en distintas jurisdicciones veremos que la media nacional resulta, conforme datos de septiembre de 2005, sensiblemente superada. En los casos de Santo Domingo, San Francisco de Macorís y Puerto Plata la tasa de presos preventivos es de 80%, 72% y 70% respectivamente, cifra ciertamente alarmante. El distrito Nacional, Montecristi, San Juan de la Maguana y San Cristóbal se ubican por debajo o próximos a la media nacional: 35%, 37%, 40% y 46% de presos preventivos sin condena respectivamente.

Expuestas las cifras de esta manera, no está tan claro que el sistema de garantías y control en el uso de las medidas cautelares esté funcionando adecuadamente.

En opinión del Director General de Prisiones, con el nuevo CPP la cantidad de presos preventivos va en aumento, algo que se oculta un poco en la baja de presos preventivos que produjo el mecanismo de liquidación de casos del anterior sistema procesal.

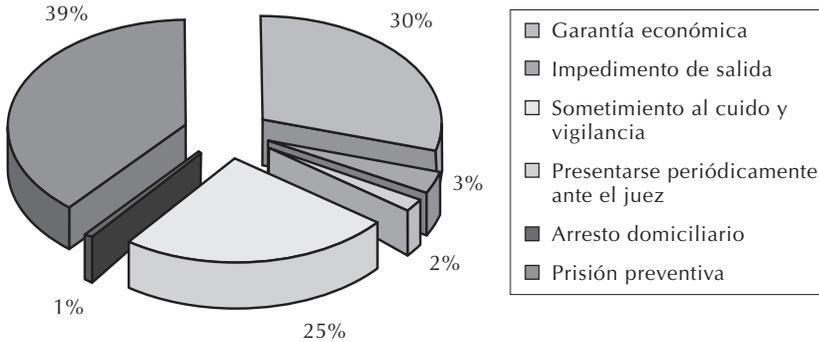
La Defensa Pública argumenta que los debates en las audiencias no son tales, que el Ministerio Público no fundamenta en hechos sus solicitudes de prisión preventiva tal como debería hacerlo y que, finalmente, los jueces las otorgan con demasiada laxitud. Se consultó sobre esta cuestión a los fiscales de Santo Domingo, señalando el hecho de que ellos mismos reconocían una superioridad marcada de los defensores en su capacidad de litigación en audiencias de coerción⁷³ y al mismo tiempo señalaban que al MP le eran concedidas casi todas las prisiones preventivas solicitadas.

Según las estadísticas, para el 2005 fueron solicitadas 22.645 audiencias de coerción y se aplicaron 31.541 medidas⁷⁴. Sobre el total, el 85% de los requerimientos culminaron con la aplicación de una medida. La distribución de las medidas fue la siguiente:

⁷³ En palabras de un fiscal que contó con el asentimiento de los demás presentes: *“En las audiencias es notable la capacidad de manejo de los defensores de las herramientas de la oralidad, técnicas de interrogación y contrainterrogatorio (...) En el ámbito de las medidas de coerción esa ventaja de los defensores es más notable”*.

⁷⁴ En una audiencia pueden aplicarse más de una medida a una misma persona o bien se trata de audiencias con más de una persona acusada.

Gráfico 6
DISTRIBUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES DISPUESTAS
2005



Fuente: Boletín Estadístico Judicial, año 2005. Elaboración propia.

La estadística del Departamento Judicial muestra variaciones notables. Si se toman los datos del segundo trimestre 2005⁷⁵ puede verse que en todo el país se solicitaron 5.285 medidas de coerción que culminaron en 2.392 prisiones preventivas (45,26%). Por otro lado, se detectan casos como el de Santo Domingo, donde sobre 788 solicitudes de coerción se aplicaron 459 prisiones preventivas (57,7%) y el de San Juan de la Maguana donde sobre 154 solicitudes de coerción, se aplicaron 100 prisiones preventivas (64,93% de los casos). Ambos superan la media nacional de imposición de prisión preventiva.

En principio las cifras demostrarían que mayoritariamente se sigue utilizando la privación de libertad, con una incidencia casi nula del arresto domiciliario y una escasísima cantidad de casos en los que la solicitud de coerción es rechazada por los jueces.

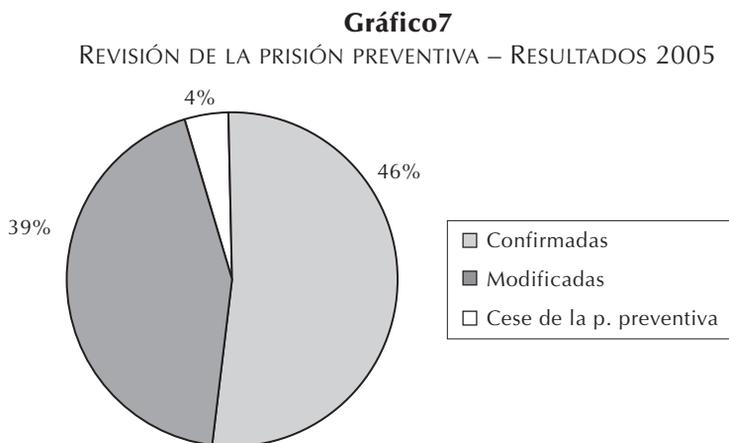
A la luz de las observaciones sobre el manejo de los jueces de instrucción, de su rol y la consciente debilidad del Ministerio Público en esta etapa, estos datos podrían informar mejor una deficiencia en la función de garantía que una eficiencia en los requerimientos del Ministerio Público. Al respecto, los fiscales de Santo Domingo,

⁷⁵ Los datos disponibles sobre el último trimestre de 2005, referenciado, aún no cuenta con la información de todos los departamentos judiciales.

consultados por el uso de medidas sustitutivas o alternativas a la prisión preventiva, dijeron: *“El 60% de las medidas alternativas se transforman en rebeldía. La única presión es la compañía aseguradora. Esto se funda en la cultura que generó el viejo CPP: cuando una persona obtenía la libertad el proceso se terminaba, difícilmente volvía a ser apresado”*. Esta situación muestra un problema muy concreto cuya resolución corresponde al Ministerio Público, principal responsable de garantizar un adecuado control sobre las personas que se encuentran sometidas a medidas de coerción más atenuadas que el encierro.

3.3 Sobre el control y la revisión de la prisión preventiva

Los datos indican que la revisión de medidas cautelares impuestas fue solicitada en 9.438 casos, de los cuales la medida resultó confirmada en el 46% y modificada en un 39% de los casos. Solamente en un 4% de los casos se determinó el cese de la coerción.



Fuente: *Elaboración propia.*

3.4 El control de los plazos y la duración de los procesos: el marco normativo

El artículo 8 del CPP establece como principio general, el derecho de toda persona a ser juzgada en un plazo razonable, concluyendo así con el estado de sospecha que pesa sobre ella, previendo mecanismos recursivos para el control del plazo (artículos 152 CPP y ss).

Las reglas generales sobre plazos, ya dijimos, permiten la abreviación o renuncia por acuerdo de las partes y la fijación judicial cuando el CPP no los haya establecido de acuerdo a las circunstancias del caso (artículos 144 y 145 CPP).

El plazo máximo de detención policial es de 24 o 48 horas según las interpretaciones jurisprudenciales vigentes a las que nos referimos con anterioridad.

El plazo máximo de duración del proceso es de tres años (4 años en casos de procedimientos complejos), computables desde el inicio de la investigación (Artículo 279 CPP). La fuga o rebeldía del imputado son los únicos supuestos de interrupción de este plazo total de duración del proceso. Cuando se vence, conlleva la extinción de la acción penal (artículo 149 CPP y artículo 44, inciso 11, CPP).

El “plazo para concluir la investigación” será de tres meses en los casos en que el imputado esté privado de la libertad y de seis meses cuando no lo estuviera. Vencido este plazo el fiscal debe efectuar un requerimiento conclusivo o disponer el archivo. Ese plazo solo será prorrogable por una única vez por un máximo de dos meses y siempre y cuando el MP así lo requiera antes del vencimiento del mismo.

Vencido el plazo el juez intima al superior jerárquico del fiscal y a la víctima en su caso, para que formulen su requerimiento en un plazo de 10 días; si no lo hacen, se declara extinguida la acción penal (artículo 151, y artículo 44, inciso 12 CPP).

Una vez que se formula acusación debe tener lugar la realización de la audiencia preliminar y si el caso resulta admitido debe enviarse al tribunal de juicio a fin de que fije la fecha de juicio con un mínimo de 15 días de anticipación pero nunca más allá de los 45 días de recibida la causa (artículo 305 CPP). Esto significa que según el diseño del CPP, entre la realización de la audiencia preliminar en la que se decide elevar un caso a juicio y su efectiva realización no pueden transcurrir más de 49 días como máximo, considerando los dos días que tiene el secretario de la audiencia preliminar para elevar el caso, los dos días que tiene el presidente del tribunal para fijar la audiencia y los 45 días máximos que tiene para realizar efectivamente el juicio.

3.5 La situación actual

En la mayoría de las entrevistas realizadas se indicó como la principal ganancia de la implementación de la reforma, la celeridad del nuevo sistema procesal penal. Según la Comisión para la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) “*[Hay un] acortamiento generalizado de los plazos. Con el sistema anterior el plazo era de dos o tres años para el pronunciamiento de la sumaria. Con el nuevo proceso hemos tenido casos hasta la Suprema Corte en plazo de 7 u 8 meses en casos importantes*”⁷⁶. Estas apreciaciones son contrastantes con los niveles de suspensión de audiencias que registra actualmente el sistema, lo que conlleva un alargamiento de los tiempos procesales.

Otra distorsión de los plazos se produce porque los fiscales no requieren prórrogas oportunamente y los jueces intiman sin considerar el transcurso del tiempo, de modo tal que la intimación oficiosa o a solicitud de parte, activa el plazo de 10 días para la resolución del caso con independencia de que, de hecho, el plazo de 3 y 6 meses del que goza el Ministerio Público para concluir la investigación se hubiera cumplido. Incluso el defensor que solicita la extinción por agotamiento de los plazos corre el riesgo de que los jueces intimen a los fiscales para la formulación de la acusación y su intento de cerrar el caso termine funcionando como una nueva oportunidad para la persecución.

A ello se agrega que los fiscales intimados ya mucho tiempo después del plazo legalmente establecido como máximo, oponen en esa ocasión la solicitud de prórroga que en rigor, no debiera proceder. Los fiscales de Santo Domingo dijeron que eso no ocurre en dicha ciudad porque al momento de la primera audiencia los jueces fijan de oficio la próxima revisión de la prisión preventiva (3 meses) en la misma audiencia, por lo que no es posible burlar los plazos.

Otro modo de vulnerar los plazos es otorgando la posibilidad de diferir la presentación de pruebas cuando el requerimiento conclusivo es de acusación. Al respecto los defensores del Distrito Nacional precisaron que: “*Termina el tiempo de la etapa preparatoria y se le conceden prórrogas a los fiscales. Cuando se procede a la intimación y presentan acusación les dan prórrogas adicionales para la presentación de pruebas aunque el CPP dice que junto con su re-*

⁷⁶ Entrevista con el Dr. Alejandro Moscoso.

*querimiento debe remitir sus elementos probatorios. Estas no son decisiones apelables, entonces no se pueden controlar*⁷⁷.

Respecto del plazo para solicitar una medida cautelar o culminar con el arresto de una persona, además de las divergencias interpretativas en cuanto al plazo máximo, los defensores del Distrito Nacional señalan que los fiscales “convalidan” las demoras policiales en poner los detenidos a disposición del MP porque aunque les presenten los casos con plazos de detención vencidos, de todos modos requieren medidas cautelares y formulan acusaciones. Los fiscales negaron esto aunque, dijeron, eso depende también de “la gravedad del caso”. Incluso uno de ellos sugirió en la entrevista que muchas veces la policía “maneja” la puesta a disposición del fiscal para ilegalizar ciertas detenciones⁷⁸.

Es unánime el reconocimiento de que el momento de mayor congestión está en los tribunales de juicio.

Una vez remitidas las causas, que llegan con las distorsiones de plazos que vimos, las audiencias se fijan formalmente en los plazos que el Código establece (entre 15 y 45 días), pero luego son sucesivamente aplazadas. Al respecto surgieron los siguientes comentarios en las entrevistas: *“Se supone que el juicio debe ser conocido con celeridad, sin embargo los aplazamientos se dan a más de un mes o dos meses por problemas de notificación o lo que fuera. Pasa mucho tiempo desde el fin de la etapa preparatoria hasta la efectiva realización del juicio”*. Otro defensor dijo: *“Hay demoras en el ingreso a la etapa de juicios y luego una vez ingresado el caso a la etapa del juicio la demora se produce por aplazamiento de las audiencias. Como el monto para que el caso sea tratado por un tribunal colegiado es muy bajo (2 años) prácticamente todos los casos ingresan allí”*.

Finalmente varios de los entrevistados consignan que en la etapa de recursos ninguno de los plazos establecidos es respetado, lo que

⁷⁷ Entrevista con un grupo de defensores del Distrito Nacional. El artículo 293 establece que “Concluida la investigación, el Ministerio Público puede requerir por escrito: la apertura a juicio mediante la acusación; la aplicación del procedimiento abreviado mediante la acusación correspondiente; la suspensión condicional del procedimiento. Junto a los requerimientos el Ministerio Público remite al juez los elementos de prueba que le sirven de sustento”. No mencionaron nada respecto del recurso de oposición que se opone en audiencia o por escrito para otras decisiones frente al mismo juez que dicta la resolución impugnada (cf. artículos 408 y 409 CPP).

⁷⁸ Entrevista con un grupo de fiscales de Santo Domingo.

produce problemas graves en orden al control de las medidas cautelares y su duración porque, recordemos, la interposición de recursos implica la interrupción de los plazos y la posibilidad de prórrogas.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

El proceso de reforma de la justicia penal en República Dominicana lleva, desde el debate de los textos normativos a la fecha, 8 años de sostenibilidad.

En términos generales, es un proceso que ha gozado de liderazgos institucionales sólidos, sostenidos y con buena capacidad de articulación interinstitucional en lo que respecta a los lineamientos estructurales del proceso de reforma y sus sucesivas revisiones. La interacción entre Estado y sociedad civil marca aquí un punto de diferencia central con otros procesos de reforma judicial.

Se trata de un proceso profusamente informado y en general la información es accesible al público. Sin embargo, algunas instituciones no proveen información determinante para un correcto análisis, no existe: tal es el caso del Ministerio Público, cuyas cifras inexplicablemente dejan fuera del registro a los distritos más relevantes del país, que concentran el 70% de la carga de trabajo.

Desde el punto de vista económico, es un proceso con recursos en forma sostenida, apoyado en gran medida en la provisión de fondos provenientes de la cooperación internacional pero no dependiente de ella.

Es claro que en términos discursivos y en el plano de los planes diseñados, hay un proceso con proyección en plena marcha. Puede decirse que el proceso dominicano es, en sus trazos generales, un proceso bien diagnosticado y proyectado.

Pero en torno a los resultados concretos, las prácticas transitan ese camino mucho más lentamente, como si los grandes lineamientos en que se expresa la coincidencia conceptual respecto de lo que debe hacerse, no logran traducirse efectivamente a pequeña escala, al nivel de los problemas específicos por resolver.

Así, más allá de las previsiones proyectadas en términos estructurales, urge apoyar el trabajo sobre algunos temas para poder profundizar la realización práctica de los objetivos centrales de la reforma:

gestionar con diversidad de herramientas un caudal de casos diversos en tiempos razonables, de manera transparente y garantizando la efectiva vigencia de las reglas del debido proceso, en particular la oralidad como método para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de los roles, la información recogida permite identificar un marcado desequilibrio en la calidad de desempeño entre los distintos actores. La Defensa Pública aparece, al menos por ahora, como un actor institucional con buena reputación y cuyos déficits parecieran explicarse más por sus limitaciones institucionales (estructura pequeña aunque en crecimiento) y las distorsiones que produce una débil función de garantía en cabeza de los jueces, que por motivos adjudicables a la propia institución.

El Ministerio Público Fiscal tiene entre sus principales desafíos revertir su debilidad en la definición de una política integral de gestión de casos basada en decisiones estratégicas, con reglas que permitan priorizar casos y responder en tiempos oportunos.

Los jueces de la instrucción aparecen como funcionarios que subsidian la debilidad del Ministerio Público afectando con ello la dinámica adversarial y su función de garantía, algo de lo que dan cuenta las sucesivas evaluaciones de la Escuela Judicial.

En conclusión, se propone que la agenda futura e inmediata de la implementación se concentre en temas muy puntuales. Por un lado, es importante dar respuestas para la congestión de casos y gestión del flujo de casos. Esto requiere una adecuada política de capacitación y una reingeniería organizacional que en algunos casos ya se encuentra diseñada (experiencias pilotos del Ministerio Público).

El inventario de causas del antiguo sistema puso de relieve el nivel de impunidad que generaba la nimiedad de las respuestas de calidad en relación con la totalidad de casos ingresados. De ello da muestra la alta tasa de casos que han culminado desde entonces por prescripción ordinaria o extraordinaria.

Tanto más grave resulta el hecho de que el sistema judicial genere impunidad por falta de respuesta cuando sí dispone de herramientas para diversificarla respuesta. En este sentido, un volumen total de ingresos anuales bajo, con estructuras institucionales como las existentes en República Dominicana (crecimiento del 25% de la estructura jurisdiccional y una alta cantidad de fiscales) tiene que poder encontrar una respuesta adecuada para gestionar una tasa de con-

gestión creciente, sobre todo en la etapa preparatoria donde el aplazamiento de audiencias preliminares es muy problemático.

En este sentido, el desafío es poner efectivamente a funcionar el catálogo de salidas alternativas y orientar estratégicamente su uso pero también volver operativo el esquema de decisiones orales.

Ocupa también un lugar de importancia el fortalecimiento del rol de garantía en la función judicial, aún anclada en la dinámica del viejo proceso inquisitivo. Algunos aspectos problemáticos en el funcionamiento actual del proceso penal reformado están allí, dando cuenta de los déficits del rol judicial. Se hace referencia a las distorsiones en el control de los plazos procesales; también al uso creciente de la prisión preventiva en un contexto procesal en el que hasta los propios fiscales reconocen su dificultad para litigar frente a la Defensa. Sin embargo, en algunos casos las prisiones preventivas concedidas llegan al 64,9% de las solicitudes aún cuando el promedio nacional es del 45%.

El trabajo en una política de capacitación orientada por la necesidad de resolver problemas concretos de la oralidad y la calidad de la litigación en las etapas previas al juicio es indispensable en lo inmediato. Evidencia ello la excesiva duración de las mismas o las confusiones en que incurrir los actores al momento de referirse al tipo de prueba y el debate que estas requieren en los momentos más iniciales del proceso penal.

La disposición de estrategias de trabajo concretas para corregir el evidente problema de aplazamiento por el que atraviesan las audiencias de juicio y el deficiente sistema de gestión de agendas resultan indispensables para poder imponer un sistema de trabajo basado en la oralidad resultan indispensables.

Pero el potencial que implica modificar los criterios de gestión y redefinir la ingeniería institucional no podrá expresarse cualitativamente si los actores no están orientados a ejercer el rol de conformidad con los objetivos más profundos de la reforma.

La comprensión de la oralidad y de la adversarialidad, de una nueva dinámica probatoria pero también de las nuevas finalidades del proceso y sus herramientas, requieren del desarrollo de destrezas muy dinámicas que requieren capacitaciones destinadas a instalar nuevas prácticas y orientaciones político criminales del proceso penal.



CAPÍTULO III

**EXPERIENCIAS DE
INNOVACIÓN EN LAS
REFORMAS PROCESALES
PENALES EN AMÉRICA
LATINA: LA ORALIDAD EN LAS
ETAPAS PREVIAS AL JUICIO**





LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE MAR DEL PLATA*

INTRODUCCIÓN

Este informe evaluativo del Plan Piloto para el Fortalecimiento del Sistema Acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, centrado en el departamento judicial de Mar del Plata se enmarca en la ejecución del Convenio suscrito por la Suprema Corte de Justicia, la Procuración General y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

El citado convenio nació a finales de 2004, producto de la necesidad de profundizar los beneficios del sistema acusatorio que comenzó a regir en la Provincia de Buenos Aires el 28 de septiembre de 1998. A casi 7 años del inicio de su implementación se detectaron importantes problemas operativos que si bien no cuestionan los fundamentos del sistema, han hecho que sus beneficios se vieran aminorados. Entre otros, tales problemas fueron:

- La debilidad de sistemas de información y su poco uso para la toma de decisiones institucionales y operativas.
- La flexibilización y desformalización de la actividad preparatoria del Ministerio Público no se ha traducido en nuevos métodos de trabajo acordes con sus funciones, particularmente para brindar respuestas alternativas y tempranas en los casos previstos en la ley.

* Informe redactado por Luciano Hazán y Cristián Riego, Director Académico de CEJA y profesor investigador de la Universidad Diego Portales.

- La ausencia de una práctica de realización de audiencias orales y públicas en la etapa preparatoria, en particular para el control de las medidas de coerción y los delitos flagrantes.
- La carencia de un sistema de gestión de las audiencias de juicio oral genera descoordinaciones y atrasos.
- La debilidad de las formas de litigio en los juicios orales, así como su ausencia en las audiencias preparatorias.

Si bien estos temas fueron considerados parciales frente al objetivo central de profundizar el sistema acusatorio y maximizar la vigencia de las garantías y del debido proceso; se entendió que eran puntos que requerían cambios en la gestión, en las prácticas administrativas, en la coordinación institucional y el desarrollo de nuevas habilidades de los operadores. En este sentido, se consideró que tales aspectos exigen una adecuada planificación institucional orientada a los resultados y una mayor comprensión de la importancia de temas como el apoyo administrativo a las actividades legales, el uso de la información y de las tecnologías y la necesidad de aplicar formas innovadoras de capacitación.

Uno de los aspectos esenciales del convenio fue que los acuerdos del plan debían ser posibles de ejecutar en el marco de la legislación vigente y con los recursos humanos, materiales y económicos con que contaban las instituciones de justicia de la provincia, sin perjuicio de las reasignaciones internas que fueran necesarias y de sugerencias de cambios legislativos.

1. OBJETIVOS Y FUNDAMENTACIÓN

El objetivo general del proyecto fue profundizar el proceso de implementación del sistema acusatorio introducido en la reforma de 1998. Con este propósito se buscó incorporar la metodología de audiencias orales tempranas frente al juez de garantías, como mecanismo destinado a fortalecer los valores originales de la reforma, tanto para dar vigencia a las garantías del debido proceso, como lograr una mayor rapidez y eficacia en el funcionamiento de las diversas etapas del sistema.

En relación con las garantías procesales, la introducción de audiencias tempranas buscó la discusión de medidas que podrían afectarlas, como la prisión preventiva. Por esta vía se planteó un amplio ejercicio de la defensa frente a un juez que toma contacto directo con las partes, especialmente con el imputado y frente al cual este último puede manifestar cualquier reclamo que le parezca pertinente.

Respecto a la eficacia en el funcionamiento del sistema se pretendió que aumente por la vía del acortamiento sustancial de la duración de los procedimientos, objetivo que también implica un respeto de la garantía del plazo razonable. En caso que el resultado fuera un juicio oral, se propuso llegar a esta etapa rápidamente. Para los demás casos en que aparecían viables otras formas de solución del conflicto, se buscó que las audiencias las hicieran operativas en etapas muy tempranas del procedimiento. En todos los casos se quiso que las audiencias orales obliguen a los fiscales y defensores a analizar en profundidad el caso y a tomar sus decisiones estratégicas prontamente, evitando la prolongación innecesaria de casos sencillos de resolver.

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Entre diciembre de 2004 y febrero de 2005 se efectuó la primera etapa prevista en el convenio, que contempló la realización de una línea de base en Mar del Plata que permitiera comparar la realidad antes y después de la experiencia. En ese mismo período se formó un equipo de trabajo interinstitucional compuesto por fiscales, defensores, jueces de garantías y camaristas que viajaron a Chile para conocer el funcionamiento de las audiencias orales y públicas en la etapa de preparación del juicio, introducidas en el marco de la reforma procesal penal en el citado país.

En la segunda etapa del convenio, magistrados argentinos realizaron pasantías en las ciudades chilenas de Talca y Rancagua, donde compartieron experiencias de trabajo con operadores jurídicos y administrativos del mencionado país. Luego, en la ciudad de Santiago se elaboró la propuesta del plan de intervención, tarea que fue finalizada en un taller en Mar del Plata. El objetivo fundamental del viaje fue tomar algunas ideas de la reforma en Chile, adaptándola a la realidad normativa y de recursos materiales y humanos del departamento judicial bonaerense.

El plan piloto diseñado fue presentado por el equipo de trabajo a la Suprema Corte, a la Procuración General y al Ministerio de Justicia en la tercera etapa, quienes validaron los cambios a introducirse. En la cuarta etapa del convenio se realizaron capacitaciones: la primera destinada a cuestiones de gestión y administración, y que contó con la colaboración de un técnico de CEJA y del administrador del Juzgado de Garantía de Rancagua, quienes asesoraron al equipo interinstitucional en el diseño del flujo de casos para las nuevas

prácticas a implementar¹, en y la creación de una Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) para los tres juzgados de garantías, que permitiera que las numerosas audiencias previstas no fracasen y sean registradas con éxito.

La segunda actividad de capacitación estuvo destinada a la explicación de la lógica de oralización de la justicia de garantías a los funcionarios y magistrados del Departamento Judicial y a abogados particulares. Durante esas jornadas se realizaron prácticas de simulación de audiencias de garantías, con la guía de capacitadores de CEJA e INECIP. Asimismo, se efectuaron otras reuniones informativas y de ajuste del plan piloto a implementarse, así como un encuentro donde se acordaron metas concretas para los primeros seis meses de aplicación del proceso de cambio, entre ellas:

- Agilización de los procedimientos en general, y evitar la escrituración.
- Mejorar la calidad de respuestas del sistema a través de la oralidad.
- Hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías.
- Mejorar los sistemas de información.
- Adelantar las decisiones en las que se hacen acuerdos alternativos al juicio oral.
- Aumentar la utilización de acuerdos como las suspensiones de juicio a prueba.
- Mejorar la comunicación interinstitucional.

El 4 de julio de 2005, a seis meses del inicio del proceso, comenzó a implementarse el nuevo sistema. Las audiencias se realizaron en la sala de la Cámara de Apelaciones y Garantías, y luego se habilitó una sala exclusiva para ellas y un ambiente para el funcionamiento de la Oficina de Gestión de Audiencias (OGA).

3. EL PROCESO DE DOCUMENTACIÓN Y EL INFORME EVALUATIVO

Este reporte fue elaborado por CEJA e INECIP, a partir del seguimiento que se dio al proceso de implementación del plan piloto.

¹ Básicamente el sistema de audiencias orales y públicas en casos de flagrancia que se describirá en el siguiente apartado.

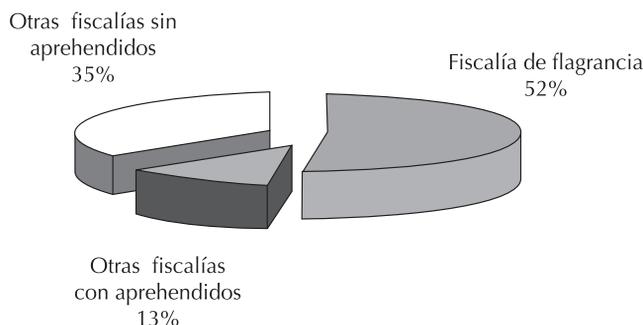
La documentación de la experiencia se realizó a través de visitas a Mar del Plata en donde se observaron audiencias y se sostuvieron entrevistas con los actores institucionales que participan en el procedimiento, abogados particulares e imputados y sus familiares. El trabajo de documentación también incluyó la recolección de información cuantitativa sobre el funcionamiento del sistema, cuyas fuentes principales fueron los registros digitales de la Oficina de Gestión de Audiencias, de la Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de la Fiscalía General de Mar del Plata, e información menos sistematizada suministrada por fiscales, defensores y jueces del Departamento Judicial.

4. INNOVACIONES CONCRETAS

4.1. El Plan Piloto

El objetivo del plan piloto fue la introducción de un nuevo procedimiento oral para la resolución de casos de flagrancia de escasa complejidad probatoria, que alcanza el 52% del total de casos con autor conocido ingresados en el Ministerio Público Fiscal².

Gráfico 1



El diseño del plan piloto prevé que las decisiones más importantes del juez de garantías sean consecuencia de los planteamientos de las partes en audiencias orales y públicas.

² El dato corresponde al período del 1 de agosto al 15 de diciembre de 2005. Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de Mar del Plata.

Sin embargo, el primer contacto que tiene el imputado con las agencias judiciales no se da en la sala de audiencias, sino en la oficina del fiscal, con la presencia de su abogado defensor y una entrevista previa con él. Se trata de la declaración del imputado, donde puede dar su versión de los hechos o negarse a declarar³. Luego, la fiscalía declara por escrito que el caso imputado fue cometido en flagrancia y eventualmente solicita al juez de garantías la conversión de la aprehensión en detención. En la misma acta consta si la defensa solicitó la excarcelación. En ese caso, el juzgado de garantías decide sobre el pedido de conversión y al recibir la solicitud de excarcelación fija la primera audiencia.

Así, en el marco de los plazos legales para casos de flagrancia⁴, se ha establecido que la audiencia de excarcelación debe ser fijada dentro de los 5 días de ocurrida la aprehensión de quien aparece como imputado⁵. En esa audiencia, denominada “de excarcelación y posibles acuerdos”, además de debatir sobre la procedencia o no de una excarcelación, las partes pueden discutir sobre cualquier otro tema planteado como importante –como por ejemplo, un pedido de sobreseimiento o una nulidad–, o llegar a acuerdos con suspensiones del procedimiento a prueba o a juicios abreviados con sentencia en ese mismo momento.

No obstante, hay casos que no pasan por esta audiencia, principalmente aquellos en que el fiscal decide la libertad del imputado. Para estos como para los que no finalizaron en la primera de las audiencias⁶ se ha establecido una segunda audiencia dentro de los 20 días de ocurridos los hechos, cuyo objetivo es la finalización del procedimiento de flagrancia. Constituye una nueva oportunidad para que las partes arriben a acuerdos, la fiscalía requiera la elevación del caso a juicio o la defensa solicite un sobreseimiento.

³ Artículo 308 CPP.

⁴ Se trata del Título I bis del Libro II del Código Procesal Penal (leyes 13.183 y 13.260, artículos 284 bis/sexies). La ley establece un plazo de 20 días para la preparación del juicio, prorrogable a otros 20, y por hechos imputados cuya pena no superen los 15 años de prisión.

⁵ El plazo que el Código Procesal Penal (CPP) da al juez para resolver la excarcelación; cfr. artículo 174.

⁶ La nueva audiencia se debe fijar al finalizar la primera.

Si en la “audiencia de finalización” las partes no llegan a ningún acuerdo que ponga fin al proceso, el fiscal debe pedir la elevación a juicio⁷, que es contestada por el defensor en la misma audiencia. La ley otorga a la defensa un plazo de 10 días para responder al pedido del fiscal. La práctica ha mostrado que cuando el defensor solicita esta prórroga, los jueces de garantías preguntan al abogado cuántos días necesita para responder, y en virtud de esa respuesta se fija la audiencia en ese mismo momento, acortando los plazos legales y evitando notificaciones fuera de la audiencia. En esta “audiencia de finalización” también puede discutirse la procedencia de la prisión preventiva hasta el juicio o cualquier otra incidencia planteada por las partes.

También por consenso de los operadores del sistema se acordó que los tribunales de juicio criminales y correccionales realicen los debates dentro de los 60 días de ingresado el caso, única manera de incentivar los acuerdos en la etapa de garantías, al mostrar la verdadera opción del juicio en un horizonte cercano.

En consecuencia, la única decisión del juez de garantías que se ha mantenido por escrito en el marco del nuevo procedimiento de flagrancia es la conversión de la aprehensión en detención⁸, diligencia para la cual el juez está obligado a revisar la investigación del fiscal antes de la primera audiencia.

Todas las audiencias son registradas en un sistema de audio digital instalado en la sala de audiencias, operado por personal de la OGA.

Otro importante acuerdo que forma parte del plan piloto es la oralización de los recursos en la etapa de garantías. En este sentido, las presentaciones de agravios en los recursos de fiscales y defensores son expuestos en una audiencia oral y contradictoria. La Cámara de Apelaciones y Garantías resuelve de inmediato y hace constar los argumentos en el acta de la audiencia con una breve fundamentación. En caso que existiera contradicción entre las partes de lo sucedido en la audiencia, los jueces deben recurrir a grabaciones realizadas.

⁷ Por formalidades legales, los fiscales deben acompañar un escrito donde conste el requerimiento de elevación a juicio.

⁸ La Constitución de Argentina establece que toda detención debe ser decidida por un juez, artículo 18.

Asimismo, parte de los acuerdos ha sido que los jueces de tribunales orales y juzgados correccionales deliberen inmediatamente, luego de concluido el debate y anticipar el veredicto en la misma audiencia pública⁹.

4.2 Cambios organizacionales para la implementación

a) *Los juzgados de garantías*

La implementación del plan piloto ha conllevado importantes cambios en los juzgados de garantías de Mar del Plata. Se diseñó y puso en funcionamiento la Oficina de Gestión de Audiencias (OGA), se diseñó el flujo de casos¹⁰, y se puso a disposición de los juzgados una sala de audiencias con una computadora personal para el registro del audio, y una oficina más para las tareas administrativas, también con una computadora.

A cargo de la OGA se ubicó a una abogada (auxiliar letrada) que trabajaba en uno de los juzgados de transición¹¹ y en una primera etapa se puso a su disposición a un empleado administrativo por cada uno de los tres juzgados, que luego de comenzar a operar el plan piloto, pasaron a ser dos, a fin que puedan reemplazarse en caso de ausencias.

Las funciones definidas para la OGA fueron: asegurar que la sala de audiencias esté en adecuadas condiciones para realizar los debates orales; organizar las agendas de jueces y coordinarlas con las de los fiscales y defensores; garantizar que las audiencias se cumplan sin suspensiones a través de la notificación y coordinación con las dependencias policiales donde los detenidos; registrar el audio digital y elaborar las actas durante las audiencias. Además, la OGA debe publicar con un día de anticipación la agenda de audiencias, en la entrada de la sala.

Uno de los obstáculos más serios que tuvieron que sortear los jueces de garantías y la OGA fue la ausencia por vacancia de uno de los juzgados de garantías. Ante esta situación, la Cámara de Apelaciones y Garantías elaboró un sistema de subrogancias por parte de otros jueces del Departamento Judicial (correccionales y de juicio

⁹ Artículo 374 CPP.

¹⁰ Puede observarse como Anexo de este informe.

¹¹ Que aún funcionan a casi ocho años de la sustitución del modelo de enjuiciamiento.

oral), que ocupaban el lugar alternativamente cada dos semanas. En este marco, los funcionarios de la OGA debieron adaptarse a numerosos jueces, que en algunos casos no estaban adecuados al nuevo sistema como los dos titulares.

Sin embargo, sin dudas uno de los impactos más fuertes hacia dentro de los juzgados de garantías y más trascendentes para el cumplimiento de los objetivos del nuevo sistema, fue la desaparición de la delegación de decisiones del juez en sus empleados a partir de la nueva metodología de audiencias.

b) La Defensa Pública

Ante la necesidad de responder a la demanda de contar con defensores preparados para el litigio en audiencias orales en la etapa previa al juicio, la Defensoría General decidió adaptar la organización de la Defensa Pública en relación con los acuerdos alcanzados en el marco del proyecto.

La Defensora General dictó en abril de 2005 una resolución a través de la cual cambió los turnos de los defensores de semanales a diarios, con el objetivo de que participen en las audiencias que se comenzarían a fijar ante los jueces de garantías. La resolución proyecta una revisión de los turnos cada tres meses, a fin de equiparar la carga de trabajo de defensores¹². En la misma resolución se redistribuyeron las áreas de la defensoría, generando una de coordinación (integrada por una mesa general de entradas y un área de urgencias), un área de ejecución, un área contravencional, una de peritos y asesoramiento técnico y otra de investigación.

El proceso de cambio en materia de defensa se planteó “facilitar el contacto frecuente y personalizado entre el defensor y su asistido, especialmente durante las etapas preliminares del proceso” y dar “una rápida y eficaz respuesta a los requerimientos del proceso acusatorio, profundizando el control personalizado del caso por el defensor, desafectándolo de las tareas administrativas, e implementando un sistema soporte que le permita el manejo eficaz de su agenda, y el seguimiento del trámite del proceso”.

Así como la delegación de tareas funcionaba en el marco de los juzgados de garantías y fue eliminada en el marco de las audiencias

¹² Resolución Nro. 49 de 2005.

del plan piloto, también entre los defensores se produjeron prácticas similares, donde los auxiliares letrados debían jugar un rol central. La exigencia de participar de las audiencias resultó altamente influyente para que la defensora exhortara a los defensores a incrementar el contacto con los imputados, sin que eso implique que los auxiliares letrados –abogados también–, pudieran participar de las audiencias, aunque esto último no ha sucedido y no es bien visto por fiscales y jueces del Departamento Judicial. La iniciativa de cambio organizacional, acompañada por un incremento del control y seguimiento del trabajo de los defensores públicos, ha mejorado los estándares de la defensa con lo que se fortalecen también los derechos de los imputados.

c) *La Fiscalía de Flagrancia*

También en las fiscalías se generaron importantes cambios frente a la implementación del plan piloto. El fiscal general decidió crear una fiscalía especial para atender casos de flagrancia. La experiencia no era desconocida ya que existían otras fiscalías temáticas en la jurisdicción: dos de delitos complejos y una de delitos culposos y ambientales, además de una oficina para atender casos con autor desconocido. Antes de la experiencia, el resto de los fiscales estaba organizado en ocho fiscalías “de turno” que se distribuían los casos, incluidos los de flagrancia, de acuerdo con un turno semanal.

En un primer momento, la Unidad Fiscal de Flagrancia estuvo integrada por dos de las fiscalías comunes, completas con sus adjuntos, auxiliares y empleados, cuyos titulares habían ganado concursos e iban a jurar como jueces de un tribunal oral. La ventaja era que los dos fiscales habían participado activamente del proceso de diseño del plan piloto.

Sin embargo, a poco de comenzar la implementación, los 2 fiscales titulares asumieron sus nuevos cargos y se necesitó una reorganización de la fiscalía de flagrancia. El Fiscal General consultó qué fiscales estarían dispuestos a asumir el desafío y se armó un nuevo equipo con seis fiscales adjuntos, dos de los cuales eran rotativos¹³. El resto de las fiscalías dejó de atender todos los casos de flagrancia.

¹³ En el Departamento Judicial había en ese entonces 26 fiscales (entre titulares y adjuntos), además del Fiscal General.

Hacia comienzos de 2006, con la incorporación de dos nuevos fiscales en el Departamento Judicial y la salida de otros de la Fiscalía de Flagrancia para atender la nueva competencia de estupeficientes, se reestructuró la fiscalía, que quedó integrada por: seis fiscales adjuntos, cinco instructores judiciales, un empleado abogado, un empleado administrativo y dos practicantes en la mesa de entradas.

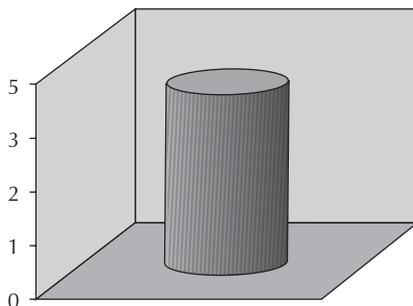
Las tareas de la fiscalía son las siguientes: tomar la declaración inicial al imputado; decidir si formaliza los casos o archiva –pudiendo utilizar el principio de oportunidad–; preparar todos los antecedentes del caso para las audiencias; tener contacto permanente con la policía¹⁴; litigar en las audiencias de garantías y, una vez que los casos son elevados a juicio, litigar el caso en esa instancia, tanto correccional como criminal (los fiscales de la unidad).

d) *La carga de trabajo en las fiscalías*

La Fiscalía de Flagrancia atendió el 52% de los casos con autor conocido ingresados a las fiscalías y casi la totalidad de los casos con personas aprehendidas. Desde el inicio del plan piloto hasta el 28 de febrero de 2005, el total de casos ingresados a la Fiscalía de Flagrancia fue 794 casos, con 989 aprehendidos. Estas cifras muestran que en ella entran 3,3 casos promedio por día.

Gráfico 2

PROMEDIO DE INGRESO DE CASOS DIARIO A LA FISCALÍA DE FLAGRANCIA



Fuente: Fiscalía de Flagrancia.

¹⁴ "Atender el teléfono", con los llamados de la policía en los que se comunican las aprehensiones.

Durante el mismo período, la Fiscalía de Flagrancia archivó 137 de los casos ingresados, en que no se llegó a formalizar la investigación ante la justicia de garantías. El 96,35 % de los archivos fue por aplicación del principio de oportunidad, mientras que el resto se archivó en los términos del artículo 268 del CPP.

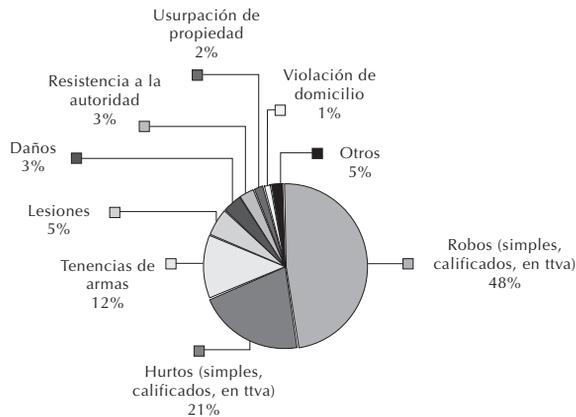
Ha sido notorio el empeño de los seis integrantes de la Fiscalía de Flagrancia por adaptarse a la lógica del sistema acusatorio oral, logrando cubrir la carga de trabajo que antes realizaban casi el triple de fiscales y que supera los tres casos diarios en promedio.

El nuevo método de trabajo con audiencias orales y decisiones tempranas y el empeño y compromiso de los integrantes de la Fiscalía de Flagrancia han demostrado que es posible mejorar la productividad de las unidades fiscales, en la medida que hoy se hacen cargo de una proporción más alta de casos con recursos humanos proporcionalmente menores. Con relación al resto de las fiscalías, han disminuido su carga de trabajo a consecuencia de no recibir delitos flagrantes, lo que se ha visto compensado por la distribución entre ellas, de los casos pendientes de las dos fiscalías que fueron la base de la Fiscalía de Flagrancia. Empero, para el futuro será necesario encarar un proceso de reorganización de las fiscalías de turno a fin de aprovechar la experiencia de los nuevos métodos de trabajo generados en flagrancia, así como la fuerte reducción de carga de trabajo que se hará evidente en la medida que se vayan cerrando los casos pendientes.

Los delitos que procesa la fiscalía de flagrancia son aquellos en los que media el accionar de la policía en la aprehensión de personas en la vía pública¹⁵. Básicamente, se trata de delitos contra la propiedad como robos y hurtos, la mayoría de ellos, en grado de tentativa. En este marco, es muy importante el control de las partes y especialmente el control de los jueces de garantías en audiencias orales y públicas.

¹⁵ La “selección” en estos casos de flagrancia queda absolutamente en manos de la policía.

Gráfico 3
TIPOS DE DELITOS INGRESADOS A LA FISCALÍA DE FLAGRANCIA



Fuente: OTIP Mar del Plata. En base a una muestra de los ingresos desde el 1 de agosto al 15 de diciembre.

4.3 Resultados cuantitativos de la experiencia

a) Las respuestas del sistema

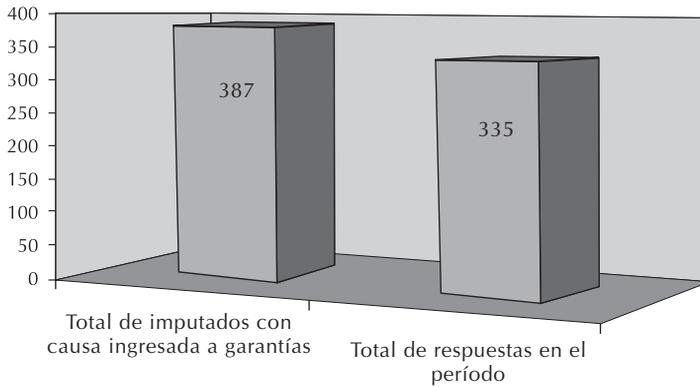
Uno de los resultados cuantitativos más concretos y positivos de la implementación del nuevo procedimiento ha sido el alto nivel de respuestas del sistema para los casos de flagrancia. En este sentido, de una muestra de 5 meses¹⁶ se pudo observar que la fiscalía ingresó a los juzgados de garantías, imputaciones contra 387 personas, y en ese mismo período se resolvió la situación de 335 personas a través de respuestas como archivos de los fiscales, sobreseimientos, suspensiones de juicio a prueba, juicios abreviados (con condenas de ejecución en suspenso y de efectivo cumplimiento) y elevaciones a juicio¹⁷ (se cuentan por separado aquellas que quedaron firmes y las que fueron apeladas¹⁸).

¹⁶ La muestra corresponde al período que va del 1 de septiembre de 2005 al 31 de enero de 2006.

¹⁷ Se entiende como una respuesta de la justicia de garantías, aunque el caso siga dentro del sistema, esperando el debate oral y público.

¹⁸ Estas pudieron haber sido resueltas por la Cámara de Apelaciones y Garantías con un sobreseimiento, y no necesariamente haber sido elevadas a juicio.

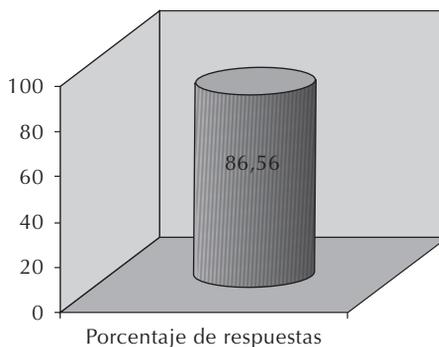
Gráfico 4
RESPUESTAS GENERALES AL SISTEMA



Fuente: elaborado en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

Estos datos muestran que el sistema resolvió el 86,56% de los casos que ingresaron. Es lógico presumir que el 13,44% sin resolver podría corresponder a casos ingresados en los últimos días de la muestra, que además son parte del mes de enero, en que la cantidad de personas en la ciudad de Mar del Plata se multiplicó 400% por tratarse de la ciudad turística más visitada de Argentina. Estos datos evidencian que prácticamente el sistema no deja casos pendientes¹⁹.

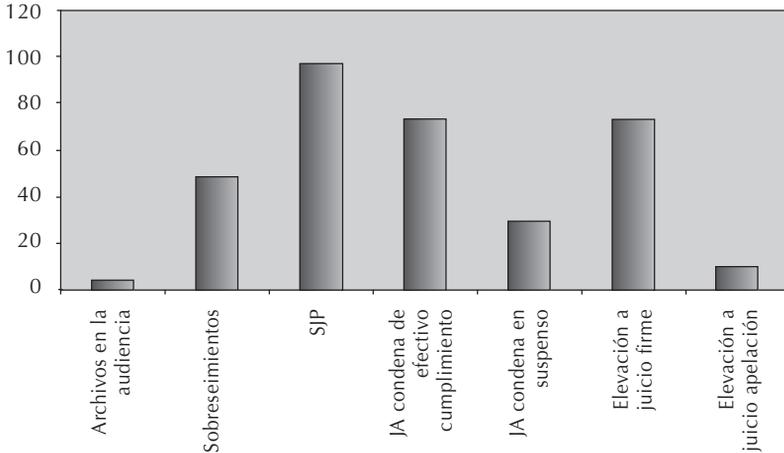
Gráfico 5
PORCENTAJE DE CASOS RESPUESTAS EN LA JUSTICIA DE GARANTÍAS



Fuente: elaborado en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

¹⁹ Sobre este punto, los jueces de garantías afirman que durante el período de 30 días posteriores a los turnos de 15 días que tiene cada uno de los tres juzgados, se resuelven todos los casos.

Gráfico 6
RESPUESTAS GENERADAS EN LA JUSTICIA DE GARANTÍAS



Fuente: elaborado en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

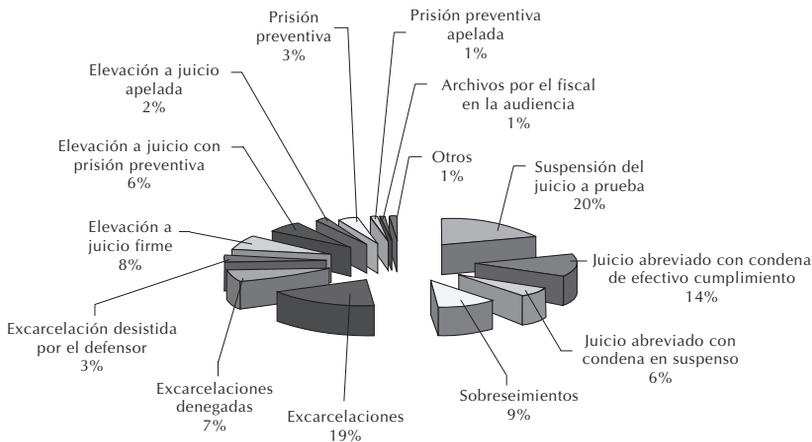
b) Agilización, acuerdos tempranos y descongestión

La metodología de la oralidad ha generado una notable agilización en la toma de decisiones. Se incentiva a los jueces y a las partes a tomar decisiones en etapas tempranas del procedimiento y se logran respuestas sin demoras innecesarias. La realización de acuerdos está íntimamente relacionada con la posibilidad que tienen acusadores y defensores de encontrarse en las audiencias para ver un caso concreto.

La resolución temprana de un porcentaje importante de casos ingresados posibilita la descongestión del sistema, no solo en la etapa de garantías, sino en todo el proceso. Los juzgados correccionales como los tribunales de juicio han dejado de recibir casos de flagrancia, que ahora son resueltos por los juzgados de garantías. Ello forma parte de los consensos de las instituciones sobre la no realización de juicios abreviados o de suspensiones de juicio a prueba, una vez que la causa es elevada a juicio, como una manera de incentivar la realización temprana de acuerdos y la descongestión de juzgados y tribunales de juicio²⁰.

²⁰ En realidad, a medida que fue avanzando la implementación del plan piloto, esta restricción fue flexibilizándose, y actualmente se realizan algunos acuerdos luego de la elevación, pero ha resultado excepcional y no ha desincentivado los acuerdos en la etapa de garantías.

Gráfico 7
RESULTADOS DE LAS AUDIENCIAS EN GARANTÍAS



Fuente: estadística elaborada en base a una muestra suministrada por la OGA (1 de septiembre al 31 de enero).

Por otra parte, no se realizan más vistas de las peticiones de partes como sucede en el sistema escrito; ese trámite se hace de manera desformalizada en las audiencias, en el marco de la contradicción. Las notificaciones de las decisiones de jueces de garantías se ejecutan en la misma audiencia, obviándose el envío de cédulas y oficios, con ahorro de tiempo, recursos humanos y materiales.

En el marco del plan piloto y de acuerdo a una muestra tomada que corresponde al período entre el 1 de octubre y 30 de noviembre de 2005²¹, el promedio de días que los jueces utilizaron para decidir las suspensiones de juicio a prueba fue 18,74 (con un mínimo de tres y un máximo de 43²²); el de los juicios abreviado con condenas de efectivo cumplimiento fue 29,82 (con un mínimo de tres y un máximo de 92); el de juicios abreviados con condena en suspenso fue 13,33 (con un mínimo de tres y un máximo de 37); el de sobreseimientos tuvo un promedio de 23,35 días (con un mínimo de tres y un máximo de 67), y el de elevaciones a juicio

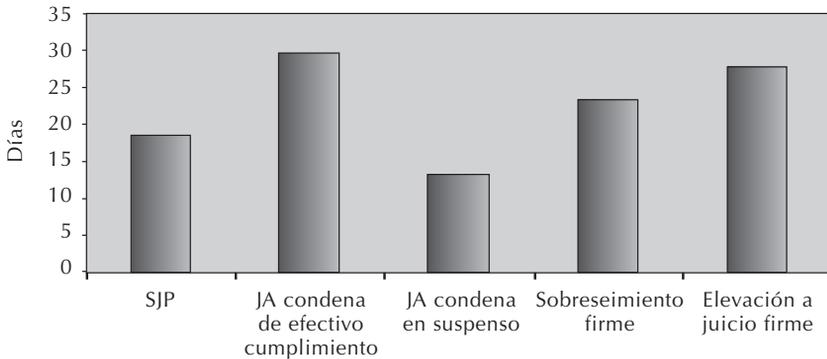
²¹ Se trata del mismo período utilizado para tomar los datos de la línea de base, un año después. La línea de base tiene datos del bimestre octubre-noviembre de 2004.

²² Que sobrepasa en tres días los acuerdos del plan piloto.

fue 27,76 (con un mínimo de ocho y un máximo de 59). Estos datos son de especial trascendencia porque muestran que se logró cabalmente cumplir con los acuerdos relativos a los plazos fijados en el plan piloto, en concordancia con la ley que dispone el procedimiento de flagrancia.

Gráfico 8

PLAZOS PROMEDIO EN JUZGADOS DE GARANTÍAS – EN DÍAS

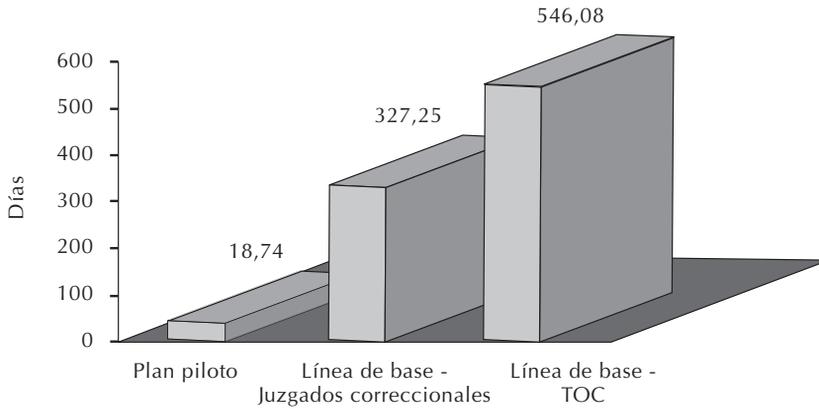


Fuente: elaborado en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de octubre al 30 de noviembre.

c) *Comparación con la línea de base*

Los cambios producto de la experiencia piloto aparecen como radicales si se comparan con la línea de base elaborada con datos del mismo bimestre, octubre-noviembre de 2004. Por ejemplo, las suspensiones de juicios a prueba que los juzgados correccionales y los tribunales orales en lo criminal (TOC) dictaban sobre casos de flagrancia previo al plan piloto irrogaban en promedio 327,27 días en los primeros y 546,08, en los segundos.

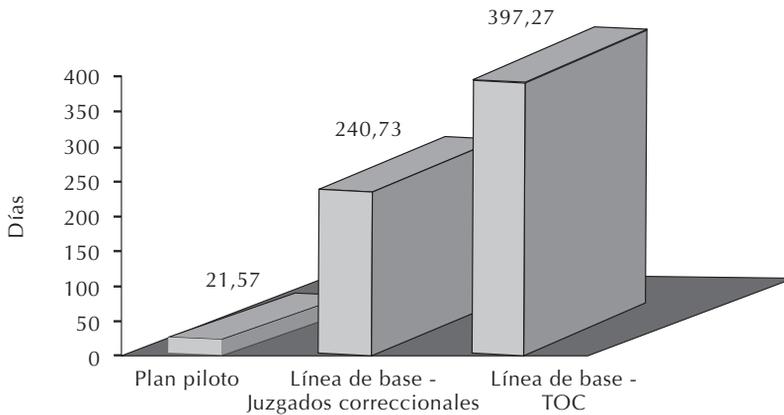
Gráfico 9
SUSPENSIONES DE JUICIO A PRUEBA (FLAGRANCIA)
COMPARACIÓN CON LA LÍNEA DE BASE



Fuente: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005).

Los juicios abreviados²³ demandaban en promedio 21,57 días a los jueces de garantías, mientras que en los juzgados correccionales llevaban 240,73 días y en los tribunales orales 397,27 días.

Gráfico 10
JUICIOS ABREVIADOS (FLAGRANCIA)
COMPARACIÓN CON LÍNEA DE BASE



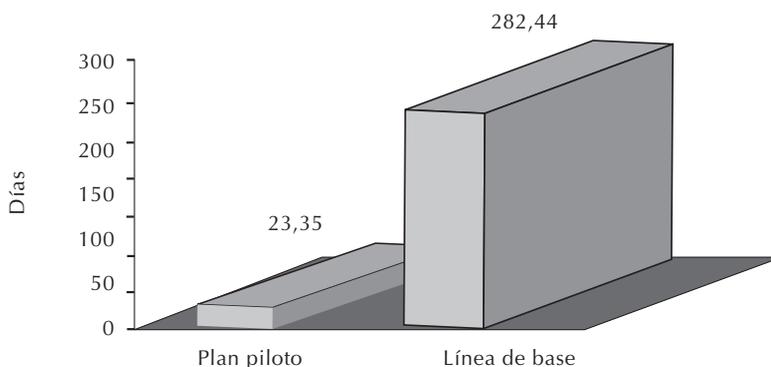
Fuente: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005).

²³ Artículo 338 del CPP, hoy optativo.

En la línea de base se observa que los acuerdos de suspensión de juicio a prueba y de juicio abreviado en los juzgados y tribunales de juicio solían aparecer muy cerca de la audiencia de preparación del juicio oral²⁴. De lo que se intuye que era a partir del encuentro de las partes en aquella audiencia que nacían las negociaciones, que luego, se transformaban en soluciones alternativas al juicio. Actualmente, en el marco del plan piloto, las partes se encuentran antes del quinto día posterior al hecho, y existe un sistema que incentiva la posibilidad de acuerdos.

Los cambios también resultan notorios con relación a los sobreseimientos de los jueces de garantías previos al plan piloto. El promedio de la línea de base fue 282,44 en casos de flagrancias, contra 23,35 del plan piloto. Existían personas que eran sometidas a un proceso penal por esos plazos que eran serían sobreseídas.

Gráfico 11
SOBRESEIMIENTOS (FLAGRANCIAS)
COMPARACIÓN CON LÍNEA DE BASE



Fuente: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005).

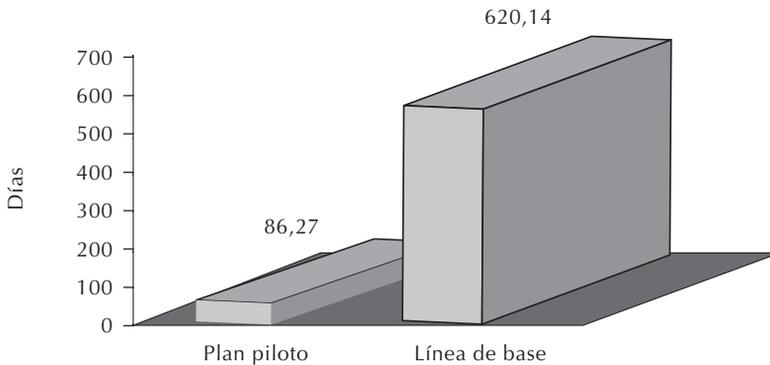
Los consensos del plan piloto también se han cumplido respecto de los juicios orales. La fijación de los debates en el plazo de 60 días es esencial para que las partes lleguen a acuerdos tempranamente. Los defensores públicos entrevistados durante la etapa de documentación de la experiencia señalaron que es la única manera que los

²⁴ El promedio incluye aquellos que tuvieron condena en suspenso y aquellos que tuvieron condenas de efectivo cumplimiento.

juicios abreviados no resulten extorsivos para los imputados. Existiría una opción, si estando privado de libertad puede elegirse ir a un debate en un plazo de dos meses como máximo, pero la situación es muy distinta si los juicios se fijan a más de un año.

En este sentido, en el marco del plan piloto, el promedio de días desde el hecho hasta la audiencia de debate es 86,27 días, mientras que de acuerdo a la línea de base, el promedio para casos de flagrancia era 620,14 días.

Gráfico 12
JUICIOS ORALES CRIMINALES (FLAGRANCIA)
COMPARACIÓN CON LÍNEA DE BASE



Fuente: Línea de base (oct-nov 2004) y datos elaborados en torno a información suministrada por el TOC 3 de Mar del Plata.

4.4. Resultados no cuantitativos

a) *La sala de audiencias: oralización y publicidad*

La nueva metodología de audiencias preliminares permite a las partes introducir información de más alta calidad que en el sistema escrito. El proyecto piloto ha permitido que se profundice la contradicción generando, por ejemplo, que se discuta en las audiencias la necesidad o no de las medidas cautelares; ello a pesar de las deficiencias del CPP en materia excarcelatoria, como se explicará más adelante.

La intermediación ha eliminado la delegación de funciones de los jueces en sus empleados, generando no solo el cumplimiento de

exigencias constitucionales, sino también, una notable mejoría en la calidad de las decisiones de los jueces.

Las audiencias son orales y públicas, por lo que en la sala suelen haber familiares de los detenidos y estudiantes de derecho que luego de observar las audiencias deben realizar trabajos prácticos. Raras veces las víctimas van a las audiencias, a pesar que son informadas por la Fiscalía de Flagrancia de esta posibilidad, y que el plan piloto ha tenido una amplia difusión en los medios locales de comunicación.

Una de las experiencias más interesantes de presencia de público se da en las audiencias de expresión de agravios en la Cámara de Apelaciones y Garantías. Allí, en los casos en los que se discute una nulidad, el Fiscal General suele convocar a los policías que fueron responsables de los operativos en cuestionamiento, a efectos que conozcan los criterios de los jueces y eviten el fracaso de los procedimientos en los subsiguientes.

Respecto a la publicidad de las audiencias, la OGA coloca diariamente en la puerta de la sala, las agendas de las audiencias del día siguiente. Sin embargo, aún no se ha logrado que se coloque una cartelera en la planta baja del edificio de los tribunales y que se utilice la página web del Poder Judicial para la publicación de la información.

b) Las partes en la sala de audiencias

Si bien desde el inicio de la experiencia no ha sido usual encontrar a las víctimas en la sala de audiencias, los fiscales de flagrancia comentaron que ellas se sorprenden gratamente cuando se les llama para comunicarles que habrá una audiencia o que hay posibilidades de algún tipo de reparación del daño. La expresión que según los fiscales han utilizado las víctimas ha sido: “¿Cómo? Si me robaron la semana pasada!”, sorprendidos por la velocidad con que reciben una respuesta del sistema.

Los imputados detenidos, por su parte, también han recibido favorablemente las nuevas prácticas. Uno de los jueces de garantías afirmó: “me doy cuenta de la atención que prestan a las audiencias por la avidez que muestra el imputado”. “Les pregunto qué es la suspensión del juicio a prueba, para asegurarme que entienden de que se trata”.

Precisamente, en el marco del presente informe, se realizaron dos series de 6 y 8 entrevistas a imputados que acababan de asistir a las audiencias de garantías y que aguardaban para ser llevados nuevamente a la comisaría, con el objetivo de preguntarles de qué se trata esta nueva metodología por audiencias y qué opinión les merece. Uno de ellos, que fue imputado por delito de hurto en grado de tentativa y que antes había sido condenado a 4 años por robo calificado opinó: “Antes fui a juicio en 2 años y 4 meses, ahora en 60 días, si fuera primario sería mejor... me da lo mismo ver al juez a mí, lo importante es tener quién te defienda”.

Una persona condenada a un año de pena de efectivo cumplimiento por tentativa de robo y lesiones, que también había pasado por el sistema escrito, sostuvo: “Me pareció mejor, porque por esta causa me hubiesen condenado a más años... que pueda haber público me parece bien, porque puede estar tu familia que está pendiente de lo que te puede pasar”.

Otro imputado, por tentativa de robo calificado, que acordó una suspensión de juicio a prueba por la cual todos los días después de las 24 horas tiene que estar en su casa, dijo: “Me sentí más seguro de que esté el juez delante de mí. No me molesta que haya otra gente. Me siento más seguro de que esté mi familia. Es mejor, tenés más posibilidad de recuperar la libertad, te vas a la calle”.

Un joven, que tenía otra causa que estaba cerrada y que salió excarcelado luego de haber estado 5 días detenido, dijo con claridad: “Ahora me pareció mejor, porque estaba el juez enfrente, el defensor, todo. Se puede hablar, podés decir el problema que te pasa. Antes no lo escuchaba al juez, por escrito era nomás. Así me da más confianza”.

c) El control de las medidas de coerción

Uno de los ejes del éxito del plan piloto ha sido el mayor control respecto de las medidas cautelares en el marco de la contradicción, al haberse incrementado a través de las audiencias, las discusiones entre las partes respecto de la necesidad o no de la cautela. Este factor adquiere especial importancia frente a la situación que atraviesa la Provincia debido a la sobrepoblación de unidades penitenciarias y comisarías, que ha llevado a recibir una fuerte advertencia de la Corte Suprema federal en el caso “Verbitsky”, fallado el 3 de mayo de 2005. Como ya se ha indicado, la dinámica contradictoria ha propiciado la mayor utilización de alternativas a la prisión preventiva y la reducción de esta forma de coerción procesal.

Según una defensora, “se mide mucho la cautelar... los fiscales están pidiendo variaciones de cautelares, como preventivas morigeradas; y de esta manera obligan al juez, que no puede decidir más allá de lo que pide el fiscal”.

Una de las fiscales que trabaja en la unidad de flagrancia acuerda con aquella afirmación y asegura que “se está utilizando a la prisión preventiva como una verdadera cautelar... advierto un cambio en este sentido, consentí atenuaciones que antes no aceptaba, se desvirtuaba la verdadera naturaleza de la prisión preventiva”.

Todos los diagnósticos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la mayoría de los sistemas reformados en la región, dan cuenta de un uso extendido y cuasi automático de la prisión preventiva como medida cautelar para asegurar la presencia del imputado durante el proceso. En este contexto, con la instalación de audiencias en Mar del Plata se ha avanzado en revertir esta situación, no solo por la incidencia de la oralidad y la contradicción, sino porque el nuevo sistema además genera una serie de incentivos para adoptar otras posibilidades. Por un lado, pareciera que la duración del proceso está relacionada con el uso de la prisión preventiva y cuanto más prolongado se sabe que será el proceso, menos confían los jueces en ubicar a los imputados cuando deben comparecer, descansando exclusivamente en la eficiencia de la privación de la libertad para asegurar la realización del juicio y descartando otras opciones cautelares.

Por otra parte y no menos importante es que la audiencia funciona como un entorno de control de las medidas de coerción, abre el menú de opciones en el marco de la informalidad y la contradicción de las audiencias, y da al juez la posibilidad de corroborar con las partes cuál es la medida más adecuada para el caso concreto.

Los incentivos opuestos que operaban en el sistema escrito tenían relación con la falta de contacto directo entre el imputado y el juez y la delegación de funciones, que además de violar principios constitucionales, generaba un reparto de responsabilidades en una burocracia jerarquizada que no valoraba la violencia que implica una prisión preventiva.

Otra posibilidad limitadora que aportan las audiencias es la posibilidad de discutir la duración que tendrá la medida cautelar de acuerdo a las necesidades de investigación del fiscal. Sin embargo, en las audiencias observadas en Mar del Plata no se ha advertido este tipo

de prácticas en torno a las prisiones preventivas, aunque sí en las audiencias de finalización de los procesos de flagrancia, a la hora de acordar el plazo que se tomará la defensa para contestar la requisitoria de elevación a juicio. Es posible afirmar que esta discusión respecto a la duración de las medidas cautelares no se ha realizado en las audiencias de Mar del Plata porque la ley procesal y el plan piloto adaptándose a ella, la desincentivan, al fijar plazos cortos tasados²⁵, por lo que en estos casos de flagrancias, las prisiones preventivas no pueden durar más de lo que el caso demora en llegar a juicio.

Una de las expectativas del nuevo sistema es que reduzca la cantidad de personas privadas de libertad durante el proceso. Si bien es cierto que en esta incipiente etapa del nuevo procedimiento por audiencias en Mar del Plata, no resultaría sencillo advertir una tendencia de cambio en este sentido, es posible hallar algún indicador.

La Jefatura Departamental de Mar del Plata de la Policía de la Provincia elabora periódicamente un informe dirigido a la secretaría de ejecución de la Defensoría General en que precisa la cantidad de detenidos en las comisarías, sedes donde se encuentran alojados la mayoría de los procesados. De acuerdo a los datos de esa fuente, en noviembre de 2004 –mes que sirvió de muestra para la línea de base del plan piloto–, en las comisarías de Mar del Plata hubo 257 detenidos; en marzo de 2005, 243 personas detenidas y en septiembre de 2005 –luego de dos meses de implementación del plan piloto–, 196 privados de libertad en comisarías.

Sin embargo, el dato perdería rigurosidad por los cambiantes flujos de selección que dependen de la policía en sus funciones de prevención. En este sentido, durante los primeros cuatro días de funcionamiento del proyecto piloto, solo fue aprehendida una persona, cuando el promedio diario venía siendo de 5 aprehendidos. La semana siguiente los promedios se estabilizaron con un fuerte incremento de las detenciones que alcanzaba la decena. No obstante, es posible afirmar que la implementación del nuevo procedimiento no ha generado un incremento en la cantidad de personas privadas de libertad.

²⁵ De 20 días para la preparación del juicio, (prorrogables a otros 20) y otras 60 como límite para que los órganos de juicio inicien el debate.

Un factor directamente relacionado con la permanencia de los imputados privados de libertad es la toma de decisiones que implican su libertad. En este sentido, en Mar del Plata se dan suspensiones de juicio a prueba, sobreseimientos e inclusive condenas a través del juicio abreviado con ejecución en suspenso, evitando que las personas permanezcan innecesariamente en las comisarías y unidades penitenciarias de la provincia. Queda en evidencia a partir de la experiencia del plan piloto, que en Mar del Plata²⁶ había una gran cantidad de privados de libertad exclusivamente por problemas en los procedimientos.

d) *El fortalecimiento de la defensa*

“Los detenidos ahora piden un juez, una audiencia”, asegura un defensor, explicando que el cambio de metodología se difundió rápidamente entre los detenidos. Como lo señalaba otro defensor en una entrevista realizada a 3 semanas de iniciado el nuevo procedimiento, hubo detenidos que se quejaron debido a que una jueza subrogante se negó a realizar audiencias por estar en desacuerdo con el procedimiento. Según una defensora, “solo nos podemos lamentar por el tiempo perdido hasta aquí, ganamos oralidad, contradicción y un juez, antes era un juez inoperante que no tenía un rol definido”.

Para los defensores, el panorama ha cambiado a favor. Uno advirtió que con la implementación de las audiencias en la etapa de garantías “se elimina la desconfianza que los detenidos tienen en el defensor... hay más información para el imputado, siente que se están ocupando de su caso... antes veía al defensor en el 308 (al declarar), y la vez siguiente era un año después, en la audiencia de preparación del juicio, y ni siquiera se le notificaba de la requisitoria de elevación a juicio”.

Otro punto que destacaron los defensores al ser entrevistados es que con la audiencia “el fiscal pierde esa cosa inquisitiva que tiene en el 308 (la declaración del imputado)”. En este sentido, fiscales entrevistados a quienes les ha tocado litigar en las audiencias aseguran que deben hacer un mayor esfuerzo de argumentación para solicitar una medida cautelar que en el sistema escrito. Un juez aclaró sobre el punto que “a los fiscales se les hace difícil decir en las audiencias lo que planteaban por escrito, porque tienen que dar la cara delante del juez, el imputado y el público”.

²⁶ Hay en otras jurisdicciones de la Provincia, del país y de la región.

También respecto a la actitud de los fiscales en las audiencias, un defensor asegura que cuando el caso que tienen que llevar a la audiencia es débil, los fiscales “solicitan sobreseimientos que antes no pedían y paralelamente aumentaron la aplicación del archivo por oportunidad”. Esta última es una herramienta que tiene el fiscal cuando la documentación que le llega de la policía no es buena, y le evita el riesgo de ir a perder a la audiencia.

“Se nota el terreno ganado. Nosotros éramos los perdedores natos. Con el papel nos decían siempre que no. Con la oralidad tenemos más chances”, advierte una defensora. A modo de ejemplo, la Defensora General dio una instrucción informal al cuerpo de defensores por la que ordena no realizar acuerdos de juicios abreviados cuando la prueba del caso del fiscal sean solo testimonios de los policías que participaron en el procedimiento.

e) *El impacto sobre el juicio abreviado*

La agilización en la toma de decisiones y el consiguiente acortamiento de los plazos incide directamente en una de las instituciones más cuestionadas de las reformas procesales penales en Argentina y otros países de la región: el juicio abreviado.

Por ejemplo, los juicios abreviados con pena de ejecución en suspenso, que alcanzan el 6% de las decisiones de los jueces de garantías en el plan piloto no existían antes, aun cuando las personas se encontraban en prisión preventiva. Al arribar el caso a la instancia del acuerdo con la elevación a juicio²⁷, el imputado ya había cumplido una sentencia virtual a través de su detención cautelar.

No se contaba tampoco con las condenas leves de cumplimiento efectivo a través de juicios abreviados, aplicadas en la experiencia piloto a reincidentes²⁸. Estas personas llegaban antes a la etapa de juicio en prisión preventiva y allí firmaban un juicio abreviado cuya pena se adaptaba a la detención cautelar, tal como lo reconocen unánimemente los operadores de la justicia penal local. Un funcio-

²⁷ Como se explicaba, de acuerdo a la línea de base, los acuerdos se realizaban los días posteriores a la audiencia de preparación del debate (artículo 338 CPP), inclusive con la fecha del juicio ya fijada, colaborando al fracaso de las agendas.

²⁸ En el marco del plan piloto, los jueces de garantías han dictado condenas de 20 días o un mes de efectivo cumplimiento a imputados que eran reincidentes.

nario judicial sostuvo en una de las entrevistas que: “una absolución en esa instancia es un papelón”.

Las críticas más generalizadas a la aplicación de condenas por juicio abreviado en el marco de procesos con grandes demoras es que funciona como una extorsión al imputado en prisión preventiva. Cuando su caso es elevado a juicio se le ofrece firmar una condena con la que tal vez puede recuperar la libertad al computarse la medida cautelar. La otra posibilidad que tiene es probar su inocencia en el juicio oral, pero para llegar a él tiene un largo tiempo de espera privado de la libertad.

Dos defensores aseguraron que en este nuevo contexto firmar acuerdos por juicios abreviados “es totalmente distinto” y “deja de ser una extorsión”. Destacaron que en ello incide de manera relevante el hecho que los tribunales de juicio hagan los debates dentro del plazo máximo acordado de 60 días, porque de otra manera también se desincentivaría la posibilidad de acordar tempranamente²⁹. “El plan piloto pone en evidencia el desperdicio de tiempo y que resulta una anestesia para penar a la gente”.

Asimismo, en el contexto del nuevo sistema los fiscales deben evaluar con mayor cuidado la negociación de las penas, ya que el imputado realmente tiene la posibilidad de ir a un juicio prontamente. Esta situación, junto a las antes mencionadas de aplicación de condenas leves y de ejecución en suspenso a través del juicio abreviado, ha llevado a que los imputados hayan denominado al plan piloto como “PPB”, “Plan de Penas Bajas”.

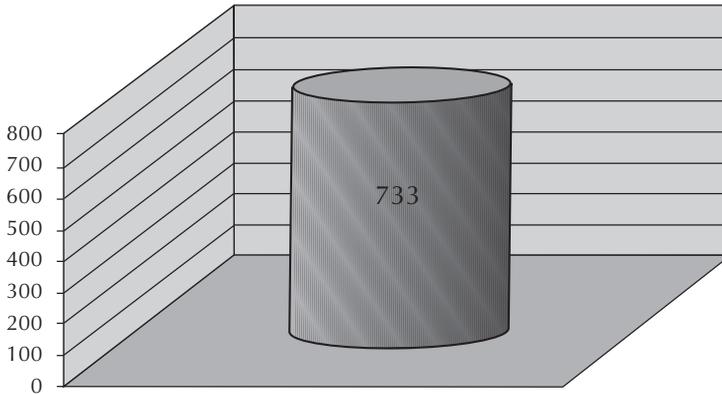
f) La gestión de las audiencias

Otro de los logros del plan piloto es el buen funcionamiento de la OGA, que permitió que se hicieran 733 audiencias desde el 4 de julio de 2005 hasta el 31 de enero de 2006, lo que implicó un promedio de 4, 84 audiencias por día hábil.

²⁹ “Vale la pena ir a juicio, habiendo solo 60 días de por medio”, aclara una defensora oficial.

Gráfico 13

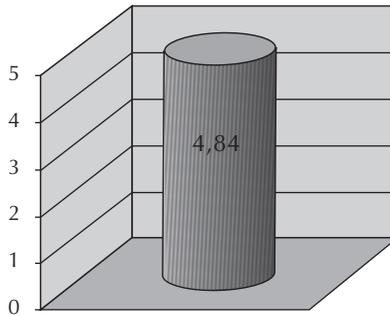
TOTAL DE AUDIENCIAS REALIZADAS DEL 4 DE JULIO AL 31 DE ENERO EN LA JUSTICIA DE GARANTÍAS



Fuente: Oficina de gestión de Audiencias.

Gráfico 14

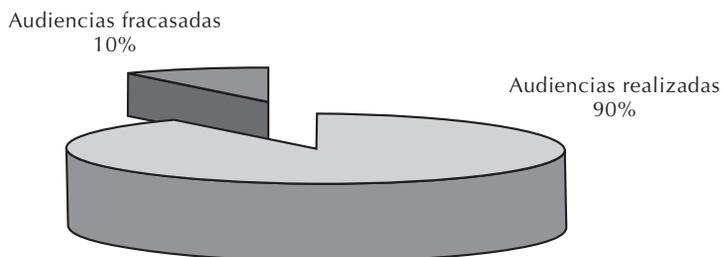
PROMEDIO DE AUDIENCIAS POR DÍA HÁBIL



Fuente: Oficina de gestión de Audiencias.

Una de las metas del proyecto de Mar del Plata era cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías, como única alternativa para hacer operativos el resto de los objetivos encarados. En este sentido puede interpretarse como un logro la realización del 90 % de las audiencias agendadas, como se observa en el siguiente gráfico.

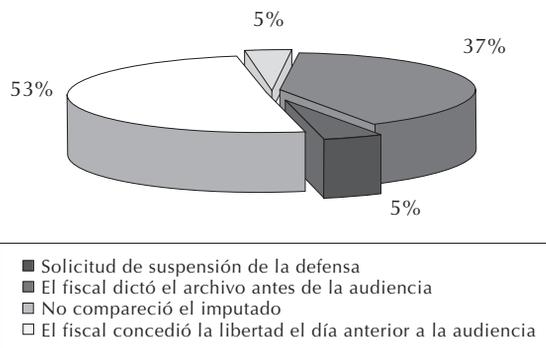
Gráfico 15
REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS
del 1/9/2005 al 31/1/2006



Fuente: Oficina de Gestión de Audiencias.

Más de la mitad de las audiencias que fracasaron (34%) no se realizaron por la falta de comparecencia del imputado. Le sigue como motivo de fracaso la solicitud de suspensión por parte de la defensa (ver gráfico). Sin embargo, la dinámica con que se organizó la OGA, le permitió reprogramar las audiencias suspendidas e inclusive, adelantar otras audiencias fijadas para el mismo día para evitar tiempos muertos de los jueces.

Gráfico 16
MOTIVOS DE LA SUSPENSIÓN DE AUDIENCIAS
muestra de 19 suspensiones - diciembre y enero



Fuente: Oficina de Gestión de Audiencias.

Los jueces de garantías organizaron junto a la responsable de la OGA las agendas de manera que las audiencias se realicen por la mañana, en 3 bandas de una hora y media por cada juez: de 8.30 a.m. a 10 a.m., de 10 a.m. a 11.30 a.m. y de 11.30 a.m. a 13 p.m. De esta manera, los jueces cumplieron con todas sus audiencias en un máximo de una hora y media. La existencia de una sala de audiencias unificada evitó que fiscales y defensores se cruzaran en audiencias ante distintos jueces, posibilitando de esta forma el alto índice de realización.

Una de las causas del éxito estuvo centrada en la capacidad de la funcionaria que los jueces pusieron a cargo de la OGA, se trata de una abogada y no una ingeniera o administradora, como se había previsto en un primer momento; pero también de la autonomía con que la dotaron los jueces, lo que llevó a que se sintiera responsable del éxito de su gestión.

La flexibilidad y dinámica con la que funciona la OGA permitieron que los jueces de garantías se subrogaran con cierta normalidad y sin formalismos cuando alguno de ellos no podía llegar a tiempo a las audiencias, con lo que se relativizó el principio de radicación.

Otra de las tareas que llevó adelante la OGA fue recopilar en un sencillo programa de computación (*lex doctor*) toda la información que surgiera de las audiencias a fin de contar con estadísticas fidedignas. La seriedad con que se encaró esta tarea fue acompañada por el creciente interés de los actores del sistema por tener información sobre los resultados parciales del proceso de cambio del que eran parte.

Entre las innovaciones también puede considerarse que la OGA decidió notificar las audiencias a los abogados particulares a través de llamados a sus teléfonos celulares. De esta manera, se logró asegurar la presencia de los abogados en las audiencias más eficientemente que con las tradicionales cédulas de notificación. Con los fiscales y defensores oficiales se implementó un método por el cual se centralizan las notificaciones, que luego son distribuidas a la Fiscalía de Flagrancia y la Defensoría General.

En los juzgados de garantías se sintió el efecto del cambio de prácticas. Uno de los jueces entrevistados indicó que, a poco de ponerse en funcionamiento el nuevo proceso, encontró que muchos de sus empleados ya no tenían tareas que realizar, ya que él mismo se encargaba de ellas durante las audiencias, mejorando la

calidad de esas tareas ahora desempeñadas por el juez y eliminando la delegación.

g) *El gobierno interinstitucional en Mar del Plata*

La experiencia del plan piloto en Mar del Plata ha generado instancias de trabajo conjunto entre las distintas instituciones del sistema a nivel local, que antes no existían. Por otra parte, se aprecia en los operadores la conciencia de que no son actores de una reforma realizada, sino de un proceso de cambio permanente.

Sobre este punto, periódicamente se realizan reuniones entre jueces de garantías, “donde se intercambian experiencias de las audiencias, problemas surgidos en la gestión, formas de resolver planteamientos novedosos, entre otros. Esto, aparte de la riqueza que significa, permite hallar formas de implementar criterios comunes que redundan en beneficio de las partes al formular sus planteos”³⁰. También se efectúan reuniones en que participan jueces, fiscales y defensores; el equipo se ha ampliado respecto del que diseñó el plan piloto e incluye a todos los magistrados y funcionarios que participan del proceso de flagrancia. En esas reuniones, los magistrados analizan el avance de la experiencia y discuten posibles soluciones a los problemas presentados fuera del ámbito jurisdiccional. En muchos casos han llegado a acuerdos reflejados en la práctica.

h) *Impacto en los tribunales de juicio*

Otro objetivo cumplido del plan piloto es el respeto a los plazos para realizar los juicios orales, fijados en 60 días desde que el caso ingresa en el tribunal. Los primeros debates se practicaron dentro de tal plazo y el promedio actual es de 86,27 días. Hasta el 28 de febrero de 2006 se habían realizado 21 juicios orales, 17 en tribunales en lo criminal y 4 en juzgados correccionales³¹.

La realización de debates en casos de flagrancia dentro de los plazos acordados ha generado un mayor dinamismo en los tribunales orales, que han comenzado a reducir los tiempos para realizar audiencias aun en casos que no son flagrancias. De acuerdo a la

³⁰ Errandonea, Saúl Roberto, *Reflexiones desde la justicia de garantías*, publicado en revista Sistemas Judiciales Nro. 10, CEJA/INECIP, en prensa.

³¹ Las estadísticas muestran una mayor elevación a juicio de los casos más graves.

descripción de varios funcionarios judiciales entrevistados, las causas de esta nueva dinámica, son: por un lado, la merma en la elevación a etapa de juicio de casos que se resuelven en la etapa de garantías mediante suspensiones de juicio a prueba y de juicios abreviados; y, por otro, la necesidad de mantener cierto criterio de igualdad y garantizar juicios en un plazo razonable con imputados que esperan el debate meses antes que aquellos que ingresan al sistema por el nuevo procedimiento de flagrancia.

Respecto de la litigación en juicios orales, ha mejorado sustancialmente la calidad de los testigos que llegan a los debates. Una fiscal a la que le tocó realizar algunos juicios provenientes de la experiencia piloto describió: “ahora no me pueden decir que no se acuerdan, sobre todo los policías, que suelen ser reacios”.

Sin embargo, subsiste la utilización del expediente y la incorporación de prueba por lectura como el acta del procedimiento, circunstancias que juegan como un incentivo en contrario a la desformalización de la etapa de preparación del juicio.

i) El impacto en la Cámara de Apelaciones y Garantías

Un aspecto notorio de la implementación del plan piloto ha sido la disminución de la actividad recursiva. Desde el 4 de julio de 2005 hasta el 31 de enero de 2006, las dos salas de la Cámara tuvieron que resolver solo 51 recursos que motivaron 37 audiencias.

El promedio de duración de tales audiencias, todas oralizadas, fue de 96 minutos, incluyendo la deliberación de jueces y la posterior notificación en la sala de la decisión adoptada.

Respecto de la organización, por pedido del Fiscal General y de la Defensora General, quienes normalmente concurren a sostener los agravios, las audiencias se realizan los miércoles por la tarde, de manera que no se superpongan con otras actividades de las autoridades de los Ministerios Públicos, ni con los acuerdos en que los camaristas resuelven los casos que les llegan por fuera de la experiencia piloto.

La disminución de los recursos se relaciona con la presencia de los imputados en el momento en que el juez toma la decisión, frente a la vieja práctica de notificar las decisiones en la comisaría, circunstancia en que el imputado siempre respondía “apelo” ante la incompreensión de lo comunicado, aun cuando no era estrictamente necesario.

Por otro lado, la posibilidad de contradicción en la audiencia de garantías también evita algunos recursos. Además, existe un tercer factor trascendente para los funcionarios Mar del Plata es que los abogados deben poner en juego su prestigio en las audiencias orales ante la Cámara y muchos recursos que antes podían interponerse por escrito sin demasiada notoriedad resultan incómodos de sostener para los litigantes en una audiencia en la que no solo están los jueces sino también sus clientes.

j) Elaboración y utilización de sistemas de información

Otro aspecto que constituye un avance en torno a las metas del plan piloto es la elaboración y utilización de sistemas de información. Se ha evidenciado un creciente interés de los operadores del sistema por medir y evaluar su propio trabajo a través de la elaboración de estadísticas, aunque no se ha avanzado al punto de determinar indicadores que permitan evaluar el trabajo de manera más estandarizada.

En la elaboración de las estadísticas ha sido un gran éxito el trabajo de la OGA, que con el mismo sistema computacional con que antes contaba (*lex doctor*) y con la ayuda del equipo de informáticos del edificio de tribunales de Mar del Plata, logra cargar datos de las audiencias que el sistema ordena para la evaluación del funcionamiento del sistema y para la toma de decisiones. Sin embargo, el sistema sigue siendo muy precario y depende exclusivamente de la constancia de quienes estén al frente de la OGA. Se han advertido esfuerzos muy importantes también en la Fiscalía y Defensoría General, aunque dependiendo de trabajos manuales y menos automatizados.

5. OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES DEL PLAN PILOTO

No obstante que los resultados del plan piloto muestran su éxito en términos generales, existen aspectos en los cuales se han presentado obstáculos importantes o donde el diseño del plan ha mostrado limitaciones. Hasta ahora, ellos no han impedido la obtención de buenos resultados, pero es importante resolverlos a fin de mejorar y profundizar la propia experiencia de Mar del Plata, y tomarlos en cuenta para la extensión del plan a otros departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires.

a) *Las agendas en el juicio. La necesidad de extender el éxito de la justicia de garantías*

La justicia penal de la provincia de Buenos Aires carece de un adecuado sistema para el manejo de las agendas y organización de juicios orales. A consecuencia de ello, los juicios orales tardan y los tribunales encargados de realizarlos no funcionan a plena capacidad, como producto de las constantes suspensiones que ocurren por diversos problemas de coordinación. Como ha quedado demostrado, el plan piloto logró realizar juicios en tiempos breves sobre la base de un acuerdo de programaciones extraordinarias que funcionó apropiadamente.

El problema es que la solución implementada es muy precaria porque no está institucionalizada y cualquier cambio a nivel de las personas que operan en la experiencia o la disminución en los niveles de motivación y coordinación, pueden derivar en que se aplique el sistema normal de programación con la consiguiente tardanza y la distorsión en todos los incentivos del sistema, que entre otras cosas, afectan los estímulos para llegar a soluciones tempranas.

Igualmente, el éxito del mecanismo utilizado para la programación y organización de audiencias en la etapa de garantías ha mostrado que es posible mejorar la capacidad del sistema para resolver el citado problema, sobre la base de la especialización, la centralización y el uso de adecuados métodos de trabajo. Al mismo tiempo, como se ha precisado en este informe, el propio programa piloto ha reducido el volumen de los casos que llegan a juicio, generando un efecto-demostración que ha posibilitado el agendamiento de una mayor cantidad de audiencias.

Todo lo anterior hace que parezca claro que es necesario que en Mar del Plata y en el resto de la Provincia se contemple una solución al tema de la organización de los juicios orales, basada en la experiencia exitosa de la OGA. Esta solución puede consistir en la creación de una unidad similar para todas las audiencias en el Departamento o en una fórmula más profunda que implique una reforma orgánica dirigida a la instalación de un nuevo modelo de despacho judicial unificado para todo el Departamento. En cualquier escenario, la fórmula que se adopte tiene que estar institucionalizada por reformas legales, acuerdos de la Corte o cualquier otra expresión normativa que la haga obligatoria y permanente en el tiempo y que permita al personal operativo desarrollar sus capacidades a fin de conducirla apropiadamente.

b) *La necesidad de una reingeniería en las fiscalías*

Los desafíos del plan piloto fueron abordados por la Unidad Fiscal de Fragancia, que contó con un personal altamente motivado y que pudo instalar modalidades de trabajo nuevas. No obstante, esta modalidad tiene problemas en el mediano y largo plazo. Primero, porque hace recaer una parte muy sustancial del trabajo de la fiscalía sobre un número pequeño de fiscales, mientras la mayor parte del personal se mantiene con fórmulas de trabajo tradicionales y con poca carga. Segundo, porque se trata de una práctica poco institucionalizada, cuya existencia está condicionada a acuerdos y actitudes personales que pueden cambiar fácilmente.

Además, el programa piloto ha mostrado que un buen manejo de la fragancia libera recursos al resto de las fiscalías que puede utilizarse para hacerse cargo de otras necesidades de persecución distintas a las que sometidas por la policía, al mismo tiempo que se abran posibilidades de innovación en los métodos de trabajo para dichas áreas. Parece necesario que en Mar del Plata y en las demás fiscalías generales de la provincia, un plan de cambio hacia la oralización de las etapas previas al juicio debe estar acompañado del rediseño de la estructura y de nuevos métodos de trabajo, con estructuras que atiendan las necesidades de la fragancia y definiciones en otras áreas de la persecución penal, generalmente descuidadas.

c) *La profundización de las técnicas de litigación*

La introducción de las audiencias en la justicia de garantías obligó a los intervinientes a adquirir destrezas mínimas necesarias para desempeñarse en ellas. No obstante el esfuerzo desplegado, todavía se observa un déficit más o menos generalizado y sobre todo la falta de entrenamiento, lo cual constituye una barrera de acceso para los operadores que no formaron parte del grupo inicial objeto de capacitación, como los abogados particulares. Adicionalmente, las metodologías de litigación en los juicios orales es aún incipiente, lo cual podría ser un problema para desformalizar los juicios.

La suma de estos problemas obliga a que en Mar del Plata y en los demás departamentos donde se extienda la experiencia, se desarrollen actividades de entrenamiento progresivo que reproduzcan las experiencias de los más capacitados y donde se cree una cultura de litigación oral con niveles crecientes de eficacia.

d) *La necesidad de fortalecer la justicia de garantías*

En el desarrollo del plan piloto las necesidades de resolver los casos en la etapa de garantías fueron cubiertas por dos jueces titulares y los que subrogaron al faltante. No obstante, resultó claro que en una expresión más amplia de esta experiencia, la mayor carga de trabajo recae en estos jueces. Esto hace necesario reforzar la función de garantía con más jueces, lo que incluso podría lograrse reasignando jueces que se encuentran cumpliendo funciones menos demandadas.

En todo caso, de la experiencia piloto resulta claro que el aumento de la capacidad de resolver casos en garantía no requiere crear nuevos juzgados, sino agregar jueces a cumplir la función de presidir audiencias, dado que los aspectos administrativos pueden ser cubiertos por la unidad que hoy realiza esa tarea sin que sea necesario crear otra secretaría.

e) *La falta de una audiencia de control de detención*

Si bien fue materia de discusión durante el diseño del plan piloto, los funcionarios de Mar del Plata decidieron no implementar una audiencia de control de detención dentro de las 24 horas de ocurrida la aprehensión, ya que, según explicaron, en ese periodo de tiempo no podrían contar con los antecedentes penales y policiales y no estarían en condiciones de llegar a salidas como acuerdos de suspensión de juicio a prueba o juicios abreviados.

La ventaja de realizar una audiencia dentro de las 24 horas posteriores a la detención es que el juez puede cumplir con el control de las detenciones policiales y evitar los abusos; así como acortar plazos innecesarios de detenciones que luego son dadas de baja a través de la excarcelación. De hecho, el promedio de días que demora una excarcelación en el plan piloto es de 4,48 días. En consecuencia, sería adecuado que las autoridades nacionales y provinciales evalúen estos antecedentes para propiciar el acortamiento de los días que las personas detenidas esperan una posible excarcelación.

Además, las audiencias tempranas evitan que se formalice un expediente en esos primeros días previos a la audiencia de excarcelación. Aún sin contar con los antecedentes y la posibilidad de llegar a acuerdos, podría realizarse una audiencia dentro de las 24 horas a la detención, que concentre varias de las actividades que los funcionarios realizan de acuerdo al CPP. En Mar del Plata y en otras zonas

de la Provincia, podría recibirse la declaración del imputado³² –que demanda la presencia del fiscal y del defensor– y en ese mismo acto, el juez podría controlar su detención; en caso que el fiscal lo solicite, podría el juez además decidir la conversión de la aprehensión en detención, trámite que hoy se efectúa por escrito. Esta nueva audiencia no debería tener un impacto negativo en la carga de trabajo de los funcionarios.

6. GESTIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO

Los problemas identificados en este informe como obstáculos del plan piloto son importantes para la continuidad y profundización del proceso en Mar del Plata y para su extensión a otros departamentos judiciales. Se trata en realidad de problemas cuya solución puede darse en diversos niveles que van desde reformas legales a medidas administrativas o profundización de la capacitación. En cada caso habrá que diseñar una solución técnica específica, considerando la oportunidad y las posibilidades disponibles.

Otra de las lecciones aprendidas es la necesidad de contar con una fuerte gestión del proceso de cambio. Ello implica que, una vez acordados o resueltos los cambios propuestos, se realice un proceso de seguimiento y supervisión constante de los problemas que surgen y la elaboración de respuestas para enfrentarlos.

Esta función debería ser definida con la mayor claridad a nivel de las instituciones centrales, con asignación de responsabilidades y recursos para su cumplimiento. Debe resaltarse que el desafío de gestionar el cambio supone que las instituciones manejen instrumentos distintos a los legales, que tengan una visión empírica del funcionamiento del sistema y contar con datos de ingreso, resolución y otros detallados en este informe.

Por otra parte, se requiere el manejo de instrumentos de planificación que ordenen el conjunto de decisiones, por ejemplo, las relativas a personal, equipamiento, construcción o reformas edilicias. Por último, es imprescindible reforzar la función de capacitación, que se revela como un poderoso instrumento de cambio.

³² Artículo 308 CPP.

Entre los asuntos que deben resolverse está la decisión de los departamentos judiciales para continuar con la experiencia. Respecto de la definición del perfil, es importante que en los departamentos elegibles confluyan los factores que posibilitaron que la experiencia de Mar del Plata sea exitosa. En este sentido, parece trascendente la existencia de buenas relaciones entre los actores de las distintas instituciones, que permitan llegar a consensos, así como liderazgos fuertes que hagan gobernable la experiencia.

La concentración en una ciudad y eventualmente en un mismo edificio de las instituciones del sistema local también podría facilitar el proceso. Otros aspectos a tener en cuenta serían el tamaño del departamento judicial y el funcionamiento de la policía. Por último, además de procurar mantener el éxito conseguido en Mar del Plata, podría evaluarse la posibilidad de acercar el plan piloto al conurbano y a la ciudad de Buenos Aires, en busca de un impacto mediático y político.

Otra cuestión importante a valorar es la gradualidad en el proceso de cambio. La experiencia indica que es necesario contar con un programa a mediano plazo de extensión de las innovaciones al conjunto de la provincia. Esta recomendación está relacionada con dos cuestiones. En primer lugar, es positivo fijar un marco de expectativas claro, para que el conjunto de actores de la Provincia sepa a qué atenerse y pueda ajustar su comportamiento a esos planes. En segundo lugar, esto sirve para que los propios órganos centrales conozcan los desafíos que deberán afrontar y vayan ordenando sus prioridades a esos retos futuros.

LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GUANACASTE, COSTA RICA*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objetivo describir la experiencia de oralización de las etapas previas al debate en Santa Cruz de Guanacaste, ciudad perteneciente al Circuito Judicial de Guanacaste en Costa Rica, y entregar algunas opiniones generales de evaluación y proyecciones de la misma. Desde 2004 se ha intentado implementar en dicha jurisdicción un sistema de audiencias orales para tramitar cuestiones planteadas con anterioridad a la etapa de debate o juicio, sin realizar cambios legislativos, sino solo mediante la instalación de prácticas.

Para los efectos de la elaboración del presente informe, se visitó la ciudad de Santa Cruz de Guanacaste, provincia de Liberia, del 19 a 22 de septiembre de 2005. Durante la visita se sostuvieron entrevistas con jueces, fiscales, defensores públicos, encargados de la administración y de informática de tribunales y funcionarios de la policía judicial. Se recopilaron datos estadísticos y se observó la realización de dos audiencias de la etapa de investigación en el juzgado penal de Santa Cruz, y parte de un juicio oral en el Tribunal Penal de Nicoya.

Este reporte entrega en primer lugar información general acerca del estado de la reforma procesal en Costa Rica y, en particular, en materia del uso de audiencias orales en las etapas preliminares; luego, describe la organización del sistema de justicia criminal de Santa Cruz y la experiencia de organización de audiencias en la etapa de investigación llevada a cabo en dicha ciudad. Seguidamen-

* Informe redactado por Mauricio Duce, Coordinador de Capacitación de CEJA y profesor investigador de la Universidad Diego Portales.

te, se realiza un análisis del impacto de la experiencia y se identifican logros, fortalezas y obstáculos enfrentados. Finalmente, se formulan algunas observaciones generales y recomendaciones para el desarrollo futuro y fortalecimiento de la experiencia de Santa Cruz.

1. CONTEXTO GENERAL: EL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN COSTA RICA

Tradicionalmente Costa Rica se ha caracterizado por tener uno de los sistemas judiciales más fuertes de la región, tanto por prestigio y estabilidad como por los recursos humanos y materiales que dispone. Estudios indican que el porcentaje de la población de Costa Rica que señala confiar en su Poder Judicial es uno de los más altos de la región y se acerca a 50%¹. En materia de recursos humanos, se calcula que en 2003 Costa Rica contaba con una tasa de 16,88 jueces cada 100.000 habitantes y en 2004, el presupuesto del sector superó el mínimo de 6% establecido en la Constitución, experimentándose un crecimiento de 21% entre 2001 y 2004².

En este contexto, Costa Rica es uno de los primeros países latinoamericanos que dio pasos para oralizar los procesos penales. En 1973 aprobó un Código de Procedimientos Penales que estableció un sistema mixto de enjuiciamiento, caracterizado por tener una etapa de instrucción de corte inquisitiva en manos de un juez de instrucción y, una etapa de juicio oral, pública y contradictoria como fase de juzgamiento, siguiendo el modelo planteado por la legislación de la provincia de Córdoba, Argentina en los años 40. En consecuencia, se trató de una de las primeras legislaciones de América Latina en abandonar las formas inquisitivas más ortodoxas de regulación procesal penal contenidas en el Código de 1910. El proceso fue luego profundizado como producto de una nueva reforma efectuada a mediados de la década de los 90.

En 1996 se promulgó la Ley Nro. 7.594 que estableció un nuevo Código Procesal Penal y una Ley de Reorganización Judicial destinada a reestructurar administrativamente al Poder Judicial y Ministe-

¹ Galindo, Pedro, "Indicadores Subjetivos", en *Revista Sistemas Judiciales* N° 6, Buenos Aires, 2003, pp. 4 a 35. Véase especialmente los indicadores del Latinobarómetro y CIMA en pp. 9 y 12, respectivamente.

² Información detallada en *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005, pp. 163 a 186.

rio Público. El nuevo Código reguló un sistema procesal penal de carácter acusatorio, donde la principal modificación respecto a 1973 fue la entrega de la investigación penal preparatoria al Ministerio Público con el auxilio de la Policía Judicial. Junto con ello, el Código entregó facultades discrecionales a los fiscales para archivar casos tempranamente en diversas hipótesis de oportunidad y salidas alternativas, y profundizó elementos de la lógica acusatoria respecto al código anterior.

Esta reforma fue acompañada de un proceso de fortalecimiento de las instituciones del sector justicia. El Ministerio Público experimentó un aumento de 14% de sus fiscales entre 2001 y 2004, llegando a tener una tasa de 7,16 fiscales cada 100.000 habitantes. La Defensa Pública en un proceso similar; creció 24% en cantidad de defensores en el mismo período y cuenta con una tasa de 5,7 letrados cada 100.000 habitantes. Ambos representan tasas altas en el contexto regional. Finalmente, la Policía Judicial, cuya función central es la investigación de los delitos, también experimentó un crecimiento presupuestario y de personal. Mientras que en 2002 contó con 762 funcionarios, en 2004 tuvo 805, lo que representa una tasa de 19 cada 100.000 habitantes³.

Las fortalezas del sistema judicial costarricense no se han traducido en resultados equivalentes en materia de justicia criminal, la cual sigue presentado algunos problemas. Así, en una evaluación realizada en 2002⁴ se constató una tasa muy alta de fracaso en la realización de juicios orales programados (50%) y una ritualización excesiva de la investigación penal preparatoria llevada por los fiscales, entre otros problemas. Otras fuentes señalan que los promedios de duración de los procesos penales son muy altos. En 2002 los procesos duraron en promedio casi 20 meses y en 2003 la cifra fue 21, ocupando la etapa de investigación y preliminar entre 65% y 69% del total del tiempo de duración de los procesos⁵.

³ *Idem.*

⁴ Dall'anese, Francisco, Informe Costa Rica, proyecto de Seguimiento Reformas Procesales Penales, www.cejamericas.org, véase también Riego, Cristián y Vargas, Juan Enrique, "Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento", Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005, 238 pp.

⁵ Quirós, Jenny, "Justicia con Celeridad: una Propuesta para el Proceso Penal Costarricense Acorde con el Pensamiento del Siglo XII", en *Reformas Procesales en América Latina: Discusiones Locales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2005, p. 359.

Es necesario señalar que el nuevo sistema procesal penal no ha generado una práctica extendida de oralización en la toma de decisiones en las etapas preliminares al juicio. Estas han seguido tomándose por lo general a través de solicitudes escritas y con el respaldo de un expediente judicial. Dicha situación se explica por la carencia de prácticas de los diversos actores, deficiencias normativas y de gestión.

En relación con las prácticas hay una clara tendencia de los actores a tramitar los casos en lógicas similares a la de los sistemas inquisitivos más tradicionales, es decir, la construcción del expediente como parte central del proceso. Todas las actividades se documentan con formalismo y las comunicaciones y peticiones se realizan por medios escritos que luego se incorporan al expediente. Consecuentemente, cada caso genera un expediente relativamente completo y plagado de protocolos, órdenes, certificaciones y documentos de diversa naturaleza que evidencian un trabajo muy importante del sistema, pero cuya utilidad es baja en un gran porcentaje de casos. De esta forma, el trabajo de los actores termina orientado más a la producción del expediente que a la toma de decisiones oportunas en el caso.

Todo lo anterior encuentra correlato en la forma como se han diseñado los sistemas de apoyo administrativo y de gestión de las diversas instituciones, pensados en la lógica de la tramitación del expediente. Así, por ejemplo, recientemente se ha implementado un sofisticado sistema de gestión informático para los tribunales, que permite la construcción de un expediente electrónico con toda la información relevante del caso y con posibilidad de acceso virtual a la misma. Este, sin embargo, no ha logrado sustituir al expediente tradicional, que sigue siendo el objeto principal de trabajo de los actores del sistema; en concreto, lo que ha hecho es duplicar expedientes, uno escrito y uno virtual.

A nivel normativo, el Código Procesal Penal de 1996 no establece de manera clara un sistema de audiencias como metodología general para la toma de decisiones en las etapas previas al debate. Solo en tres ocasiones se regula de forma expresa la posibilidad de realizar una audiencia antes del juicio. El artículo 25, referido a la suspensión del procedimiento a prueba, señala en su inciso tercero que debe realizarse una audiencia oral para que el juez decida su procedencia. El artículo 242, referido a la prisión preventiva, señala en su inciso final la posibilidad que el tribunal convoque a una audiencia para escuchar a las partes y recibir la prueba para resol-

ver, no siendo una audiencia obligatoria. Finalmente, el artículo 316 regula la realización de una audiencia intermedia para discutir la acusación del fiscal, la misma que es “oral y privada”. En el resto de las decisiones el Código no establece la metodología de audiencias.

Sin embargo, el Código tampoco impone que el resto de las cuestiones deban decidirse por escrito. Por el contrario, el artículo 173 –contenido en un párrafo destinado a regular el control de duración del proceso– establece una norma sobre la celebración de audiencias orales. Por su contenido general, esta última disposición sirve para fundamentar que la lógica del Código es proceder de conformidad a una metodología oral y no el expediente como regla básica. En consecuencia, si bien el Código de 1996 no es suficientemente explícito y claro respecto a las audiencias, tampoco pareciera establecer disposiciones que se opongan a ellas de manera directa, como formato general para la toma de decisiones durante la etapa de investigación penal preparatoria. En la práctica general del país, solo la audiencia intermedia es realizada regularmente, tal como lo señala la ley, en forma privada.

2. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA DE SANTA CRUZ, CIRCUITO JUDICIAL DE GUANACASTE

2.1 Antecedentes generales del Circuito Judicial y de la ciudad de Santa Cruz

El Circuito Judicial de Guanacaste corresponde a uno de los 11 circuitos en los cuales se encuentra dividido el sistema judicial de Costa Rica y pertenece territorialmente a la provincia de Guanacaste, ubicada al extremo norte del país, que limita con Nicaragua. Es la segunda en extensión territorial en el país (con cerca de 20% del territorio nacional), aun cuando su población es relativamente menor (264.474 habitantes), lo que da una densidad poblacional más baja del promedio nacional (26,1 habitantes por km², contra un promedio nacional de 79)⁶. La Provincia de Guanacaste se divide a su vez, en 11 cantones. Las tres ciudades más importantes son Liberia, Nicoya y Santa Cruz, cada una de ellas con cerca de 50.000 habitantes. La capital de la provincia es Liberia.

⁶ Los datos fueron obtenidos en la siguiente página web: www.cientec.or.cr/provincias/provincias.html (revisada por última vez el 19 de septiembre de 2005).

La jurisdicción objeto de este estudio es Santa Cruz, que además incluye algunos poblados ubicados en playas cercanas (entre 30 y 40 km de distancia las más lejanas). Las instituciones que trabajan en dicha jurisdicción tienen sus instalaciones en un edificio ubicado en la ciudad, construido en 2003 como un modelo integrado de organización del sistema. El edificio alberga a los actores del sistema de justicia criminal (incluida una Subdelegación del organismo de investigación judicial) y a los juzgados de otras materias.

Hay una administración común del mencionado edificio, a cargo de un funcionario que tiene el perfil de administrador público. Su responsabilidad central es gestionar los recursos materiales de tribunales (colabora en la elaboración y ejecución del presupuesto, distribución de bienes materiales, utilización de vehículos, entre otros) y gestionar las unidades de servicios comunes (seguridad, limpieza, jardinería, oficina de citaciones, oficina centralizada de notificaciones, oficina receptora de documentos y gestión de peritajes).

Además, el edificio tiene un moderno sistema informatizado de información y gestión judicial, que permite a los actores acceder en línea a los expedientes virtuales construidos en paralelo a los físicos. Dicho sistema permite entregar datos estadísticos sobre el funcionamiento de tribunales en forma casi inmediata. No obstante ello, existe una percepción que la información proporcionada por el sistema es utilizada centralmente para la construcción de informes mensuales y trimestrales que deben enviar los tribunales a las oficinas respectivas en San José, y no como herramienta fina de gestión. De otra parte, la administración no posee facultades de gestionar recursos humanos de cada juzgado, ni tampoco intervenir en la planificación del trabajo judicial. El jefe administrativo de cada despacho judicial es el propio juez, quien se responsabiliza de la agenda de trabajo de su tribunal.

En materia de infraestructura, el tribunal de Santa Cruz tiene cuatro salas de audiencias equipadas para realizar debates orales (una incluso con sistema de filmación) y con otras cuatro salas conocidas como “salas de conciliación”, en las que existe una mesa donde las partes pueden debatir y conciliar sus pretensiones. De acuerdo al tamaño de la jurisdicción y número de actores del sistema, se trata de una infraestructura que cubre las actuales necesidades y que estaría en condiciones de absorber una carga superior de audiencias. Todas las oficinas del edificio cuentan con computadoras en línea y espacios adecuados para el trabajo. Varios ambientes del edificio todavía no se encuentran habilitados y

permitirían absorber un crecimiento importante de la jurisdicción en el futuro.

Con relación a las instituciones del sistema, Santa Cruz cuenta con un juzgado penal, que cumple funciones de juzgado de garantías y un tribunal penal, con labores de tribunal de juicio oral. Además, hay un juzgado penal juvenil y uno de familia, un juzgado contravencional y de tránsito, una oficina del Ministerio Público, una oficina de la Defensoría Pública y una oficina de Investigaciones Judiciales.

La experiencia en estudio se ha implementado en el juzgado penal de Santa Cruz, por acuerdo de la Fiscalía y la Defensa. El juzgado de Santa Cruz tiene una jueza, cuyo despacho está integrado además, por un secretario administrativo, dos auxiliares y un conserje. La Fiscalía está compuesta por tres fiscales (uno con el rol de coordinador), dos auxiliares, un asistente judicial (secretario administrativo) y un conserje. La Defensa Pública está conformada por tres defensores (un coordinador) que prestan servicios en algunas materias adicionales a la penal (por ejemplo, en pensiones alimentarias). Finalmente, la Oficina de Investigaciones Judiciales (Policía Judicial), tiene un jefe de servicio, ocho investigadores, dos custodios de detenidos, una secretaria y un conserje. Como ya se señaló, todas estas instituciones se benefician de servicios comunes prestados por la administración general del edificio, tales como oficinas de citaciones y notificaciones, y la de recepción de documentos. Esta última incorpora al sistema de gestión informático todos los documentos y escritos que se presentan a los tribunales o al Ministerio Público.

Pese a que no fue objeto de este estudio, resulta útil para contextualizar el tamaño de la jurisdicción, señalar que el tribunal penal cuenta solo con una jueza titular. Ella conoce casos en forma unilateral cuando la pena solicitada no supera los tres años de prisión y en forma colegiada (tres miembros) si es superior a tal cantidad. Para ello, el tribunal penal de Santa Cruz se integra con dos magistrados de la ciudad de Nicoya. A la jueza también le corresponde integrar el tribunal penal de Nicoya en forma semanal. Se trata de una forma de organización que ha buscado flexibilizar la administración de recursos humanos al interior del sistema judicial en Costa Rica.

Con relación a los flujos básicos del sistema, las estadísticas de la oficina de informática muestran que en el segundo trimestre de

2005 (abril a junio de 2005) ingresaron a la Fiscalía 721 casos. Proyectada esa cifra, se calcula aproximadamente 3.000 ingresos anuales. Cabe señalar que esa cantidad no contempla las contravenciones (faltas penales) y casos de tránsito (como la conducción en estado de ebriedad), que son de competencia del juzgado contravencional y se tramitan sin la presencia de fiscales. Junto con los ingresos, las mismas estadísticas indicaron que al iniciar el período, el remanente de casos abiertos fue 1.285.

Por otra parte, el juzgado penal tuvo 378 ingresos en el mismo período (1.500 anuales proyectados) y al iniciar el período contaba con un circulante de 423 casos. El tribunal penal tuvo 16 ingresos (alrededor de 200 ingresos anuales proyectados) durante agosto de 2005 y un circulante de 156 casos. Finalmente, la policía judicial había recibido al 19 de septiembre de 2005, 249 detenidos en un año (poco menos de 30 detenidos mensuales), varios de los cuales eran personas que se encontraban en prisión preventiva y que fueron trasladadas para comparecer en audiencias judiciales. En las entrevistas se indicó que el flujo de nuevos detenidos semanales no superaba las seis personas como máximo y normalmente era más bajo que eso. Respecto a la Defensa Pública, no se pudo acceder a estadísticas oficiales ya que no aparecen en el sistema de gestión de la oficina de informática del tribunal de Santa Cruz. En la entrevista con la defensora coordinadora ella señaló tener 380 asuntos penales abiertos, estimando que dicha carga debiera ser equivalente a los otros defensores.

La siguiente tabla permite dimensionar el comportamiento general del sistema y muestra los flujos en los tribunales y fiscalía, incluyendo asuntos terminados.

Tabla 1
FLUJO DE CASOS
SANTA CRUZ DE GUANACASTE

Órgano	Período	Nº Circulante	Nº Ingresos	Nº Términos
Fiscalía	II trimestre 2005	1.285	721	731
Juzgado Penal	II trimestre 2005	423	378	546
Tribunal Penal	Agosto 2005	156	16	21

Si bien se trata de cifras manejables, la diferencia entre las entradas, la carga circulante y las salidas del sistema llevan a concluir que hay un stock de casos, tanto en la Fiscalía como en el tribunal penal, que podría mostrar signos de cuellos de botella en el sistema.

El principal problema reflejado en las visitas sería el alargamiento de los procesos. En efecto, un análisis parcial de los términos de casos tiende a dar la impresión que la duración es excesiva. De acuerdo al listado de términos de casos en junio de 2005, el juzgado penal correspondiente expidió 43 autos de apertura, de estos, 5 (11,6%) tomaron más de 1.000 días en llegar a tal etapa desde su ingreso al sistema (algunos con más de 1.500 días), 11 (25,6%) entre 700 y 999 días, otros 11 (25,6%) entre 500 y 699 días, 8 (18,6%) entre 300 y 499 y solo 8 (18,6), menos de 300 días. A ello debe sumarse que la fijación de fecha para la realización de juicio se realiza por lo general varios meses antes, según indicaron los entrevistados.

2.2 Origen y gestación de la experiencia

La percepción de retraso en el funcionamiento del sistema penal costarricense ha sido compartida por varias autoridades del sector justicia. Como ya se ha mencionado, la demora en los procesos judiciales penales ha sido un factor presente en el contexto del nuevo proceso. A fines de 2003 diversas autoridades, entre ellos los magistrados de la Corte Suprema Luis Paulino Mora y Luis Guillermo Rivas, manifestaron su preocupación por el tema a diversos funcionarios judiciales de Santa Cruz. Ello coincidió con una mejora significativa en la infraestructura y apoyo en la gestión, concretándose la inauguración del nuevo edificio de tribunales en agosto de 2003. Estos elementos sirvieron de catalizador para que fiscales, defensores y jueces sostuvieran reuniones a fin de evaluar medidas para reducir y desformalizar la tramitación de procedimientos. Así nacieron la idea y el consenso de oralizar algunas actividades de la etapa de investigación que se realizaban por escrito.

Como puede apreciarse, se trata de una iniciativa que surge del consenso de los actores y de la constatación que algunos problemas que enfrentaba el sistema eran corregibles sin necesidad de modificaciones legislativas, sino a través de nuevas formas de gestionar casos. Esta descansó centralmente en la oralización de algunos debates durante la etapa de investigación preparatoria y la flexibilización de criterios y mecanismos para la comunicación entre actores y la fijación de audiencias.

La práctica de Santa Cruz de Guanacaste fue reforzada a fines de 2004 cuando se realizó un curso de capacitación para la jurisdicción, destinado a fortalecer la oralización del proceso penal costarricense. El curso se orientó en el mismo diagnóstico y filosofía de la experiencia de Guanacaste, lo que permitió ratificar a los actores que ejecutaban las nuevas prácticas y reforzar su voluntad de mantenerlas y profundizarlas.

2.3 Contenidos y alcances de la experiencia

La oralidad se introdujo en primer lugar en las audiencias para las personas detenidas puestas a disposición del juzgado penal en las 24 horas siguientes a la detención. En dicha audiencia se discute la prisión preventiva del imputado u otra medida cautelar personal. Es una audiencia realizada en presencia de la jueza del juzgado penal, del fiscal, el imputado y el abogado defensor. Normalmente se desarrolla en forma privada en las denominadas “salas de conciliación”; es decir, alrededor de una mesa en una sala especial o directamente en el despacho de la jueza (su oficina). Cabe destacar que en la legislación procesal penal de Costa Rica, el fiscal no tiene obligación de formular cargos contra el imputado, sino hasta el momento en que expone su acusación al cierre de su investigación preliminar. Por ende, en la audiencia en cuestión se discute la prisión preventiva u otra medida cautelar sin necesidad de formular cargos previamente.

Como complemento de lo anterior, también se ha establecido como práctica que algunas solicitudes de revisión o revocación de la prisión preventiva o de medidas cautelares personales puedan ser revisadas en estas audiencias. Estos casos serían aislados y se dan cuando existe prueba nueva.

A las audiencias de medidas cautelares se suman otras dos. La primera se efectúa cuando se ha decretado la suspensión del procedimiento a prueba y la segunda cuando existe voluntad del imputado y la víctima para conciliar y se trata de un delito en que dicha salida es procedente. En esas hipótesis se organiza una audiencia con presencia de las partes con el objetivo de acordar la conciliación y cerrar el caso. Cabe señalar que el Código establece que la conciliación se debe pactar en la audiencia preliminar (intermedia), es decir, una vez formulada la acusación. En este sentido, la práctica descrita permite adelantar la posibilidad de poner término al caso y flexibilizar la organización de una audiencia menos pesada que la preliminar.

Finalmente, de acuerdo al Código, también se realiza la audiencia preliminar para dar lugar a algunas salidas alternativas al juicio (suspensión del procedimiento a prueba, conciliación, reparación integral), acordar un procedimiento abreviado (el cual es enviado al tribunal penal para su juzgamiento) o discutir la acusación del fiscal y controlar la misma. En esta última audiencia no existiría una innovación sustancial respecto de las prácticas generales del país.

La gestión de audiencias “nuevas” se hace informalmente entre los actores. Hay comunicación directa entre ellos y la jueza, cuya agenda es flexible. Destaca el espíritu de los actores en facilitar la realización de audiencias. Sin embargo, es evidente que esta facilidad obedece en gran medida a que se trata de un flujo reducido de audiencias. Lamentablemente, al no estar todas ellas expresamente previstas en la legislación, sus flujos no son registrados por el sistema de gestión de los tribunales. La estimación que dan los actores es que se realizan entre 8 y 10 audiencias de prisión preventiva al mes. A ello se suman las “nuevas” que no superan la cifra de 1 o 2 diarias. Durante la visita de CEJA solo fueron realizadas 2 audiencias de este tipo y ninguna de prisión preventiva. Habría un flujo mensual máximo de 40 audiencias de este tipo en la mejor de las hipótesis, pero probablemente sea más bajo en la práctica diaria.

Respecto a la dinámica de las audiencias, como se ha señalado anteriormente, todas son efectuadas en presencia de las partes en las “salas de conciliación” o en el despacho del juzgado y en forma privada. Las partes realizan sus presentaciones de manera argumentativa. La jueza toma notas de las distintas peticiones y comunica su decisión a las partes en el mismo acto. Luego de ello se retira a su despacho para levantar el acta respectiva donde consta su decisión. Las partes esperan la elaboración del acta para firmarla. No se cuenta con apoyo administrativo para registrar la audiencia o para la elaboración del acta.

Se estima que este tipo de audiencias toma como promedio 10 minutos. En el marco de la elaboración del presente informe se constató que son audiencias rápidas y dinámicas, que irrogaron incluso menos tiempo que el promedio indicado. Debe destacarse que la jueza cuenta con el expediente antes de realizar la audiencia, aun cuando los operadores indicaron que la práctica es no utilizarlo.

Asimismo, si se considera que se hacen 40 audiencias mensuales de este tipo, a un promedio de 10 minutos cada una, el tiempo

dedicado mensualmente a ellas sería 7 horas, es decir, menos de 2 horas semanales. Ello ratifica que hay un flujo bajo de casos y que su aumento podría ser abordable con la capacidad instalada del sistema.

Contrariamente a lo que sucede con las audiencias antes comentadas, la preliminar es registrada en el sistema. Entre abril y junio de 2005 fueron agendadas 104 de estas audiencias; de ellas 32 (alrededor de 30%) fueron suspendidas y 72 (cerca de 70%) celebradas. De estas últimas 56 tuvieron acusación penal y en 16 se abordó la suspensión del proceso a prueba. En consecuencia, es un flujo de un poco más de una audiencia diaria por día hábil. La cifra de agosto de 2005 refleja un resultado similar. De 35 audiencias agendadas se efectuaron 28, de las cuales 21 concluyeron con una acusación a juicio y 7 con una suspensión del proceso a prueba.

La estimación en la duración de estas audiencias es mayor a las anteriores. Se indicó que las de menor complejidad toman 10 minutos y las de mayor alrededor de 30 minutos. En este contexto, en promedio estas audiencias no debieran tomar más de tres horas semanales de tiempo efectivo. Sumado al tiempo promedio invertido en las otras audiencias se tendría un promedio máximo de cinco o seis horas semanales para despachar estos asuntos.

La fijación de fecha para llevar a cabo estas audiencias es más problemática que las anteriores. Los actores entrevistados dijeron que no se realizan antes de dos meses desde que se solicitan. Se estima que una causa del retraso es que las citaciones a los intervinientes tardan en ser efectuadas. Si a ello se suma el alto porcentaje de suspensiones, se puede observar que hay un cuello de botella en el sistema que origina un importante alargamiento de los procesos que llegan a esta etapa.

Además de las audiencias, la experiencia ha comprendido la oralización de algunos trámites que antes se realizaban únicamente por escrito. En este sentido, a fin de agilizar los procesos, se permite que la fiscalía presente algunas solicitudes al juzgado de garantía de forma verbal (por ejemplo, solicitudes de allanamiento en casos urgentes). Aun cuando no habría problemas con esta práctica, se señaló que hay una sensación de restricción frente a la ampliación de esta metodología de trabajo, por la posibilidad que sean revocadas por los tribunales superiores. En las entrevistas se comentó de un caso en Nicoya en que una solicitud de este tipo fue anulada por el tribunal de apelación por no haber sido formulada por escrito. En

la misma línea se expuso que las señales enviadas por la tercera sala de la Corte Suprema tampoco han sido claras al respecto.

Al momento de la visita de CEJA estaba por ponerse en marcha un nuevo tipo de audiencia destinado a revisar las solicitudes de desestimación de los casos presentados por los fiscales (como la aplicación del principio de oportunidad). Se tenía proyectado acumular las solicitudes presentadas en un período determinado (por ejemplo una semana) y organizar una audiencia donde todas sean examinadas. El fiscal explicaría los motivos de la desestimación y el defensor tendría la posibilidad de pronunciarse. Con esta audiencia se evitaría la revisión de expedientes (algunos bastante extensos) por parte del juez y podría agilizarse su decisión. Sobre este último punto debe llamarse la atención que, de acuerdo a las cifras de términos de junio de 2005, un importante porcentaje de las desestimaciones y criterios de oportunidad tarda varios meses en ser decretada. La mayor cantidad de tiempo no se invierte en su aprobación judicial, sino en el tiempo entre el ingreso del caso al sistema y la solicitud presentada por la fiscalía para la aprobación judicial. Este hecho denotaría un cuello de botella en la fiscalía respecto de la decisión temprana de casos desestimables.

3. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA EXPERIENCIA

La introducción de audiencias como forma de resolver algunas cuestiones durante la etapa de investigación preparatoria no cuenta con mecanismos para su evaluación o seguimiento. En consecuencia, buena parte de logros y dificultades experimentadas han sido detectados a partir de percepciones de los actores y de la experiencia de CEJA en la formulación de estudios similares. No existe una línea de base concreta que permita comparar y establecer diferencias cuantitativas entre el funcionamiento del nuevo sistema con el anterior. Con estas limitaciones, a continuación se precisan algunos logros de esta experiencia, para luego describir los principales problemas enfrentados.

3.1 Principales logros y fortalezas

Tal vez el principal logro de esta experiencia es demostrar que en el marco legal vigente en Costa Rica es posible introducir las audiencias como metodología para resolver diversas cuestiones durante la etapa de investigación preliminar. Ello, más que reformas legales, requiere centralmente de liderazgo, voluntad y consenso

de los distintos actores. La ciudad de Santa Cruz lleva funcionando cerca de dos años con diversos tipos de audiencias sin que ello haya significado ninguna merma relevante al trabajo de jueces, fiscales y defensores. Por el contrario, parece existir una opinión positiva general acerca del funcionamiento de este mecanismo; en concreto se destacan dos ventajas: por una parte, las audiencias han permitido acelerar la toma de decisiones que antes, por ser escritas, demoraban más tiempo. Esto ha tenido impacto en la carga de trabajo del juzgado, el cual tiene capacidad para procesar una mayor cantidad de requerimientos de las partes con celeridad y menos desgaste de recursos, lo que se ratificaría con el análisis de los flujos⁷. De otra parte, las audiencias han tenido un efecto positivo en la desformalización del trabajo de los actores del sistema. No se trata de un cambio radical de prácticas, pero sí de rutinas que han abierto un espacio para demostrar que es posible eliminar prácticas formales en las relaciones de los actores del sistema. Para entender la importancia de este punto es necesario recordar que la lógica de trabajo instalada en general en el sistema es bastante ritualista, sin que ello sea necesariamente una forma de trabajo que se traduzca en ganancias para los valores y eficacia del sistema.

Respecto a la calidad de las decisiones judiciales adoptadas en las audiencias, existe la percepción de los actores que esta metodología no ha afectado dicha calidad en comparación con la situación anterior. Por el contrario, se indica incluso que ella habría mejorado. Con todo, tratándose de las decisiones sobre prisión preventiva, la defensa no tiene la percepción que las audiencias hayan aumentado la posibilidad real de debatir su procedencia y, de esta forma, traducirse en mejores garantías para los imputados.

Además de los logros, la experiencia evidencia fortalezas. La primera se vincula con la disposición al trabajo y flexibilidad demostrada por los operadores. Existe un liderazgo importante que, en experiencias de innovación de este tipo, es indispensable. De otra parte, el sistema judicial en Santa Cruz tiene una infraestructura de primer nivel, lo que facilitaría la ampliación de la experiencia a futuro sin que sea necesario hacer ningún tipo de inversión significativa. Finalmente, a dos años de operar con la metodología de audiencias, es posible afirmar que los actores del sistema se encuentran entrenados

⁷ Ver infra tabla 1.

para manejar la lógica básica del trabajo en las mismas. En este sentido, no se aprecia que una ampliación del flujo de audiencias pudiera generar problemas a los actores.

3.2 Limitaciones y obstáculos de la experiencia

No obstante lo señalado anteriormente, la experiencia en estudio presenta alcances acotados. En primer lugar, no ha podido traspasar los límites de la propia ciudad e imponer un modelo de trabajo para las ciudades vecinas (como Liberia, la capital de la provincia de Guanacaste y Nicoya). Ello constituye una debilidad, ya que en la medida que no se expanda, se hace difícil su sustentabilidad, especialmente si se tiene en cuenta el tamaño de la jurisdicción de Santa Cruz. En segundo lugar, se trata de una experiencia con un impacto en el sistema, muy acotado. Ha conllevado un cambio de metodología circunscrito solo a algunas decisiones del sistema, las cuales no obstante su importancia, terminan ocupando un espacio menor en el trabajo de los operadores. Si bien presenta logros, pareciera que la experiencia en estudio tiene una dinámica muy distinta a las otras ciudades del país.

En efecto, existen algunos problemas estructurales que limitarían la consolidación y expansión futura de la experiencia de Santa Cruz de Guanacaste. En primer lugar, como se ha mencionado en este informe, el expediente sigue marcando la dinámica del sistema; en dicho contexto, el trabajo primordial de los actores se centra en su construcción. Así, las audiencias se transforman en una pequeña isla en un mar de papeles y trámites que el sistema tiene y que, probablemente, no cambiará en la medida que la función del expediente en el proceso no sea alterada de manera radical. A ello se suma que las audiencias se realizan solo para resolver algunas cuestiones. Mientras el expediente sobreviva con el peso que tiene, es difícil que algunas audiencias aisladas alteren la dinámica de trabajo de los actores.

Lo anterior se relaciona con la voluntad de las partes y también con las directrices que los operadores reciben de las autoridades superiores. Por ejemplo, en las entrevistas se destacó el rol ambiguo de los tribunales que conocen apelaciones o casaciones de las decisiones de instancia, en términos de avalar formas rígidas que han sido superadas por la práctica de los actores. No se trata solo de señales de órganos jurisdiccionales, sino que se requieren directrices claras de las instituciones del sistema. Es claro que el trabajo de la fiscalía en la etapa preparatoria debiera cambiar radicalmente.

De otro lado, para que un sistema de audiencias produzca mejoras en la dinámica del sistema, se requiere que la estructura de incentivos de los actores esté ordenada, a fin que las ganancias en rapidez, garantías y calidad de las decisiones que las audiencias pueden generar, sean compartidas por los actores y que estos se sientan involucrados y beneficiados con la nueva metodología de trabajo. Actualmente en la experiencia de Santa Cruz no existe un entorno de incentivos adecuados para que los actores se comprometan con un sistema generalizado de audiencias⁸, lo cual dificulta la proyección de la experiencia y su capacidad de cambio más estructural.

Cuando los procesos tienden a extenderse en el tiempo, al punto que la defensa tiene la expectativa de ganar casos por prescripción o debido al deterioro de la calidad de la prueba del fiscal, los defensores tienen menos incentivos para acelerar el proceso y más para sostener conductas dilatorias. Esto hace que mecanismos como el procedimiento abreviado o la suspensión del procedimiento sean negociados en último momento frente a la posibilidad de ganar el caso por el puro transcurso del tiempo. En tal contexto, la tardanza generalizada de los procesos y la carencia de un sistema de trabajo en la Fiscalía para discriminar de manera temprana las vías procesales de cada caso, establecen un entorno general de incentivos no funcional con un cambio generalizado de prácticas del sistema.

A partir de los citados problemas estructurales también se identificaron dificultades específicas que complican la proyección y consolidación de la experiencia. En primer lugar, como consecuencia del diseño original del nuevo sistema, ninguna de las instituciones cuenta con una estructura de organización ni procesos de trabajo internos funcionales a la instauración masiva de audiencias como forma de tramitación general del proceso. Como ya se expuso, el caso paradigmático está en la estructura del juzgado penal, el cual requeriría orientar recursos en caso que su flujo de audiencias aumente, por ejemplo, para establecer un sistema de fijación y coordinación de audiencias, apoyo administrativo en su realización (por ejemplo, para la elaboración de actas y registros), entre otras. Lo mismo se repite en la Fiscalía y Defensa Pública. Aun cuando es

⁸ En todo caso da la impresión que no se trata de un problema de Santa Cruz, sino más bien de la lógica y dinámica de funcionamiento general del sistema en todo el país según se recabó en la visita.

específico, no se trata de un problema menor. El tamaño de la jurisdicción hace que no sea difícil resolverlo si existe claridad de objetivos y alguna reasignación de recursos internos en cada institución. En cambio, en ciudades más grandes de Costa Rica esto supondría cambios más significativos en el diseño de la gestión y procesos de trabajo que necesitarían mayor estudio y detención para ser implementados.

Un segundo aspecto específico relevante tiene que ver con el carácter privado de las audiencias. La falta de publicidad de ellas limita el impacto de la experiencia en el conjunto del sistema y en la sociedad en general, a la vez que no permite aprovechar el potencial de esta metodología de trabajo para ordenar los incentivos de los actores y controlar la calidad de su trabajo, entre otras. Como se verá en la próxima sección, la dotación de publicidad a las audiencias aportaría a superar los obstáculos descritos.

Si bien el tiempo que hoy se invierte en las audiencias en Santa Cruz de Guanacaste permitiría su crecimiento, un problema adicional estaría constituido por el cumplimiento de otras funciones de los jueces, que limitan el tiempo real disponible; entre otras, las asistencias a los allanamientos que practica la policía y levantamientos de cadáveres. Ello constituye un problema que es necesario abordar y que no debiera ser difícil de solucionar. En un sistema acusatorio, el juez de control de garantías no debe realizar o participar en actividades de investigación, como los allanamientos. Para asegurar su correcta ejecución basta establecer procedimientos y protocolos claros de actuación a la policía y la posibilidad de reclamo de la persona afectada en caso de incumplimiento. Tratándose de diligencias como el levantamiento de cadáveres tampoco habría una buena razón para que sean conducidas o realizadas con la asistencia de un juez.

Otra área que sería necesaria potenciar y donde se señalaron problemas es el traslado de detenidos. Una de las razones que demoraría la agenda de algunas audiencias es la poca capacidad de traslado de detenidos con que cuenta el sistema. Una ampliación de las audiencias debiera naturalmente traducirse en una mayor demanda que, en las condiciones actuales, no podría ser satisfecha. En este sentido, durante la visita se precisó que dicho problema estaba en vías de solución por medio de la adquisición de nuevos vehículos para el traslado de detenidos.

4. SUGERENCIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA EXPERIENCIA

En el contexto descrito, resulta útil formular algunas recomendaciones para que la experiencia en Santa Cruz pueda mantenerse y crecer en el futuro, a la vez que impactar en la dinámica del funcionamiento del proceso penal en Costa Rica. Las recomendaciones se agrupan en tres temas de carácter general.

4.1 Necesidad de institucionalizar la experiencia

Si bien un factor positivo de la experiencia descrita es que nació en un entorno informal, producto del consenso y compromiso de los actores del sistema, resulta indispensable que se institucionalice, de manera que exista continuidad más allá de la voluntad, intención o continuidad de cada operador. Existen distintas estrategias para lograr este objetivo, entre ellas:

- Contar con una decisión más clara a nivel central (regional y nacional) por parte de la fiscalía, defensa y tribunales, en términos de apoyar la experiencia.
- A corto plazo, debe pensarse en un plan de expansión de la experiencia a otras ciudades de la región, a efectos de evitar el prejuicio de que es una experiencia que solo puede aplicarse en un lugar como Santa Cruz y, además, para reforzar las prácticas de los actores creando una red de trabajo más amplia.
- Introducir publicidad en las audiencias. Ello es indispensable para establecer un compromiso del sistema con la ciudadanía y contribuiría a que luego sea difícil retroceder frente a expectativas creadas.
- Generar un sistema de evaluación y seguimiento de resultados. Se debe estar en condiciones de mostrar de manera más cierta los resultados y logros de la experiencia, que permita ganar apoyo y legitimidad de la misma. No basta con la opinión de los actores; hay que contar con algunos indicadores, aun cuando sencillos, que permitan cuantificar resultados concretos.

4.2 Alterar la estructura de incentivos en el trabajo de los actores

Uno de los desafíos más complejos para que la experiencia de Santa Cruz de Guanacaste produzca todos sus resultados potenciales, es establecer una nueva estructura de incentivos que haga que los actores se sientan comprometidos con la nueva modalidad de trabajo. Ellos deben percibir que ganan algo concreto con la realización de

audiencias y no solamente un logro abstracto y general de “mejora del sistema”. Conseguir ello supone intervenciones destinadas a acelerar tiempos generales de funcionamiento del sistema, establecer nuevas metas e incentivos, mejorar los sistemas de supervisión y evaluación del trabajo de los actores, entre otras. Algunas medidas concretas que podrían ayudar en esta dirección son:

- Expandir los alcances de la experiencia e instalar audiencias como metodología para todas las decisiones de carácter contradictorio que puedan darse en la etapa de investigación. En este sentido, debe tenderse a restar importancia al expediente como forma de resolver conflictos penales.
- Establecer una audiencia temprana que obligue al Ministerio Público y Defensa a adoptar una posición respecto del camino procesal más conveniente para el caso. Ello incentivaría la posibilidad de adoptar decisiones oportunas, en especial cuando los fiscales no opten por la persecución penal o se logre algún tipo de solución consensuada entre las partes que ponga término al caso. La experiencia comparada muestra que establecer una audiencia temprana como un hito inicial del procedimiento genera un entorno de incentivos donde un importante porcentaje de casos puede ser concluido, lo que produce ahorros masivos de tiempo y recursos humanos para el sistema y disminuye las posibilidades de abusar en el uso de medidas cautelares personales contra los imputados.
- Reforzar el trabajo de los fiscales con políticas claras del Ministerio Público, funcionales con la lógica de audiencias. Por ejemplo, la política de no acordar los abreviados en la etapa de juicio constituye un avance en esta dirección.
- Trabajar en el juzgado penal y con el tribunal penal, con el propósito de disminuir los plazos en la agenda de las audiencias preliminar y de debate. Si no se logra acortar esos períodos, la estructura de trabajo puede verse frustrada.
- Desarrollar la publicidad de las audiencias como mecanismo de control del trabajo de los actores del sistema para incentivar su calidad.

4.3 Modificar la gestión

Si bien se ha indicado que el tamaño de la jurisdicción de Santa Cruz de Guanacaste permitiría su expansión sin realizar modificaciones significativas a la actual gestión de las instituciones, sí parece necesario avanzar en cambios que faciliten el trabajo de los actores y obtener resultados de mayor calidad, especialmente si se

piensa en un escenario donde aumente el flujo de audiencias. Las medidas que podrían implementarse son:

- Las instituciones deben establecer protocolos de procesos de trabajo que les permitan litigar audiencias con toda la información disponible y con adecuada preparación. Esto se traduce en coordinaciones de la fiscalía con los sistemas de entrega de información de los antecedentes de los imputados, diseño de formas preimpresas, entre otras. Además, debe avanzarse en protocolos consensuados en los procesos de trabajo que signifiquen interacción entre las instituciones, por ejemplo comunicaciones u otras.
- Debe establecerse una clara responsabilidad en el juzgado de la gestión y coordinación de las audiencias. Para ello algún funcionario debe asumir el rol de agendar y priorizar la realización de audiencias, coordinar con los fiscales y defensores, con las autoridades encargadas del traslado de detenidos y con las oficinas de notificaciones y citaciones, entre las más relevantes.

Cabe señalar que las recomendaciones precedentes no tienen por objetivo ser un listado exhaustivo ni cerrado de acciones a tomar en el futuro, sino que intentan marcar áreas generales de trabajo en que el sistema debiera avanzar a corto plazo.

LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE CUENCA EN ECUADOR*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objetivo describir la experiencia de oralización en las etapas previas al juicio en la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay, Ecuador, y entregar opiniones generales de evaluación y proyecciones de la misma.

Desde septiembre de 2004 en la ciudad de Cuenca opera un sistema de audiencias orales ante los juzgados penales para atender detenciones por flagrancia. Se trata de una experiencia ejecutada en un contexto nacional en que la práctica generalizada consiste en tramitar la etapa de instrucción completamente por escrito, al estilo más tradicional de los sistemas inquisitivos y en donde, además, la legislación procesal penal –aun después de la reforma realizada en 2001– ha mantenido elementos centrales del diseño procesal inquisitivo, siendo particularmente reacia a oralizar el procedimiento en toda actividad previa al juicio. En este contexto, el cambio de prácticas experimentado en Cuenca se ha efectuado sin reforma legal, producto de un acuerdo y compromiso de los distintos actores locales en términos de profundizar la reforma procesal penal iniciada en Ecuador el 2001.

Para la elaboración de este documento se visitó la ciudad de Cuenca los días 6 y 7 de julio de 2006. Durante la visita se sostuvieron entrevistas con jueces, fiscales, el defensor público, representantes de instituciones asociadas al sector justicia y personal de la administración de tribunales. Asimismo, se recopilaron estudios, documentos, datos estadísticos y de otra naturaleza, y se observó la

* Informe redactado por Mauricio Duce, Coordinador de Capacitación de CEJA y profesor investigador de la Universidad Diego Portales.

realización de audiencias de flagrancia y una audiencia preliminar. Lo anterior fue complementado por observaciones e información relevada en dos visitas realizadas en mayo, junio y julio de 2006, en el contexto del desarrollo de un proyecto de apoyo a la gestión administrativa de la justicia penal de la ciudad, ejecutado por la Fundación Esquel. En dichas visitas también se entrevistaron operadores del sistema y se asistió a audiencias de diverso tipo.

Para que el lector comprenda los alcances de la experiencia que se describe, este reporte comienza entregando información general sobre el estado de la reforma procesal en Ecuador; seguidamente, narra la organización del sistema de justicia criminal de la ciudad de Cuenca; luego relata el desarrollo y contenidos de la experiencia de oralización, y realiza un análisis de sus principales fortalezas. Finalmente, se abordan debilidades y desafíos para el fortalecimiento de la oralidad en las etapas previas al juicio en Cuenca.

1. CONTEXTO GENERAL: EL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN ECUADOR

La reforma procesal penal en Ecuador es un proceso relativamente reciente en el contexto general de las reformas experimentadas en América Latina. El año 2000 se aprobó un nuevo Código Procesal Penal que entró en vigencia el 13 de julio de 2001. Por vía de este Código se intentó establecer un modelo acusatorio con el objetivo de reemplazar el sistema inquisitivo vigente, que compartía características similares a las experiencias en la región, antes del proceso de reforma. En efecto, se trataba de un sistema que le entregaba al juez de instrucción la responsabilidad de llevar adelante la investigación de los delitos, ocupando el Ministerio Público un rol secundario, y donde la metodología central de trabajo del sistema y de adopción de decisiones se daba por medio del expediente judicial. Si bien se preveía la posibilidad de realizar un juicio oral, en la práctica, los casos eran resueltos por medio de la lectura del expediente preparado en las fases previas. Junto con ello, el funcionamiento práctico del sistema mostraba severas deficiencias, respecto a la vigencia de garantías mínimas del debido proceso¹ en su desarrollo, y en relación a su eficacia en la persecución penal.

¹ De hecho esta situación generó diversas decisiones del sistema interamericano, particularmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de Ecuador. Así, existen cuatro casos en que Ecuador ha sido considerado responsable de

El modelo reformado entregó la dirección de la investigación preliminar al Ministerio Público y estableció el juicio oral, público y contradictorio como núcleo central. A grandes rasgos, el diseño procesal previsto en el nuevo Código es parecido a lo regulado en la mayoría de los países de la región. Contempla tres grandes etapas: la de investigación, dividida en indagación previa e instrucción fiscal, dependiendo si se ha dado apertura formal a la investigación de parte del fiscal o no; la etapa intermedia llevada adelante centralmente en la audiencia preliminar destinada a discutir el dictamen o acusación del fiscal; y el juicio oral, destinado a resolver el caso.

No obstante el gran avance que significó la reforma respecto del sistema antiguo, esta ha tenido serios problemas para instalar la lógica de un sistema acusatorio. Ellos se presentan en tres niveles²: en el diseño normativo, falta de implementación y falta de cambio de prácticas³. A nivel de diseño normativo es posible constatar que el modelo previsto en el Código contempla opciones que han dificultado el cambio de lógica en el trabajo del sistema. Así, entre otras áreas relevantes, la reforma no introdujo en forma abierta mecanismos de selección de casos, ni salidas alternativas que pudieran permitirle al Ministerio Público desarrollar una política clara de control de la carga de trabajo. Otro ejemplo es lo que ocurre respecto de la regulación del juicio oral, en que se plasmó un modelo de fuerte raigambre inquisitiva, donde existen posibilidades amplias de sustituir la prueba por medio del uso del expedien-

violaciones del debido proceso como consecuencia del funcionamiento del sistema inquisitivo anterior a la reforma de 2001. Véase Caso Suárez Rosero versus Ecuador, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, serie C Nro. 35; Caso Benavides Cevallos versus Ecuador, Sentencia del 19 de junio de 1998 serie C Nro. 38; Caso Tibi versus Ecuador, Sentencia del 7 de septiembre de 2004 serie C Nro. 114; y, Caso Acosta Calderón versus Ecuador, Sentencia del 24 de Junio de 2005 Serie C Nro. 129.

² Junto con estos niveles se agregan serias dificultades institucionales enfrentadas por Ecuador en los últimos años, que han debilitado la estabilidad de las instituciones del sector justicia. Con todo, al tratarse de problemas más generales del sistema judicial ecuatoriano y no exclusivos del sistema de justicia criminal, no son objeto de análisis en este trabajo.

³ Con más detalle acerca de los problemas que ha enfrentado la reforma procesal penal en Ecuador véase Fundación Esquel, *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en Ecuador*, Quito, agosto de 2003, 238 pp. (en adelante se le mencionará como Primera Evaluación). Una versión resumida de dicho estudio puede revisarse en Riego, Cristián (autor) y Vargas, Juan Enrique (editor), *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, pp. 104 a 112. Un estudio más reciente puede verse en Fundación Esquel, *Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal*, Quito, agosto de 2006, 205 pp. (en adelante se le mencionará como Segunda Evaluación).

te, y los jueces mantienen un protagonismo relevante en la producción de información⁴.

Respecto del proceso de implementación, una de las dificultades mayores ha sido que la reforma no significó un trabajo de adaptación de las instituciones y estructuras existentes. Al menos durante una primera etapa, la reforma ha debido trabajar sin que existan cambios significativos en la gestión de las instituciones, en la infraestructura del sistema, ni un proceso de capacitación que de manera sistemática haya preparado a los actores para operar efectivamente en el nuevo sistema⁵.

Como consecuencia de lo anterior, las evaluaciones realizadas han dado cuenta que este no ha sido capaz de desterrar las formas de trabajo y organización de los actores, más propias del sistema inquisitivo que de las demandas que surgen como consecuencia del sistema acusatorio⁶.

El área que es objeto de estudio en este informe es un buen ejemplo de cómo las dificultades enfrentadas en la instalación del sistema acusatorio en Ecuador son producto de la convergencia de los tres niveles descritos. En efecto, la práctica generalizada en Ecuador es que la etapa de instrucción se tramita mediante una metodología del expediente, es decir, fundamentalmente en la protocolización burocrática de las actividades de investigación y la toma de decisiones con base en el intercambio de papeles y la información contenida en el expediente. Habiéndose producido un cambio en la dirección de la investigación, esto no ha afectado la forma en que el sistema trabaja. Ha contribuido a este fenómeno el hecho que el diseño normativo del nuevo Código ha sido poco claro en consagrar

⁴ Un análisis crítico de algunos aspectos de la regulación legal del juicio oral en el Código ecuatoriano puede verse en Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Litigación Penal y Juicio Oral*, Fundación Esquel, Quito, noviembre de 2004, 216 pp. Véase especialmente el capítulo I (*El Juicio Oral en Ecuador: Modelo Constitucional versus Modelo del Código de Procedimiento Penal*) pp. 16 a 27.

⁵ Tal vez, la situación más dramática ha sido la vivida por el sistema de defensa pública, el cual es completamente precario. En 2005 se contaba con solo 31 defensores públicos en todo el país, con una tasa de 0,26 defensores cada 100.000 habitantes. En las dos ciudades más grandes, Quito y Guayaquil, solo se contaba con cuatro defensores respectivamente. Para datos más detallados véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 72 a 74.

⁶ Debe hacerse un matiz entre la Primera Evaluación (2003) y la Segunda (2006) ya citadas. En esta última se constatan varias mejorías en las áreas objeto de análisis, aun cuando el contexto general sigue siendo problemático.

la oralidad en las etapas previas del procedimiento. No obstante que las normas constitucionales de Ecuador contienen reglas amplias sobre oralidad y concentración de los procedimientos, el artículo 66 del Código de Procedimiento Penal regula que los fiscales deben proceder oralmente en el juicio y en la etapa intermedia y por escrito en los demás casos. Tampoco existe una norma que regule con claridad la idea de audiencia como metodología de decisión de las cuestiones relevantes durante la instrucción. Si a estos problemas normativos se agrega el hecho que la reforma no significó cambios en la infraestructura y en las formas de trabajo del sistema antiguo y, además, la falta de capacitación de los actores, el producto que se obtiene es que la instrucción en el nuevo sistema ha mantenido dinámicas casi idénticas a las del sistema anterior.

Tales problemas han impactado negativamente en el logro de algunos resultados que se esperaban obtener con el nuevo sistema, que no ha sido capaz de disminuir la tasa de presos sin condena –registra una de las más altas de la región–⁷, ni tampoco ha podido aumentar de manera significativa la capacidad del sistema para cerrar casos⁸. Todo ello ha minado su legitimidad pública.

Esta situación ha motivado varias iniciativas destinadas a corregir los magros resultados de la reforma. La principal fue la creación en enero de 2003 de la “Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal” integrada por altas autoridades del sector y cuya función central fue la de diseñar políticas para mejorar el funcionamiento del sistema. Igualmente, se creó una subcomisión de reformas legales que realizó una propuesta de modificación al Código de Procedimiento Penal en febrero de 2004, sin que ella se haya traducido todavía en ley. También se propuso al ejecutivo un proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría Pública que tampoco ha prosperado. En la materia de este informe, se creó un grupo de trabajo sobre oralización de audiencias que logró preparar un modelo de trabajo que no pudo ser implementado.

⁷ Así, por ejemplo, al año 2000 el 63% de los reclusos eran presos sin condena y en 2004 era 65%. Véase Zalamea, Diego, Audiencias en la Etapa de Investigación, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, p. 55.

⁸ Allí donde el sistema era capaz de terminar solo 2% del total de sus ingresos durante el 2001, esa cifra se elevó a un poco más de 8% en 2004, pero de todas maneras quedando un remanente superior a 90% del total de ingresos. Véase Zalamea, Diego, Unidad de Depuración de Denuncias, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, p. 84.

2. DATOS GENERALES DE LA JURISDICCIÓN EN ESTUDIO

La ciudad de Cuenca es la capital de la provincia del Azuay y la tercera ciudad en importancia del país luego de Guayaquil y Quito. La población completa de la provincia es de 626.857 personas, de las cuales 417.632 viven en el Cantón de Cuenca. 331.038 personas corresponden a población urbana y 86.604 a población rural⁹.

En materia de organización judicial, la primera instancia se divide en dos tipos de órganos jurisdiccionales. Por una parte se encuentran los tribunales, que son unidades colegiadas encargadas de realizar juicios orales y, por otra, los juzgados, esto es, unidades unipersonales encargadas de llevar adelante las etapas previas al juicio.

En la ciudad de Cuenca existen tres tribunales penales, cada uno de ellos compuesto por tres jueces, de los cuales dos son vocales y un tercer miembro cumple el rol de presidente. Existen además cuatro juzgados¹⁰. Cada una de estas unidades cuenta con un apoyo administrativo. Los juzgados poseen un secretario, un oficial mayor, un ayudante judicial, un amanuense y auxiliar de servicios. Los tribunales, en cambio, tienen un secretario, un ayudante judicial, un amanuense y un ayudante de servicio. Debe destacarse que en la ciudad de Cuenca existe un sistema corporativo de despacho judicial que hace que el conjunto de tribunales tenga un sistema centralizado de cumplimiento de algunas funciones administrativas tales como atención de público, custodia de registros, estadísticas, mantenimiento del edificio, entre otras. Este equipo está a cargo de un coordinador administrativo¹¹.

A esta organización se agrega una sala de la Corte Superior que conoce de los recursos interpuestos contra las decisiones de los tribunales de primera instancia.

⁹ Datos contenidos en la página web de la Ilustre Municipalidad de Cuenca actualizados a 2000. Véase <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/contenido.php?id=15> (última visita en enero de 2007).

¹⁰ A modo de referencia se puede señalar que en el país existe un total de 151 juzgados y 44 tribunales. Debe señalarse que durante la visita, solo tres de los cuatro jueces de los juzgados estaban actualmente en funciones, estando pendiente la designación del cuarto juez que había sido removido recientemente.

¹¹ Este trabajo no se detiene en el análisis de los aspectos de gestión general de los tribunales de la ciudad de Cuenca. Mayor detalle sobre el funcionamiento de los despechos corporativos puede ser revisado en Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 26 a 35.

El Ministerio Público posee 11 agentes fiscales penales, el Ministro Fiscal Provincial (jefe del servicio), personal de apoyo (un secretario letrado por fiscal), aparte de un equipo administrativo general integrado por seis personas. Los agentes fiscales se organizan en 10 fiscalías y una Oficina de Asistencia Técnica dedicada a la depuración de denuncias, destinada a realizar la primera evaluación y filtro de casos que ingresan a la fiscalía. Por regla general las fiscalías no son especializadas, salvo dos: una Unidad de Delitos Antinarcóticos y otra de Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes. En su labor de investigación, los fiscales cuentan con apoyo de la policía. En específico, la Policía Nacional tiene una unidad especializada en materia de investigación denominada Policía Judicial, que se vincula directamente con fiscales. En la ciudad de Cuenca, la Policía Judicial se integra por 70 efectivos, 12 de los cuales realizan actividades administrativas. A ellos deben agregarse los policías operativos de la Policía Nacional que intervienen en actividades con impacto en el proceso penal, por ejemplo, detenciones en hipótesis de flagrancia.

Finalmente, el servicio de Defensa Pública de Cuenca está integrado por un defensor público y un asistente judicial. Dicha cantidad se encuentra en desproporción respecto al número de fiscales y tribunales. Ello hace que su capacidad para dar respuesta a las demandas que recibe sea muy baja. La Defensoría ha desarrollado un sistema informal de pasantías de abogados jóvenes, lo que ayuda a aumentar el flujo de casos, pero no resulta suficiente. Por esas razones, el Defensor Público de la ciudad cuenta con el apoyo de abogados particulares que toman casos en forma gratuita y de algunas organizaciones no gubernamentales. La baja capacidad de la Defensa Pública de cubrir la demanda se refleja en las estadísticas disponibles sobre el porcentaje de juicios en donde el acusado es representado por defensor público. El año 2002 correspondía al 35% de casos y en 2005, al 13,3%¹². Con diferencias importantes, ambos años reflejan que solo una porción minoritaria de casos que llegan a juicio oral pueden ser atendidos por la Defensa Pública.

Una revisión de flujos de casos puede ayudar a formar una mejor imagen del trabajo que maneja el sistema. La tabla número uno muestra la cantidad de denuncias recibidas en 2005 y el número de indagaciones previas abiertas en igual período.

¹² Segunda Evaluación, *op. cit.*, p. 80.

Tabla 1¹³
Nº DENUNCIAS E INDAGACIONES PREVIAS AÑO 2005

Denuncias	Indagación previa
4.841	5.003

Según puede apreciarse, se trata de flujos menores para la cantidad de recursos disponibles en la jurisdicción, particularmente tratándose del trabajo de fiscales y jueces. De acuerdo a estas cifras, la carga de trabajo anual por cada fiscal en promedio sería inferior a 500 casos, número razonable en el contexto comparado¹⁴. Esta situación queda aún más clara cuando se observan las salidas de los casos en el mismo período. La tabla número 2 muestra las distintas salidas que la justicia penal de Cuenca tuvo en 2005.

Tabla 2¹⁵
SALIDAS DE CASOS AÑO 2005

Desestimación	Instrucción fiscal	Conversión	Dictamen absolutorio	Dictamen acusatorio	Proc. abreviado
856	745	135	136	371	4

Puede verse que en las salidas del sistema, los números son extremadamente bajos en relación con el total de ingresos. Es decir, las estadísticas dan cuenta de un sistema con baja productividad, donde el número de casos en los que se avanzó es menor. Esto se demuestra también al observar el flujo de juicios orales mensuales. En las dos evaluaciones que se han citado se hizo un seguimiento del total de juicios durante un mes. El año 2002 se realizaron 10 juicios en el mes observado y en 2005, 11. Esto da un promedio de menos de un juicio semanal por tribunal, en un contexto en donde esas audiencias de juicio toman en promedio menos de 3 horas de duración¹⁶.

¹³ Segunda Evaluación, *op. cit.*

¹⁴ Por ejemplo en el caso de Chile, durante 2006 la carga anual promedio de cada fiscal llegó a 1.200 casos aproximadamente y su tasa de término fue cercana a 90% del total de los ingresos.

¹⁵ Segunda Evaluación, *op. cit.*

¹⁶ Véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

Algo similar ocurre con la cantidad promedio de audiencias diarias en materia de delitos de flagrancia. Todo esto permite afirmar que, aun en el escenario actual en donde existen varias dificultades de gestión del sistema, la carga de trabajo no pareciera ser un obstáculo estructural en su funcionamiento.

3. LA EXPERIENCIA DE ORALIZACIÓN

Como se señaló en la introducción, la experiencia ha consistido en la generación de un modelo judicial penal basado en el desarrollo de audiencias en la etapa de investigación, básicamente en la introducción de una audiencia específica destinada a analizar la legalidad de la detención en casos de flagrancia, la formulación de cargos de parte del Ministerio Público (instrucción fiscal) y la discusión de medidas cautelares personales en contra de los imputados en casos de flagrancia. Esto ha implicado cambios en la gestión de las instituciones del sector, adaptación de la infraestructura con que contaban los tribunales y, finalmente, de la organización del trabajo de las distintas agencias que intervienen en la audiencia (jueces, fiscales, defensores y policías). A continuación veremos sus principales componentes.

3.1 Historia y desarrollo

Un elemento sobresaliente de la experiencia en análisis es que ha sido producto de un compromiso interinstitucional entre los actores del sistema, sin que haya existido un cambio normativo al Código de Procedimiento Penal, ni tampoco una instrucción, orden u otro mandato emanado a nivel central para avanzar en la dirección tomada en Cuenca¹⁷.

Este compromiso tiene sus orígenes en un extenso proceso de capacitación realizado en Ecuador a jueces y fiscales entre julio y diciembre de 2003. En tal capacitación participaron instituciones y expertos internacionales en un consorcio creado para llevarla adelante, en donde el Centro de Estudios de Justicia de las Américas

¹⁷ Por el contrario, en las entrevistas se informó que el proyecto no contó con respaldo oficial de la Corte Suprema Nacional y más bien en un inicio se hizo a sus espaldas. No ocurrió lo mismo con el Ministerio Público. Uno de los principales promotores del proyecto fue el Ministro Fiscal Distrital quien contó con el decidido apoyo de la Fiscal Nacional, a la época la Dra. Mariana Yepes.

(CEJA) aportó el diseño técnico y ejecución de las actividades de capacitación más relevantes.

La capacitación se concentró en el desarrollo de destrezas y habilidades de litigación en juicios orales y audiencias previas a juicio, tema en que no había ninguna experiencia previa en Ecuador y que tampoco fue parte de la preparación de los actores con anterioridad al nuevo sistema procesal penal. El programa tuvo dos etapas: en la primera, se formaron 40 monitores a nivel nacional seleccionados por las propias instituciones en las distintas provincias de Ecuador. En la segunda, se ejecutaron talleres simultáneos en 13 ciudades del país, en donde expertos internacionales dictaron charlas por video conferencias en forma paralela en las 13 ciudades, se exhibieron videos con ejemplos de los temas a abordar preparados para el efecto y los monitores condujeron la realización y crítica de diversos ejercicios de litigación realizados por actores locales de cada ciudad¹⁸. El programa permitió sensibilizar a varios actores de Cuenca que participaron como monitores y alumnos, sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor oralización en el funcionamiento práctico del nuevo sistema. También les dotó de herramientas para comprender mejor la lógica que imponía avanzar a un modelo adversarial¹⁹.

Durante 2004 se organizaron conversaciones entre funcionarios judiciales y del Ministerio Público, en que participaron las máximas autoridades locales de Cuenca y en donde se decidió elaborar un proyecto con el objetivo de implementar audiencias orales en la etapa de instrucción. Para ello se conformó una Comisión en la que participaron representantes de la función judicial, Ministerio Público, e integrantes de la policía.

¹⁸ Parte de este material y las pautas metodológicas para su uso han sido desarrolladas en un programa multimedia por Fundación Esquel, denominado Habilidades y Destrezas de Litigación Oral para el Sistema Procesal Penal, 31 de julio de 2006.

¹⁹ Este proceso fue reforzado con la participación de varios de estos actores, incluyendo a la propia Fiscalía Nacional, en la primera versión del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, organizado por CEJA y llevado a efecto durante 2004. En dicho programa participaron 10 alumnos de Ecuador, producto de un convenio suscrito entre CEJA y Fundación Esquel. En dicho programa se analizaron, entre otras cosas, los desafíos que imponía el establecimiento de audiencias en las etapas previas en los procesos reformados en la región, tanto desde el punto de vista de prácticas de los actores, como gestión del sistema. Buena parte del material discutido en el curso, fue incorporado en documentos de trabajo desarrollados en Cuenca para implementar la experiencia en análisis.

Producto de varias reuniones de trabajo de la Comisión, el 16 de agosto de 2004 comenzó el “Proyecto para Poner en Práctica Oralidad en el Procedimiento Penal en la Provincia del Azuay” (en adelante “el Proyecto”)²⁰. A través de este, las instituciones adquirieron el compromiso de implementar un sistema de audiencias orales en la etapa de investigación, cuyos alcances se describirán en la próxima sección. A grandes rasgos, tres fueron los grandes objetivos del proyecto: afianzar un sistema de garantías evitando especialmente el abuso en el uso de la prisión preventiva; otorgar mayor celeridad a las decisiones judiciales; y profundizar un modelo de trabajo más funcional con la idea de un sistema acusatorio oral. Desafortunadamente, como reporta Diego Zalamea, dichos objetivos no fueron traducidos en metas cuantificables que faciliten la evaluación de sus resultados²¹.

Las audiencias acordadas comenzaron a realizarse a partir del 13 de septiembre de 2004. De esta forma, al momento de la visita a la ciudad de Cuenca, el proceso llevaba cerca de 2 años funcionando.

3.2 Descripción de la experiencia

En un primer momento, el acuerdo interinstitucional en el marco del proyecto apuntó a avanzar en el establecimiento de una audiencia para que el fiscal pudiera comunicar al imputado el inicio de la instrucción fiscal (formulación preliminar de cargos que realiza el fiscal al imputado en la etapa de investigación) y luego debatir la procedencia de medidas cautelares personales, en especial la prisión preventiva.

En el marco primitivo del acuerdo, estas audiencias se implementarían tanto en casos que se iniciaban con una detención por flagrancia del imputado, como en otras hipótesis (por ejemplo denuncia de

²⁰ Documento de 16 páginas no publicado en poder del autor. El documento fue firmado por los ocho integrantes de la Comisión: Hugo Darquea (Presidente de la Corte Superior de Cuenca); Gonzalo Urgilés (Delegado Provincial del Consejo de la Judicatura); Juan González (Ministro de la Corte Superior de Cuenca); Jaime Ochoa (Ministro Fiscal del Azuay); Coronel Luis Ordóñez (Jefe del Comando de Policía del Azuay); Julia Elena Vásquez (Agente Fiscal); Sonia Cárdenas (Jueza Coordinadora de los juzgados corporativos penales); y Coronel Marcelo Tamayo (Comandante Provincial de la Policía). En sus primeras siete páginas dicho documento contiene una descripción de los alcances generales de la idea de audiencia, que corresponde a las discutidas en los programas de capacitación de CEJA.

²¹ Zalamea, Diego, *op. cit.*, p. 59.

un particular). Si el caso comenzaba por flagrancia, el imputado debía ser puesto por la policía a disposición del juzgado y la audiencia se realizaría dentro de las 24 horas siguientes al momento de la detención. Si no había detención por flagrancia, y si el fiscal consideraba que tenía indicios suficientes para proceder criminalmente en contra de una persona, debía solicitar al juez, por escrito, una audiencia para dar inicio a la instrucción, individualizando en su petición a la persona a quien deseaba imputarle cargos. En ambos casos la dinámica de la audiencia era relativamente la misma²²: el juez debía dar la apertura a la audiencia, luego se procedía a entregarle la palabra al fiscal quien debía presentar el inicio de la instrucción y se concedía la palabra al abogado defensor quien podía solicitar aclaraciones. A continuación, nuevamente se ofrecía la palabra al fiscal y luego al defensor para debatir acerca de las medidas cautelares personales. La audiencia finalizaba con la decisión motivada del juez y la explicación de este al imputado y al ofendido –si es que estaba presente en la audiencia–, de lo ocurrido en el desarrollo de la misma.

Para lograr este cambio, el proyecto estableció diversos compromisos institucionales. La policía debía entregar inmediatamente información a los fiscales de turno acerca de las detenciones policiales. Jueces y fiscales debían desarrollar un sistema de turnos que les permitiera responder bajo la lógica de las audiencias, especialmente en casos de flagrancia. Los jueces se comprometieron a establecer 2 franjas de horarios para la realización de audiencias. Una de las 08:00 a 10:00 horas y otra desde las 16:00 a 18:00 horas, correspondiendo el turno de la mañana y el de la tarde a jueces distintos. Los fiscales establecieron un turno diario de dos fiscales, en que uno se hacía cargo de las audiencias generadas con las detenciones producidas entre las 00:00 y las 12:00 horas y el otro de las generadas entre las 12:00 y 24:00 horas. Además, se habilitó una sala de audiencias provisoria que estuviera equipada con lo necesario para poder llevar adelante audiencias (muebles, computador con impresora, entre otros)²³.

Cuando los miembros de CEJA visitaron Cuenca en julio de 2006, el diseño inicial había sido objeto de modificaciones. El principal cambio fue que el modelo de audiencias había sido restringido solo

²² El proyecto regula con algún detalle la dinámica que debía tener la audiencia. Aquí simplemente se resumen sus principales pasos.

²³ Esta sala estuvo ubicada en los Juzgados de Tránsito de Cuenca.

para casos de detenciones en situación de flagrancia. En efecto, desde mayo de 2005, es decir cerca de ocho meses de iniciada la experiencia, se decidió eliminar la audiencia en casos no flagrantes. Las razones de este retroceso respecto de los acuerdos originales fueron básicamente dos. Por una parte y quizás el motivo principal, es que se produjo un quiebre al interior de los jueces sobre la posibilidad de ocupar el sistema de audiencias tratándose de inicios de instrucción en situaciones no flagrantes. Dos de los cuatro jueces manifestaron su desacuerdo con el modelo. En la entrevista sostenida con uno de estos jueces, explicó que en casos de flagrancia existían fuertes argumentos constitucionales y legales que habilitaban a operar de esta forma, que no estaban presentes en la otra hipótesis.

El cambio también fue reforzado por la reacción crítica de un sector de la comunidad jurídica de Cuenca que se opuso a la realización de audiencias e incluso se llegó a cuestionar su constitucionalidad por vía de la interposición de recursos que fueron rechazados por la Corte Superior. Dicha situación creó un ambiente que llevó a las instituciones a bajar las expectativas del proyecto original y a reducir sus alcances. De hecho al momento de la visita de CEJA, se informó que existían recursos pendientes ante la Corte Suprema Nacional en donde se cuestionaba la legalidad de la experiencia por parte de algunos litigantes.

Una segunda razón expuesta en las entrevistas, con opiniones discrepantes, es que había un alto porcentaje de audiencias en casos no flagrantes que fracasaban, esencialmente debido a la ausencia del imputado. Ello habría llevado a examinar la continuidad de las mismas. En todo caso, esta información fue rebatida por algunos actores que indicaron que ese no fue un problema efectivo. Lamentablemente no se pudo verificar cual de estas versiones era la correcta.

Otra modificación respecto del programa original se dio en materia de infraestructura, particularmente en las salas de audiencia. La experiencia comenzó en una sala de audiencia ubicada en un tribunal distinto a los juzgados penales y al momento de la visita se constató la existencia de dos salas para audiencias en casos de flagrancia. Asimismo, hay una tercera sala para audiencias preliminares de la etapa intermedia del proceso. Ambas salas de flagrancia son relativamente pequeñas y su organización es bastante informal y funcional. En ellas, no existen estrados u otros elementos que generen un entorno de formalidad o rigidez. Su mobiliario está básicamente

constituido por escritorios y sillas. Ambas cuentan con una capacidad para recibir entre 12 y 15 personas en calidad de público, además, de los litigantes y afectados. No existe un sistema de registro en audio o filmación, sino que estos son realizados por el juez respectivo y su secretario en un computador disponible en la misma sala. Si bien se trata de una infraestructura modesta y que no cuenta con comodidades para el público o para los propios actores del sistema, ella parece satisfacer las necesidades básicas de un sistema de audiencias. Al menos desde el punto de vista de su infraestructura, el sistema tendría la capacidad de absorber un flujo mucho mayor al actual en materia de audiencias.

En relación con el flujo de audiencias, la impresión consensuada de los actores entrevistados es que –con las variaciones propias de los distintos períodos– el promedio de audiencias es de 12 y 15 semanalmente. Esta información fue ratificada con datos estadísticos de tribunales. De acuerdo a esta estadística, entre el 1 de enero y 30 de junio de 2006, cada juzgado de Cuenca efectúa un promedio de 80 audiencias por flagrancia, es decir, entre 13 y 14 audiencias mensuales y 3 o 4 semanales por juzgado. Otra estadística obtenida, referida al mes de mayo de 2006 en un juzgado, arrojó que las audiencias realizadas fueron 15, lo que confirma lo anteriormente indicado.

Si estas cifras se proyectan a los cuatro juzgados en un escenario de carga intensa, en su conjunto, ellos debieran conocer cerca de 60 audiencias mensuales, lo que daría un promedio de 0,5 audiencias diarias por juez (incluyendo sábados y domingos). Según se puede apreciar, se trata de un importante flujo de audiencias que ha conllevado la consolidación de una práctica innovadora en la cultura legal local de Cuenca, pero que a la vez, es relativamente bajo y no representa un problema significativo desde el punto de vista de la gestión del sistema.

En efecto, según los entrevistados, no existe un problema serio en la gestión de las audiencias ni el fracaso de las mismas; no obstante, el sistema de gestión es “artesanal”. El hecho que la programación de audiencias esté a cargo de cada juez, haya un flujo acotado de las mismas y exista una buena coordinación entre las instituciones, permite que estas se desarrollen sin problemas. En un contexto distinto, por ejemplo si se oralizaran otras materias y decisiones durante la etapa de instrucción, ello podría ser diferente y con seguridad requeriría una mayor profesionalización o un sistema más estandarizado para agendar y preparar audiencias.

A grandes rasgos, los pasos para desarrollar una audiencia de inicio de instrucción en casos de flagrancia son los siguientes: una vez que la policía realiza la detención, debe elaborar un parte policial escrito donde se consignan los principales datos y antecedentes del caso. Este será enviado al fiscal de turno, proceso que normalmente toma entre 4 y 5 horas desde el momento de la detención. Con la información disponible, el fiscal se comunica con el secretario del juzgado de turno quien –junto con el juez– programa el horario de la audiencia respectiva. Para evitar conflictos en la agenda del juez, el coordinador de tribunales entrega a los jueces en forma diaria una agenda con las audiencias preliminares programadas para que así eviten el choque. Los actores son notificados telefónicamente de la hora de la audiencia o ellos mismos se comunican con el tribunal para estar al tanto. Los fiscales también llaman a la Defensa Pública para dar cuenta de la existencia de detenidos en situaciones de flagrancia. Como puede observarse, se trata de un sistema sencillo que satisface las necesidades actuales del sistema y que, en caso de requerirlo en un escenario más complejo, podría ser perfectamente objeto de perfeccionamiento, aprovechando recursos humanos y materiales disponibles.

Con respecto a la información que disponen las partes para preparar la audiencia, básicamente está constituida por el parte policial y, en caso que exista, por la denuncia de la víctima. Debido a que los partes policiales con frecuencia tienen problemas de precisión y claridad, es común para los fiscales complementar la información a través de conversaciones telefónicas con el policía que intervino en el procedimiento de detención. No hay acceso a antecedentes penales previos de las personas detenidas en este lapso. Algunos defensores públicos entrevistados relataron que en un principio se presentaron problemas para acceder a la información que disponía el fiscal con anterioridad a la audiencia, lo que ya está superado, ya que ven el parte y la denuncia antes de la audiencia y también existe un espacio para entrevistarse privadamente con el imputado.

En cuanto a las audiencias, se observaron cuatro convocadas para comunicar el inicio de la instrucción a detenidos por flagrancia. Las audiencias son relativamente sencillas. Sus tiempos de duración breves y variaron entre 6 minutos la más corta (audiencia en que se decidió finalmente no dar inicio a la instrucción) y 14 minutos la más larga (audiencia en que se dio inicio a la instrucción en contra de 2 imputados y se decretó la prisión preventiva de los mismos). En las entrevistas, los actores señalaron que el promedio de duración

de audiencias era de 10 minutos, con lo cual se confirmó lo observado directamente. Además, se informó que al inicio de la experiencia estas audiencias eran más largas y duraban cerca de media hora o incluso más, como promedio. Con el tiempo y la mayor destreza adquirida por los operadores se acortó la duración, por ejemplo, a través de la reducción de exposiciones.

La dinámica de las audiencias es bastante similar a lo previsto en el proyecto. Es decir, se inician con la apertura que hace el juez y luego se concede la palabra a las partes para efectos del inicio de la instrucción y discusión de medidas cautelares. Se observó formalismo en la comunicación entre fiscales, jueces, defensores e imputados. En algunos casos, el inicio de la instrucción fue prácticamente una lectura del fiscal de un documento preparado previamente. También se percibió que el parte policial se ponía a disposición del juez antes de la audiencia y este era revisado justo antes de dar inicio a la misma.

Se apreciaron problemas de calidad en el trabajo de los litigantes. Especialmente de parte de defensores, pero también de algunos fiscales, se detectó una propensión a argumentar en abstracto y con poca utilización de los hechos del caso. La tendencia compartida por todos los actores fue la referencia a las disposiciones legales. No obstante lo anterior, todas las audiencias permitieron comprender los hechos de los casos y los principales debates generados se hacían cargo de las cuestiones más esenciales que ellos suponen.

En materia de decisiones judiciales, todas ellas fueron tomadas en la misma audiencia y fundamentadas, aun cuando se observó una tendencia a fundamentar con referencia a reglas y poca argumentación de hechos y específicas al caso. Se informó a la representación de CEJA que en ciertas oportunidades algunos jueces se daban un tiempo para analizar mejor el caso antes que resolver. Ello no se pudo constatar.

Los problemas de calidad percibidos en las audiencias observadas fueron confirmados por varios actores. Si bien todos constatan importantes mejoras desde el inicio de la experiencia, todavía se reconocen defectos importantes que podrían ser corregidos con una mayor capacitación que la recibida hasta el momento. Especialmente crítica es la situación de abogados defensores privados, varios de los cuales no han recibido capacitación alguna y cuyo trabajo profesional deja bastante que desear. Pareciera que los mayores problemas de calidad se encuentran en estos profesionales.

Junto con reconocer falencias en el desarrollo de estas audiencias, se pudo constatar que ellas representan una mejora significativa frente a la dinámica de la audiencia preliminar regulada en el Código de Procedimiento Penal de 2001. En efecto, se verificó que se trataba de una audiencia extremadamente formal en que los debates sostenidos por las partes eran poco comprensibles, existía poca interacción y el expediente tenía una presencia muy significativa. Hubo consenso entre los entrevistados en que dichas audiencias representan un modelo completamente distinto a las de inicio de la instrucción.

De otra parte, las audiencias también constituyen un avance respecto a la metodología usada para adoptar otras decisiones durante la etapa de investigación y en la Corte Superior en conocimiento de recursos. En ambos casos las decisiones se toman por escrito a través de la presentación de la parte correspondiente y fundamentada en la información disponible en el expediente que recopila el fiscal y que se pone a disposición del juez o de la corte para resolver. Es decir, un sistema tradicional de expediente, con la diferencia que este es preparado por el fiscal y no por los jueces.

Finalmente, en relación con los temas discutidos en las audiencias, si bien ellas están destinadas a objetivos precisos como el inicio de la instrucción y la discusión sobre medidas cautelares, naturalmente se prestan para debatir otros incidentes relativos al caso, atingentes a ese momento procesal. En una de las audiencias observadas el fiscal se desistió de la persecución penal en vez de seguir el rito del inicio de la instrucción. De otra parte, algunos de los operadores entrevistados confirmaron que en ocasiones se abría espacio para discutir temas distintos, como por ejemplo sobre nulidades. Con todo, el diseño normativo del Código ecuatoriano ofrece poco espacio para discutir instituciones que en otras experiencias de la región se presentan naturalmente en esta etapa, como acuerdos reparatorios o suspensiones del proceso a prueba.

3.3 Impacto de la experiencia

La experiencia ha impactado en el funcionamiento del sistema al menos en tres niveles: racionalización en el uso de la prisión preventiva, aceleración de las decisiones judiciales en materia de medidas cautelares y mejoramiento en la calidad general de trabajo del sistema.

En los dos primeros niveles existen estudios empíricos realizados en momentos diferentes de la experiencia, que arrojan resultados consistentes entre sí. El primero de ellos (en adelante “Estudio 1”) fue realizado a fines de 2004²⁴ y consistió en comparar una muestra aleatoria de 20 casos tramitados de conformidad a la práctica antigua, con 20 llevados en el nuevo sistema. El segundo estudio (en adelante “Estudio 2”) fue elaborado el segundo semestre de 2005 y consistió en una comparación de delitos flagrantes ocurridos entre abril y junio de 2004 y 2005²⁵.

Lo primero que se comparó fueron las solicitudes de prisión preventiva, a fin de determinar si la introducción de las audiencias había tenido algún impacto en ello. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos:

Tabla 3
CASOS EN QUE FISCALES SOLICITARON PRISIÓN PREVENTIVA

Estudio	Sin audiencia	Con audiencia
Estudio 1	95%	85%
Estudio 2	96,1%	80,6%

Como se observa, ambos estudios muestran un comportamiento consistente de los fiscales en términos de haber disminuido la cantidad de casos en que solicitaron la prisión preventiva. Mientras que en el sistema sin audiencias, esta medida era solicitada prácticamente en todos los casos, con audiencias, los porcentajes bajaron entre 15% y 20% en los cuales no se solicita prisión preventiva (1 de cada 6, ó 1 de cada 5, dependiendo del estudio). Una primera razón que explica esto, es que la metodología de audiencias ha obligado a los fiscales a realizar un examen más cuidadoso de los casos que van a litigar, lo que les permite discriminar de mejor forma algunas situaciones en donde la prisión preventiva es conveniente. Una segunda razón es que las audiencias constituyen un sistema de control más intenso de la decisión de prisión preventiva de parte de jueces y defensores, por lo que los fiscales evalúan

²⁴ Zalamea, Diego, *op. cit.*, pp. 59 a 66.

²⁵ Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 104 a 111.

casos en que estiman que no obtendrán la prisión preventiva y simplemente no la solicitan.

Para tener una visión más global del impacto de las audiencias, tales cifras deben ser complementadas con datos sobre el porcentaje de casos en que el juez accedió a la solicitud de prisión preventiva. La siguiente tabla contiene el resumen de esa información.

Tabla 4

% DEL TOTAL DE CASOS EN LOS QUE SE CONCEDIÓ LA PRISIÓN PREVENTIVA

Estudio	Sin audiencia	Con audiencia
Estudio 1	95%	65%
Estudio 2	96,1 %	74,2%

Mientras que sin audiencias la tendencia de los jueces era otorgar todas las prisiones preventivas solicitadas, bajo el sistema de audiencias se produce un porcentaje de casos en que dicha solicitud no es admitida. Esto constituye un filtro adicional. Nuevamente, son varias las razones que explican esto. Las dos principales tienen que ver con que el formato de la audiencia, permite a los jueces evaluar con mejor calidad los méritos reales del caso. El segundo es que la audiencia entrega una oportunidad a la defensa de producir información y argumentar, elementos que el expediente no otorgaba, lo que se traduce en mayores posibilidades de obtener una decisión favorable. Si se suman las dos tablas anteriores se concluye que habría una mejora sustancial en el uso de la prisión preventiva, aun cuando el porcentaje de casos en que se usa sigue siendo alto.

Un segundo impacto se ha producido en el aumento de la celeridad de las decisiones acerca de la prisión preventiva. Debe recordarse que de acuerdo a la legislación procesal ecuatoriana el plazo legal entre el momento de la detención y una decisión judicial sobre la libertad no puede exceder las 24 horas. Sin embargo, la práctica anterior hacía que los plazos fueran regularmente superiores a ese lapso. La tabla número cinco resume los tiempos promedios en la toma de tal decisión en ambas modalidades de trabajo en la ciudad de Cuenca.

Tabla 5
 PROMEDIO DE DURACIÓN DE ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN JUDICIAL
 ACERCA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

Estudio	Sin audiencia	Con audiencia
Estudio 1	36 horas con 8 minutos	20 horas con 59 minutos
Estudio 2	31 horas con 26 minutos	22 horas con 25 minutos

Puede apreciarse que el promedio de decisión con sistema escrito supera el máximo legal. El sistema de audiencias permite ubicar un promedio más bajo que el máximo legal y constituye una baja entre 75% y 60% dependiendo de cada estudio. Estos datos se complementan con la cifra del porcentaje de casos en los que se cumplió con el máximo legal. La siguiente tabla resume esos resultados.

Tabla 6
 % DE CASOS EN LOS QUE SE CUMPLIÓ CON PLAZO MÁXIMO
 LEGAL DE 24 HORAS

Estudio	Sin audiencia	Con audiencia
Estudio 1	10%	70%
Estudio 2	17,65%	73,08%

Estas cifras no hacen más que ratificar el punto anterior. Allí donde por medio de la metodología escrita el sistema solo cumplía en un porcentaje marginal de casos con las exigencias legales, por medio de las audiencias se ha logrado invertir completamente esta tendencia. El principal factor que se menciona en este punto tiene que ver con que la realización de audiencias ha obligado a organizar mejor el trabajo de policías, fiscales y jueces, logrando con ello importantes reducciones de tiempo en los procedimientos. Debe destacarse que aún existe un porcentaje de casos en que el sistema no es capaz de cumplir con la garantía del plazo de 24 horas. Un juez entrevistado manifestó preocupación por este aspecto.

La reducción de tiempos y el aumento del porcentaje de casos en el que se da cumplimiento de las 24 horas, ha tenido un impacto fuerte en la reducción de *habeas corpus*. Según se explicó en las

entrevistas, los recursos de *habeas corpus* eran pan de cada día en el funcionamiento del sistema y ahora prácticamente habían desaparecido.

Los positivos resultados logrados en estos dos objetivos analizados de la experiencia no solo han sido percibidos por los actores del sistema, quienes los valoran muy positivamente en forma unánime, sino que también han traspasado a los medios de comunicación. Es así como un editorial del diario El Mercurio de Cuenca, publicada en marzo de 2006²⁶ destaca lo que llama el fenómeno cuencano constituido por el cumplimiento en dicha ciudad de la legalidad del sistema, especialmente comparándolo con lo que ocurre en otras ciudades del país como Quito y Guayaquil.

El tercer objetivo perseguido por la experiencia resulta más difícil de ser evaluado cuantitativamente, aun cuando los dos estudios a que se ha hecho referencia –básicamente por medio de un análisis cualitativo por vía de entrevista a los actores–, constatan avances significativos. Esa impresión fue corroborada en la información recopilada durante la visita. Efectivamente los actores del sistema reconocen un avance importante y las prácticas observadas dan cuenta de un mayor acercamiento a los ideales que dieron origen a la reforma en Ecuador y en el resto de los países de la región. Ello, además, se ratifica en lo que es mi propia experiencia y conocimiento el funcionamiento del sistema reformado en Ecuador. La dinámica que este tiene en la ciudad de Cuenca presenta diferencias importantes respecto de otras ciudades del país, especialmente como producto de los cambios incorporados a propósito de la introducción de audiencias en la etapa de investigación. Como se menciona en otros aspectos del proceso (por ejemplo la audiencia preliminar y el juicio oral), no parecieran existir diferencias tan reveladoras con el resto del país.

Los logros en profundización del sistema acusatorio tienen que ver con una percepción generalizada de aumento de calidad de trabajo de este debido a que las audiencias han significado mayor preparación de los fiscales en sus casos, la posibilidad real para la defensa de defender a sus clientes, y a los jueces adquirir más y mejor información para tomar decisiones. En todo caso, esto no significa que aún no existan problemas de calidad en el funcionamiento del

²⁶ Jaramillo, Mario, El Fenómeno Cuencano, editorial de El Mercurio, jueves 9 de marzo de 2006, Cuenca.

sistema, particularmente derivado de carencias en habilidades y destrezas de litigación de los actores, según se señala más adelante.

4. PRINCIPALES FORTALEZAS Y LECCIONES

En esta sección se narran las principales fortalezas observadas de la experiencia descrita. Se trata de un tema complejo que aquí se presentará de forma sencilla y simplificada. En este contexto, el objetivo es más modesto que el de hacer un registro completo de la materia, más bien, pretende explicar tres aspectos que particularmente llaman la atención de lo realizado por la ciudad de Cuenca y que podrían servir de lecciones importantes para varios países de la región. Además, en secciones previas se han subrayado varias fortalezas específicas que no se repetirán en esta.

4.1 Práctica sostenida, aun en condiciones adversas: la importancia de generar consensos y compromisos

Un primer aspecto que debe ser mencionado –que ya se recalcó al inicio de este trabajo– es que la experiencia de Cuenca encuentra su principal sustento en un fuerte compromiso de las autoridades y operadores locales en su ejecución, y sin contar con un apoyo explícito a nivel central al menos de parte del sector judicial. Lo interesante es que dicho compromiso no se generó espontáneamente. Este supuso el desarrollo de una metodología de trabajo entre los actores institucionales que permitió intercambiar y debatir ideas hasta arribar a consensos básicos. A partir de esos consensos se adoptaron compromisos explícitos y específicos de actuación para cada una de las instituciones, todos los cuales se tradujeron en el Proyecto ya referenciado.

Destaca, además, que en la gestación de este compromiso no solo hayan sido parte el Ministerio Público y los actores del sistema judicial (incluida la Defensa), sino también la policía, que constituye un actor clave en una experiencia de la naturaleza que se ha llevado adelante en Cuenca; y los operadores directos del mismo.

Este compromiso ha sido clave para darle sustento a la experiencia, ya a casi dos años de haberse iniciado, debido a que en el período intermedio se ha visto sometida a diversas presiones que podrían haber impedido o detenido su desarrollo. Se mencionó que se ha intentado impugnar la constitucionalidad de la misma sin éxito, también ha existido algún quiebre entre los jueces acerca del alcan-

ce del acuerdo original, entre otros temas. No obstante, al menos en un núcleo básico como son los casos flagrantes, la experiencia ha seguido operando sobre las bases establecidas en el Proyecto, perfeccionándose en el tiempo y legitimándose entre los operadores del sistema y la comunidad local. Por lo mismo, una lección de interés que se puede aprender del caso en estudio es que en este tipo de iniciativas resulta central trabajar no solo el desarrollo técnico, sino que el sustento “político” de la misma, al menos en quienes tienen posibilidad de influir directamente en su éxito o fracaso.

4.2 Impacto en resultados sin reforma legal

Una segunda gran fortaleza de esta experiencia es que ha sido capaz en un corto plazo de producir resultados significativos que representan un cambio identificable respecto de las prácticas y resultados obtenidos con la modalidad previa de trabajo. Un desafío común que experimentan los procesos de innovación en el sector justicia es el escepticismo natural de sus operadores ante el cambio. No hay mejor manera de romper ese escepticismo y lograr el compromiso de los involucrados, que mostrando rápidamente resultados. Por tanto, un desafío central será siempre generar cambios que puedan ser cuantificables y comparables. Dicho de otra forma, se trata de proyectos que deben tener centralmente vocación de producir cambios reales y no simplemente obedecer a buenas ideas o a resolver cuestiones puramente doctrinales o abstractas.

Desde este punto de vista estamos en presencia de una experiencia de cambio sumamente exitosa. Como ya se analizó, un primer estudio realizado a tres meses del inicio de la experiencia daba cuenta de los avances y cómo estos habían impactado positivamente en la percepción de los operadores del sistema.

Junto con lo anterior, esos resultados deben mantenerse en el tiempo de manera de consolidar la nueva práctica y que esta no sea simplemente “otra golondrina que no hizo verano” en el sistema de justicia criminal.

La experiencia de Cuenca demuestra que avances significativos en el funcionamiento de los nuevos sistemas procesales acusatorios son posibles de lograr sin necesidad de realizar reformas legales, sino básicamente con un acuerdo interinstitucional e introducción de nuevas prácticas en los operadores. Como ya se ha señalado, Ecuador es uno de los países que ha tenido mayores problemas en la implementación de su sistema reformado, teniendo además serias

dificultades en su asentamiento. En ese sentido, es difícil imaginar un escenario donde en abstracto puedan existir más dificultades para producir cambios con impacto en el área procesal penal. Sin embargo, la experiencia de Cuenca dice lo contrario. Allí donde en América Latina ha sido común que buenos diseños legales sean distorsionados producto de malas prácticas, la experiencia de Cuenca permite sostener también que malos diseños legales e institucionales pueden ser corregidos con prácticas virtuosas. Sin lugar a dudas, malos diseños legales representan mayores problemas para avanzar en buenas prácticas, pero no constituyen un obstáculo insalvable para producir mejoras significativas. La realidad se altera cambiando prácticas antes que normas.

4.3 Cambios y resultados con baja inversión

Normalmente la percepción de los operadores en una buena parte de los países de la región es que no resulta posible avanzar, sin aumentos significativos de personal o cambios radicales en infraestructura e insumos. La experiencia de Cuenca da cuenta que es posible prosperar significativamente reorientando recursos disponibles y realizando pequeñas inversiones (por ejemplo en adaptar espacios de los juzgados para que operen como salas de audiencias). En consecuencia, siendo los recursos un elemento importante, el estado de funcionamiento de los sistemas de justicia criminal reformados todavía ofrecen un amplio espacio para generar muchas mejoras reorganizando su inversión y utilización.

Ecuador es uno de los países de la región que cuenta con uno de los sistemas judiciales más pobres. Ya se ha dicho que el número de defensores públicos cada 100.000 habitantes es baja y algo similar ocurre con el número de fiscales y jueces²⁷. Además, los flujos de casos que se reciben como promedio por fiscal son superiores a una buena cantidad de países de la región y, particularmente, el flujo que se recibe en Cuenca, que es superior al promedio nacional²⁸. Con todo, aun en este escenario la experiencia demuestra que, salvo la Defensa Pública, las demás instituciones de Cuenca parecieran

²⁷ Por ejemplo en materia de fiscales al año 2004, Ecuador tiene una tasa de 2,4 fiscales cada 100.000 habitantes, donde países como Bolivia tienen 4,5; Honduras 5,4; El Salvador 9,9; Guatemala 6,9, entre otros. Mayores datos véase Mauricio Duce y Cristián Riego, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2006, pp. 31 a 33.

²⁸ *Idem* p. 34.

estar dotadas adecuadamente de recursos humanos e infraestructura como para mantener la práctica desarrollada. Los flujos de casos y audiencias que actualmente manejan el Ministerio Público y los juzgados, dan cuenta de un escenario en el que incluso es posible proyectar un crecimiento de la experiencia, por ejemplo a todo tipo de audiencias de inicio de instrucción o para la toma de otras decisiones relevantes durante la etapa de investigación, sin que ello aparezca como problemático de manejar para el sistema, desde el punto de vista de su gestión.

Lo cierto es que flujos como el que presenta la ciudad de Cuenca, puestos en relación a las dotaciones de personal y recursos materiales disponibles, son bastante representativos de la realidad de muchos países e incluso constituyen peores condiciones que en varios países con igual o mayores niveles de desarrollo de América Latina. Por tanto una fortaleza de la experiencia en estudio y que permite proyectar una lección para otros países es el haber tenido la capacidad de aprovechar recursos disponibles, y con una pequeña inversión, haber podido generar estos resultados.

5. PRINCIPALES DEBILIDADES Y DESAFÍOS

Junto con las fortalezas y lecciones es necesario identificar debilidades de la experiencia en estudio que podrían constituir obstáculos a futuro, y que debieran ser superadas.

5.1 Debilidad del sistema de defensa pública

Un modelo acusatorio oral, que trabaja preferentemente a través de la metodología de audiencias, requiere de un sistema que asegure una defensa mínima de calidad a los imputados en dichas audiencias, particularmente a aquellos que no están en condiciones de financiar un abogado privado de confianza. En la ciudad de Cuenca, como en la mayoría de los países de América Latina, el porcentaje mayoritario de los imputados se encuentra precisamente en esa situación. Esto hace que el sistema actual no esté en condiciones de cubrir sino un porcentaje bajo del total de demandas que recibe.

Aparentemente, la situación actual no será superada con arreglos parciales, sino lo requerido en Ecuador es montar un sistema que pueda hacerse cargo en forma más sistemática del problema. Para ello han sido desarrollados y presentados proyectos de ley, los que por diversas razones no han prosperado.

5.2 Marginalidad de la experiencia

Una segunda debilidad de la experiencia en estudio es que no obstante su éxito, ocupa todavía un rol marginal en la forma en que se desenvuelve el proceso penal en la ciudad de Cuenca. En efecto, el resto de las actividades relevantes de la etapa de investigación se siguen resolviendo a través de peticiones escritas; la audiencia preliminar continúa dominada por el expediente; los recursos ante tribunales superiores son tramitados absolutamente por escrito, entre otras. Esto hace que las audiencias de inicio de la instrucción ocupen una pequeña porción del trabajo diario de fiscales, jueces, defensores y policías y que, por lo mismo se dificulte un cambio más estructural en el sistema. Algunos entrevistados incluso afirmaron que –no obstante el impacto de la experiencia– el expediente seguía siendo “el rey” en el proceso penal de Cuenca.

Un desafío central a futuro debe ser buscar consensos y compromisos que permitan proyectar el trabajo avanzado en las audiencias de inicio de la instrucción a otras materias. Si todos los actores reconocen que estas presentan muchas ventajas en términos de aumentar la calidad de trabajo y decisiones del sistema, debe darse un impulso adicional que permita traspasar esto a otras porciones del proceso. Para esto, surgen algunos problemas normativos de diseño procesal, que no parecen insalvables. Sobre la base de un compromiso fuerte de los actores, sería perfectamente posible interpretar las normas constitucionales y del Código de Procedimiento Penal de una manera que permitiera mayores espacios de oralidad.

5.3 Necesidad de fortalecer destrezas de litigación

Al momento de describir las dinámicas de las audiencias se mencionó que no obstante cumplirse con los aspectos centrales, se percibieron problemas de calidad, fundamentalmente en destrezas para manejar adecuadamente la información de parte de litigantes y jueces. Dichos defectos fueron mencionados reiteradamente por los distintos entrevistados. Por su parte, un juez fue sumamente crítico del trabajo de defensores privados, pero también de algunos fiscales.

Se trata de un área sumamente sensible, ya que en la medida que los litigantes no manejan bien la información y no desarrollan capacidad argumentativa, generan incentivos para reemplazar su trabajo por medio del expediente. Por tanto, mejorar capacidades de litigación es un factor clave para sustentar la práctica existente y lograr su ampliación en un futuro cercano.

La razón de fondo que explicaría en buena parte esta situación es que desde el proceso de capacitación de 2003, no se ha efectuado ningún programa sistemático destinado a fortalecer las destrezas de litigación en audiencias previas a juicio. Tampoco ha existido un trabajo interinstitucional en la materia que permita intercambiar experiencias y criterios para mejorar el resultado de su trabajo individual en las audiencias. La situación es más crítica tratándose de abogados privados, la mayoría de los cuales no formaron parte del programa de 2003.

En consecuencia, resulta indispensable desarrollar algún tipo de capacitación que en el mediano plazo pueda cubrir a todos los actores del sistema. Para ello sería vital comprometer no solo a las instituciones del sector y a los abogados privados, sino también a las facultades de derecho locales de forma tal de introducir con más fuerza en sus programas de formación de pre y postgrado, el desarrollo de estas destrezas y habilidades.

5.4 Retrocesos y necesidad de reforzar compromisos

Como se señaló, a ocho meses de la puesta en marcha de la experiencia, esta sufrió un retroceso al eliminarse las audiencias de inicio tratándose de casos no flagrantes. Junto con ello, se constató en varias de las entrevistas que parte de los compromisos iniciales se habían debilitado producto de diversos cambios de escenario en el tiempo (por ejemplo cambios en la presidencia de la Corte Superior de la ciudad, de la cabeza nacional del Ministerio Público que había impulsado fuertemente la experiencia, incertidumbre respecto a la posición de la Corte Suprema frente a las impugnaciones pendientes, entre otros). Todo esto generaba una cierta sensación de incertidumbre en algunos actores y, sin lugar a dudas, una limitación que dificultaba pensar en la ampliación de la experiencia. Pero además, la sensación de incertidumbre podría en el tiempo deteriorar incluso los avances obtenidos hasta el momento.

La situación actual genera la necesidad de desarrollar una estrategia que permita reforzar los compromisos originales de autoridades y operadores locales, pero que a su vez pueda llegar más arriba. Los resultados logrados son la mejor carta de presentación para ello. Parece difícil que autoridades con mínima preocupación por los resultados de sus instituciones puedan negar el valor de lo obtenido en Cuenca, especialmente si se pone la información existente a su disposición y se genera un diálogo con ellas para poder exponer

con claridad lo avanzando y lo que es necesario realizar para profundizar los resultados. Otro componente de una estrategia destinada a este objetivo es movilizar a otros actores y fuerzas sociales, por ejemplo los medios de comunicación y ONG del sector para mostrar cómo el impacto de la experiencia ha traspasado simplemente a los actores y existe una demanda social por su continuidad y ampliación.

LA ORALIDAD EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO: LA EXPERIENCIA DE QUETZALTENANGO, GUATEMALA*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo describir la experiencia de oralización de las etapas previas al debate en la ciudad de Quetzaltenango, Guatemala, y entregar algunas opiniones generales de evaluación y proyecciones de la misma. Desde 2005, en dicha ciudad se ha implementado un sistema de audiencias orales para resolver los principales aspectos que se plantean con anterioridad a la etapa de debate o juicio, por medio de prácticas y modificaciones en los sistemas de gestión de las instituciones y sin realizar cambios legislativos.

Para la elaboración del presente informe se visitó la ciudad de Quetzaltenango del 15 al 17 de noviembre de 2005 y la ciudad de Guatemala los días 17 y 18 del mismo mes y año. Durante la actividad se sostuvieron entrevistas con jueces, fiscales, defensores públicos, académicos, representantes de instituciones asociadas al sector justicia y encargados de la administración de tribunales. Se recopiló diversos estudios, datos estadísticos y de otra naturaleza, y se observaron audiencias de la etapa de investigación. La información fue complementada en una segunda visita a la ciudad de Quetzaltenango realizada el 21 de marzo de 2006, donde también se observaron audiencias y se efectuaron entrevistas.

Este reporte entrega, en primer lugar, información general sobre el estado de la reforma procesal en Guatemala. Seguidamente se describe la organización del sistema de justicia criminal de la ciudad

* Informe redactado por Mauricio Duce, Coordinador de Capacitación de CEJA y profesor investigador de la Universidad Diego Portales.

de Quetzaltenango. Luego se narra el desarrollo y contenidos de la experiencia de oralización y se efectúa un análisis de las principales fortalezas del modelo en estudio. El informe termina con un resumen de las debilidades y desafíos observados y el planteamiento de consideraciones finales acerca del impacto y sus proyecciones.

1. CONTEXTO GENERAL: EL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN GUATEMALA¹

Guatemala fue uno de los países que encabezaron el movimiento de reformas procesales penales generado a partir de la segunda mitad de los años 80 en América Latina. En efecto, en 1992 aprobó, a través del Decreto 51-92, un Código Procesal Penal que intentó establecer un procedimiento de características acusatorias. Este Código reemplazó al Código Procesal Penal de 1973, que básicamente reproducía la forma inquisitiva de procesamiento penal que había imperado casi sin excepciones en dicho país. Luego de diversos aplazamientos, el Código de 1992 entró en vigencia en todo el país el 1 de julio de 1994. En sus orígenes, la discusión del Código se vinculó con el proceso de pacificación, tras casi 36 años de conflicto armado interno. En ese contexto, el nuevo sistema procesal penal surgió como un importante componente para la consolidación democrática de Guatemala.

En lo sustancial, el Código de 1992 establece un procedimiento de tres fases. La primera es el procedimiento preparatorio y está destinado a que los fiscales puedan recopilar antecedentes que le permitan fundar una acusación contra el imputado. Una segunda fase –el procedimiento intermedio–, debe controlar la seriedad de la acusa-

¹ Información detallada sobre la reforma procesal penal en Guatemala puede verse en Luis Ramírez y Miguel Ángel Urbina, Guatemala, en *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, pp. 443 a 508. Sobre el funcionamiento general del sistema reformado en dicho país puede verse Luis Ramírez (Coordinador) y otros, *Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina: Informe de Guatemala 2002-2003*, 213 pp., disponible en: www.cejamericas.org. Una versión resumida de dicho estudio puede revisarse en Cristián Riego (autor) y Juan Enrique Vargas (editor), *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultado del Proyecto de Seguimiento*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, pp. 119 a 126. Adicionalmente, puede verse Erick Juárez, *Proceso de Reforma Judicial Penal en Quetzaltenango: una retrospectiva para la evaluación actual*, Centro Universitario de Occidente Universidad de San Carlos de Guatemala, Quetzaltenango 2006, 240 pp.

ción del fiscal. Una tercera, el debate, tiene como finalidad la realización de un juicio oral, público y contradictorio. Adicionalmente, el Código establece facultades discrecionales (principio de oportunidad y desestimación), salidas alternativas (suspensión condicional de la persecución penal) y procedimientos simplificados (abreviado y por faltas) que permiten a los fiscales terminar el caso en forma anticipada o por una vía distinta al procedimiento ordinario. El modelo previsto en el Código se ha mantenido, aun cuando se introdujeron al menos seis modificaciones de importancia, varias de las cuales han reforzado sus componentes inquisitivos, constituyendo un cierto retroceso respecto del proceso contemplado en la legislación original.

Luego de más de 10 años de funcionamiento del nuevo sistema procesal penal, existe una percepción generalizada respecto a que no se han podido plasmar los cambios y resultados que se esperaban. En particular, diversos estudios muestran que las prácticas del sistema todavía están fuertemente vinculadas a las lógicas existentes con anterioridad a la reforma, particularmente en la etapa de investigación preparatoria². El expediente judicial se ha mantenido como la principal fuente de información y de toma de decisiones en el proceso penal y el fenómeno de delegación de funciones jurisdiccionales en funcionarios subalternos de los tribunales se conserva como una práctica extendida. A todo ello se suman demoras y altos promedios de duración de procesos³, poca capacidad de término de casos⁴ y un porcentaje elevado en el uso de la prisión preventiva⁵.

Cabe señalar que la reforma en Guatemala no significó un cambio sustancial en la metodología de trabajo y decisiones de la etapa preparatoria a juicio. No obstante que la facultad de dirigir la inves-

² Luis Ramírez, *op. cit.*

³ En los casos objeto de análisis en el estudio de seguimiento se pudo constatar una duración promedio de 732 días entre la comisión del delito y la realización del juicio oral. También se pudo constatar un promedio de 490 días entre la formulación de la acusación y la realización del juicio. Véase Cristián Riego, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

⁴ De acuerdo al estudio de seguimiento citado, el total de casos terminados el año 2001 mediante el uso de facultades discrecionales y salidas alternativas era solo del 4% del total de ingreso. Véase Cristián Riego, *op. cit.*, p. 152.

⁵ En 1996, 74% de las personas privadas de libertad en Guatemala lo era en calidad de presos preventivos, en 1999 dicha cifra alcanzaba el 64%, en 2002 disminuía a 47% y en abril de 2003 subía a 61%. Véase, Reporte sobre la Justicia en las Américas, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005, p. 256. Disponible en www.cejamericas.org

tigación fue entregada a los fiscales, se ha mantenido una dinámica de tramitación procesal conforme a los ritos propios de un sistema escrito. El expediente sigue siendo la metodología y fuente principal para la toma de decisiones en etapas previas a juicio; esto pese a que el Código de 1992 establece explícitamente la realización de audiencias orales para la decisión de cuestiones más relevantes del proceso⁶.

Las causas que explican esta situación son complejas y difíciles de sintetizar. Un factor que suele ser esgrimido se vincula con las debilidades que tuvo el proceso de implementación en Guatemala. Se suele mencionar que un problema para el logro de cambios ha sido la falta de recursos. No es la finalidad del presente trabajo analizar estas respuestas, sin embargo, sí resulta de interés señalar que el sistema procesal penal guatemalteco ha sido objeto de varias iniciativas de mejoramiento e inyección de recursos desde la segunda mitad de la década de los 90, lo que ha permitido mirar con mayor optimismo el futuro. En efecto, el Ministerio Público ha incrementado su presupuesto en cinco veces desde 1995 a 2005 (de US\$ 11 millones a US\$ 56 millones) y de contar con 24 fiscales en 1991 a 847 en 2004⁷. Un desarrollo parecido, aunque con menor crecimiento, es posible observar en el Instituto de la Defensa Penal Pública. Así, entre 2001 y 2005 el presupuesto de dicha institución creció 39%. El número de defensores aumentó de 96 en 2002 a 137 en 2004⁸. A lo anterior se suman diversas iniciativas y mejoras en el Poder Judicial en materia de presupuesto, número de jueces y apoyo en la gestión⁹.

Respecto con la introducción de audiencias orales y públicas, en los últimos años destacan varias iniciativas destinadas a impulsar la oralidad como metodología para la toma de decisiones en la etapa previa al juicio. Un ejemplo de ello es que los juzgados de primera instancia de Guatemala han sido provistos de infraestructura básica (mobiliario y habilitación de pequeñas salas de audiencias) para que puedan funcionar bajo esa modalidad de trabajo. Si bien estas ini-

⁶ Solo para citar algunos ejemplos pueden revisarse los artículos 259 y 277 del Código Procesal Penal referidos al decreto y revisión de la prisión preventiva o el artículo 340 referido a la audiencia intermedia.

⁷ Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005.

⁸ Reporte, *op. cit.*, p. 254.

⁹ Así, por ejemplo, entre 1997 y 2001 el número de tribunales creció 51,7%. Véase Reporte, *op. cit.*, p. 249.

ciativas presentan avances significativos, existe una clara percepción de que ellas todavía no han podido quebrar la lógica del expediente, debido, por ejemplo, a que las decisiones se postergan y no son adoptadas al finalizar la audiencia o por existir problemas de publicidad en su realización.

2. DATOS GENERALES DE LA JURISDICCIÓN EN ESTUDIO

Quetzaltenango pertenece al departamento del mismo nombre, que forma parte de la región occidental de Guatemala¹⁰. El departamento reúne 24 municipios y en el año 2000 contaba con 678.251 habitantes¹¹. El municipio de Quetzaltenango, en donde se encuentra la ciudad del mismo nombre, es la cabecera departamental. Se trata de un municipio de 120 km², ubicada a 200 kilómetros de ciudad de Guatemala y que tiene una población aproximada de 120.000 habitantes. Es la segunda ciudad de más importancia del país y constituye el principal centro de distribución agrícola. La población indígena representa cerca del 50%, siendo el quiché el idioma indígena dominante. La justicia penal está organizada en dos jurisdicciones: la jurisdicción regional y la jurisdicción departamental.

La jurisdicción regional cuenta con un juzgado de primera instancia (un juez) y un tribunal de sentencia (tres jueces) y tiene competencia para conocer delitos de alto impacto cometidos en la región. Se trata de casos de narcotráfico, lavado de activos, robo de vehículos, robo de bancos, asesinatos y secuestros. Es importante destacar que la experiencia de oralización del proceso no ha cubierto el trabajo de esta jurisdicción y no fue objeto de la presente investigación.

La justicia departamental está integrada por dos juzgados departamentales de primera instancia que cumplen la función de juzgados de garantía (cada uno con un juez) y un tribunal departamental de sentencia (integrado por tres jueces). Una tercera categoría de tribunales son los tribunales de paz que tienen competencia para conocer algunas faltas. El sistema cuenta, además, desde 2001, con un Centro de Gestión Penal que cumple funciones de apoyo a juzgados de

¹⁰ Para datos generales sobre el sistema judicial de Guatemala ver Reporte, *op. cit.*, pp. 248 a 260.

¹¹ Procesos de Reforma Procesal Penal en América Latina: Quetzaltenango 2003, p. 3.

primera instancia y sentencia (funciones de secretaría común, notificación, custodia de expedientes, entre las más relevantes).

A lo anterior debe agregarse que la jurisdicción posee una sala (sala quinta) de la Corte de Apelaciones, integrada por tres magistrados.

La fiscalía departamental tiene seis agentes fiscales, cuatro auxiliares fiscales (con facultades para litigar en audiencias preliminares) y un fiscal distrital responsable de la oficina. Cada agente fiscal se encuentra a cargo de una agencia fiscal. Estas por regla general no son especializadas, no obstante, tres de ellas conocen con exclusividad delitos de narcotráfico, crimen organizado y aquellos que tienen como víctimas a menores de edad. Además, la oficina distrital posee un conjunto de funcionarios que prestan apoyo administrativo y en el desarrollo de las investigaciones (un equipo de ocho expertos en sitio del suceso y un médico forense, entre otros). En total en la Fiscalía trabajan 62 personas. En el momento en que se realizó la primera visita se estudiaba una reorganización del trabajo de la misma.

La Defensoría Penal Pública tiene seis defensores, incluidos el Defensor Coordinador, a quien se agrega un Defensor de Jóvenes Infractores y un Defensor Indígena. Cada defensor cuenta con el apoyo de un asistente (estudiante de Derecho). Además, la oficina posee un administrador, un trabajador social, un intérprete y un psicólogo que presta servicio a toda la región.

Finalmente, la policía se compone de 325 agentes para todo el departamento.

No se pudo acceder a estadísticas oficiales con flujos actualizados de trabajo de cada institución. Con todo, durante las entrevistas se obtuvo información aproximativa. Es así como en la Fiscalía se estima que el flujo anual de casos recibidos es cercano a 15.000. De ellos, casi 12% concluye anualmente. En la Defensa se estima que cada defensor tiene alrededor de 40 casos en permanente tramitación, de ellos 15 a 20 personas están en calidad de detenidas. Según informó la Fiscalía, hasta noviembre de 2005 se habían realizado 68 juicios orales en el tribunal departamental.

La experiencia de oralización del proceso se ha llevado a cabo en el ámbito de la justicia departamental, incluyendo el trabajo de la Sala de la Corte de Apelaciones. Cabe destacar que tanto el Ministerio Público como la Defensa Pública prestan servicios en casos tramita-

dos por la justicia departamental y regional. En la Defensa, se estima que 70% de los casos que atiende corresponde a la justicia departamental y 30% a la regional.

3. LA EXPERIENCIA DE ORALIZACIÓN

Como se dijo en la introducción, la experiencia ha consistido en la generación de un modelo judicial penal basado en el desarrollo de audiencias, lo cual ha implicado cambios en la gestión y organización del trabajo judicial. A continuación veremos sus principales componentes.

3.1 Historia y desarrollo

En Guatemala se han realizado diversos esfuerzos por mejorar el funcionamiento de la reforma procesal penal. Por ejemplo, a partir de 1998 comenzaron a implementarse los Centros de Gestión Penal destinados a apoyar el trabajo de juzgados de primera instancia y disminuir los espacios de corrupción del sistema. El 2001 se inició un primer esfuerzo dirigido a oralizar algunas actividades de la etapa de investigación, especialmente la primera audiencia. Pese a presentar avances muy significativos, dichos esfuerzos no permitieron quebrar la lógica general de funcionamiento del sistema, pero sirvieron para dejar una semilla en distintos actores del sistema, que ha sido importante para el desarrollo de nuevas iniciativas.

Entre 2002 y 2003 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (IECPG) y CEJA realizaron un estudio de la reforma procesal penal en Guatemala, demostrando avances, pero también importantes problemas en su funcionamiento. El estudio fue realizado en la ciudad de Guatemala y luego replicado en Quetzaltenango. A fin de conocer los resultados de este proyecto, en Quetzaltenango se generó un debate entre los diversos actores, en torno a la necesidad de introducir cambios en las prácticas del sistema que permitieran superar los problemas¹². Durante el primer semestre de 2003 se empezó a generar un espacio para desarrollar la litigación oral en los procesos, aunque con varios inconvenientes e imperfecciones. Por ejemplo se estableció una suerte de audiencia inicial para controlar la detención y formular cargos, sin embargo

¹² El reporte de ello puede verse Erick Juárez, *op. cit.*

ella era hecha fraccionadamente, con base en la lectura del expediente y con duraciones superiores a una hora como promedio.

Producto del consenso entre los distintos actores de la comunidad legal de Quetzaltenango, en mayo de 2004 se elaboró un proyecto con el objetivo de acelerar los procedimientos penales, y que contó con el apoyo de instituciones a nivel local, pero manifestó dudas y reticencias de parte del Ministerio Público, por lo que este solicita seis meses para poder sumarse. Ese período intermedio permitió fortalecer el proyecto y orientarlo con claridad a la oralización de las diversas etapas del proceso. Es así como el ICCPG realizó una consultoría gratuita a los tribunales, con la finalidad de estudiar los cambios requeridos en su gestión. También se accedió a las experiencias internacionales en la materia, que permiten tomar ideas de cómo avanzar, fortalecer la voluntad para asumir los cambios discutidos y despejar dudas de distintos actores¹³.

En abril de 2005 comenzó a funcionar la nueva modalidad de trabajo, la cual incluyó a los juzgados de primera instancia, al Tribunal de Sentencia y la Corte de Apelaciones. Esta experiencia fue respaldada por la Corte Suprema que en junio de 2005, emitió un Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, estableciendo una nueva regulación para la organización administrativa de tribunales en la línea trazada por la experiencia de Quetzaltenango.

3.2 Descripción de la experiencia y su impacto

El objetivo del proyecto de Quetzaltenango ha sido profundizar el carácter oral del proceso penal guatemalteco, por medio de la instalación de audiencias orales y públicas como forma de resolver las principales cuestiones que se debaten en la etapa previa al juicio oral. Además, se ha avanzado en la implementación de audiencias para solucionar algunas cuestiones previas en cuestiones incidentales y recursos ante el Tribunal de Sentencia y la Sala de la Corte Apelaciones.

¹³ En este sentido destaca la realización de un curso sobre oralidad en etapas preliminares en el que participaron en calidad de alumnos una parte importante de los actores comprometidos con la experiencia de cambio en Quetzaltenango. Dicho curso surgió como una actividad de réplica local del primer Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal de CEJA y fue ejecutada por Luis Ramírez del ICCGP de ciudad de Guatemala. El curso consistió en reproducir cinco módulos del programa de e-learning de CEJA focalizados en el tema de oralización de las etapas preliminares en juicio.

El cambio en la metodología de trabajo ha implicado modificaciones en la organización y gestión interna de tribunales, entre ellas, la liberación de todo tipo de funciones administrativas de los jueces de primera instancia y la creación de tres unidades de trabajo al interior de cada juzgado (Unidad de Atención de Público, Unidad de Comunicaciones y Unidad de Audiencia). El segundo gran cambio administrativo-jurisdiccional fue la transformación del sistema de registros, que pasó de ser un sistema de expedientes a uno de grabación en CD de las audiencias, lo cual también se ha incorporado en debates ante el Tribunal de Sentencia y la Sala de la Corte de Apelaciones.

Además, se ha generado una instancia de coordinación entre los diversos actores y al interior de los propios tribunales. A continuación se resumen los principales cambios observados en la visita y su impacto:

a) *Juzgados de primera instancia*

En los juzgados de primera instancia se ha instalado un proceso por audiencias orales. En efecto, las principales cuestiones se debaten en diversos tipos de audiencias, tales como la legalidad de la detención, la ligación a proceso (suerte de auto de procesamiento dictado por el juez a solicitud del fiscal), medidas cautelares y su revisión, solicitud de suspensión condicional del procedimiento, entre otras.

Durante la primera visita solo uno de los juzgados de primera instancia se encontraba funcionando ya que el otro estaba en período de vacaciones. Se pudo apreciar que en el transcurso de la mañana se desarrollaron varias audiencias sobre diversas materias. En concreto, se observaron cinco de aproximadamente 10 programadas para esa mañana. Todas las audiencias eran públicas y en casi todas había público en la sala de audiencia (familiares o abogados por lo general). Las audiencias duraron entre 4 y 27 minutos la más larga de ellas. Se apreció como, efectivamente, se había instalado una dinámica de debate y decisión oral sin expediente de referencia, no obstante, el juez contar con los partes policiales tratándose de la primera audiencia. Impresiones equivalentes fueron obtenidas en la segunda visita.

Las audiencias cubren un espectro amplio de temas con grados de complejidad variables. En este sentido, se observaron audiencias muy sencillas –por ejemplo, para solicitar la remisión del caso a un juzgado de paz por recalificación jurídica del fiscal de un delito a

falta— y otras más complejas que incluían control de detención, ligación a proceso, declaración del imputado y discusión de medidas cautelares.

En todas las audiencias el sistema de registro fue la grabación de un CD cuyo contenido se imprimía al final de la audiencia para incorporarlo al expediente electrónico (actividad que tomaba un par de minutos al finalizar la audiencia), también se entregaba copia a solicitud de la parte respectiva. Mención aparte requieren las resoluciones judiciales. La práctica ha llevado que el registro de resoluciones y actividades del tribunal sea solo en audio, lo que ha generado algunos problemas con los actores del sistema, tema sobre el cual se volverá al final de este informe.

Se apreció una adecuada dinámica de los actores, aun cuando se evidenciaron debilidades en las destrezas de algunos abogados. Este fue un tema recurrentemente mencionado en distintas entrevistas. Casi todos los actores estaban de acuerdo que se requería mayor capacitación en destrezas de litigación para este tipo de audiencias.

En las entrevistas se informó que las audiencias eran fijadas en horizontes de tiempo muy cercanos a su solicitud, generalmente 24 o 48 horas antes, e incluso a veces el mismo día. En caso de la primera audiencia, esta es normalmente realizada dentro de las 48 o 72 horas siguientes a la detención (donde ya ha habido una primera comparecencia ante el juez de paz, descrita por los actores como una actividad bastante formal y que no constituye un verdadero control). La audiencia intermedia se programa entre 10 a 15 días, dentro de los marcos establecidos por el Código Procesal Penal.

La dinámica de cómo se genera la audiencia depende del tipo que se trate. Si es una primera audiencia (con persona detenida), normalmente el tribunal recibe la prevención policial del juzgado de paz y una copia se envía al Ministerio Público. En ese momento se fija la audiencia. La solicitud de audiencia de otro tipo se realiza de manera bastante informal, básicamente por medio de una solicitud oral (personalmente o por teléfono) o por medio de fax o correo electrónico al funcionario respectivo del juzgado (asistente de audiencias) indicando el motivo de la audiencia. Las audiencias son comunicadas por un funcionario del tribunal al Ministerio Público y la Defensa. En la Defensoría se cuenta con un coordinador común responsable de contactar al defensor del caso. En la Fiscalía se hace cargo el fiscal específico, lo que dificulta la comunicación.

El juez cuenta con varios niveles de información antes de llegar a la audiencia. Para la primera tiene a su disposición la prevención policial. Si se trata de una revisión de medida cautelar, eventualmente se dará tiempo de revisar el audio de la audiencia en que esta se decretó. En otras, llega solo con conocimiento del tipo de caso que se tratará. La tendencia ha sido a disminuir la revisión de antecedentes antes de la audiencia. La dinámica de agendar audiencias constituye un buen mecanismo para evitar la revisión detallada de antecedentes antes de su inicio. Consistente con lo anterior, la jueza entrevistada señaló que no revisa todos los antecedentes para cada audiencia y que gasta la mayor parte de su tiempo en la audiencia o en actividades a consecuencia de esta. Al parecer, con el tiempo y la adaptación a la nueva modalidad de trabajo, la necesidad de revisar antecedentes antes de la audiencia ha ido desapareciendo.

Se observó que existe un flujo intenso de audiencias en el tribunal. Durante la primera visita ello se debió a que solo uno de los dos juzgados estaba en funciones, en consecuencia, estaba con carga superior a su promedio normal de trabajo. En todo caso, según las estadísticas proporcionadas por el primer juzgado, entre abril y septiembre de 2005 se habían grabado 327 audiencias, es decir, un promedio de 65 audiencias mensuales y 3,3 diarias (contabilizando 20 días hábiles como promedio al mes). Además, en ellas se habían decidido 579 asuntos, es decir, un promedio de 1,8 asuntos por cada audiencia. Todo esto lleva a concluir que existe una consolidación efectiva del sistema de audiencias. Si bien no se trata de un flujo extremadamente alto, es suficiente para hablar de una práctica asentada.

Al parecer hay un bajo nivel de fracasos de las audiencias. En apreciación de la jueza entrevistada solo 5% de las audiencias programadas fracasan con motivo de la incomparecencia de una de las partes, el traslado de un imputado o el cruce de audiencias. Durante las visitas no se observó el fracaso de alguna audiencia, lo que tendería a ratificar esta información, aun cuando no había estadísticas sobre el punto.

La jueza entrevistada estimó que el sistema de audiencias le ha permitido mejorar la calidad de información que se presenta ante el tribunal para resolver y la calidad de sus decisiones; ella indicó que durante los primeros ocho meses de operación, solo una apelación en contra de una de sus decisiones fue acogida. Esta nueva metodología había permitido acelerar notablemente la tramitación de los casos. Su juzgado había pasado de estar con sobrecarga de trabajo,

retraso y nulidades constantes, a estar al día e incluso, con capacidad para manejar un mayor flujo que el actual. Estas apreciaciones son compartidas también por la defensa. Se expone como ejemplo que la revisión de una medida cautelar y su decisión puede obtenerse en un máximo de cuatro días desde que se solicita, mientras que antes se tardaban más de 15 días. De otra parte, existe la percepción que las audiencias han generado un mayor espacio para el debate y una mayor exigencia de fundamentación del juez en sus decisiones, todo lo cual redundaría en un aumento de las garantías a favor de los imputados y en fallos de mayor calidad. Finalmente, se indica que los imputados comprenden mejor la situación de sus casos y las resoluciones que se adoptan durante su desarrollo.

Un último aspecto necesario de destacar es que, de acuerdo a las observaciones realizadas, la delegación de funciones jurisdiccionales había desaparecido con esta nueva modalidad de trabajo. En efecto, las decisiones jurisdiccionales son adoptadas sobre la base de la información y argumentos debatidos en las audiencias en forma inmediata de parte de los jueces. Con esto se ha roto una persistente tradición en el funcionamiento del sistema de justicia criminal de Guatemala.

b) Tribunal de Sentencia

La experiencia de oralización también fue asumida por el tribunal de sentencia, el cual realizaba un conjunto de actividades de preparación del juicio de manera escrita y con plazos que alargaban el proceso de manera importante (a lo cual había que sumarle notificaciones, traslados, entre otros). Antes de la experiencia, la preparación del juicio tenía tres hitos diferentes: la comparecencia a juicio, las excepciones y audiencia de prueba, que tomaban dos meses, en las mejores hipótesis, antes de fijar la fecha a juicio.

En la actualidad, esos tres aspectos se realizan en audiencias, lo que ha permitido acumular dos en una o incluso los tres en una sola con un gran ahorro de tiempo y recursos. En los casos de la audiencia más simple, como es la de comparecencia, se indica que esta toma cinco minutos y en ella se suele renunciar a la segunda audiencia destinada a presentar excepciones. Por el contrario, la audiencia de prueba es más compleja y toma cerca de 30 minutos.

Se afirma que gracias a la nueva metodología de trabajo ha bajado la fijación de fecha para juicio entre dos y medio a cuatro meses, cuando antes era de 10 meses. No fue posible conseguir estadísticas

que permitieran verificar dicha opinión de los jueces del tribunal de sentencia. Otro factor que explica este importante impacto es que al realizarse oralmente la comparecencia a juicio, hay incentivos para que el Ministerio Público ejerza el principio de oportunidad en forma temprana, cuando antes solía ejercerse solo días antes del juicio, con lo cual la agenda del tribunal tenía tiempos muertos. Ello ha permitido liberar la agenda de juicios y avanzar más rápido. Finalmente, otra ventaja de la nueva metodología de trabajo es que ha permitido mejorar la calidad de las decisiones, lo que se refleja, entre otras cosas, en una mayor depuración de la prueba que se admite a juicio.

Otra innovación en el tribunal de sentencia ha sido el cambio de sistema de registro. También se ha introducido la grabación de las audiencias en un CD, elemento que ha experimentado problemas solo en un caso. El uso de CD durante la etapa previa a juicio ha disminuido el rol del expediente en el juicio, a pesar de reconocerse que subsiste una práctica importante de lectura del mismo, en casos que han llegado a juicio y en los que todavía existía un expediente.

En materia de organización administrativa, el tribunal de sentencia ha experimentado cambios similares a los juzgados de instancia. En la primera visita, el tribunal contaba con siete funcionarios administrativos organizados en sus respectivas unidades, pero los jueces entrevistados concordaron que con la nueva modalidad de trabajo se podría trabajar eficientemente incluso con un número inferior de funcionarios, en la medida que estos estuvieran bien capacitados y el tribunal cuente con recursos adecuados para el desarrollo de sus funciones.

c) Corte de Apelaciones

Innovaciones similares se han evidenciado en el trabajo de la Sala de la Corte de Apelaciones, aun cuando no fue objeto de revisión específica durante las visitas. Es necesario destacar que existe un decidido apoyo de los magistrados de la Corte a las experiencias llevadas a cabo, tanto en juzgados de primera instancia como en el Tribunal de Sentencia.

d) Infraestructura

Debe destacarse que todos los tribunales de Quetzaltenango, tanto regionales como departamentales, trabajan en un moderno edificio

que cuenta con instalaciones apropiadas para el trabajo descrito. Así, el tribunal de sentencia y juzgados de primera instancia cuentan con salas de audiencias amplias, con capacidad de recibir un número importante de público y de fácil acceso en el contexto del edificio. Las salas de audiencia de los juzgados de primera instancia incluso tienen un ventanal que permite observar qué ocurre en la sala de audiencia, aun sin entrar a ella.

Respecto del apoyo tecnológico, se aprecia que las salas cuentan con un computador para efectos de registro y los micrófonos utilizados son estándares para PC. Es decir, el sistema se ha podido instalar con tecnología básica disponible y de bajo costo, sin necesidad de contar con un sistema sofisticado.

4. PRINCIPALES FORTALEZAS

Las principales fortalezas de la experiencia de Quetzaltenango son:

4.1 Integralidad del cambio

La experiencia descrita se ha basado en un cambio de tres componentes esenciales que permiten sustentar el sistema de audiencias: gestión administrativa de los tribunales, sistema de registro y metodología de trabajo. No se ha tratado solo de hacer audiencias, sino de cambiar la gestión del sistema y pensarlo de una manera diferente. Es así como se ha producido una reestructuración de tribunales y, tal vez lo más significativo, se ha intentado por vía del cambio del sistema de registro, atacar el núcleo duro de la lógica del sistema de tramitación basado en papeles o el expediente. El hecho de atacar paralelamente varios aspectos vinculados a la lógica del sistema escrito ha permitido proyectar sustentabilidad de la experiencia a futuro. Sin eliminar el expediente tradicional es difícil pensar en un adecuado sistema de audiencias.

4.2 Compromiso y rol de los actores

Durante las visitas se pudo observar mucha motivación y compromiso de los distintos actores del sistema en el desarrollo de la experiencia de oralización. Empero, hubo reticencias iniciales del Ministerio Público y algunos problemas con la Defensoría Pública (en especial a nivel de la oficina central en ciudad de Guatemala); sin embargo, todos los actores entrevistados concordaron que la experiencia ha permitido mejorar la calidad del sistema y se manifiestan

abiertos en su continuación, profundización y perfeccionamiento. En consecuencia, el compromiso no solo está basado en una apertura de los actores a la innovación, sino también en que la nueva forma de trabajo se ha traducido en beneficios concretos para el sistema.

4.3 Comunidad jurídica involucrada

Otro elemento constatado fue la existencia de una comunidad jurídica muy activa que reúne cerca de 30 personas y que ha sido un espacio para la discusión y socialización sobre el cambio y perfeccionamiento del sistema de audiencias en Quetzaltenango. Al momento de las visitas, el grupo se había reunido con periodicidad semanal por cerca de un año y medio, a fin de discutir temas sustantivos penales y procesales en aras de la mejora de la administración de justicia penal. Es necesario destacar que este grupo no solo tiene influencia en el gremio de abogados, sino también en la enseñanza del Derecho. En consecuencia, se trata de una comunidad que apoya y sustenta el trabajo del resto de los actores.

4.4 Respaldo político de autoridades judiciales

La experiencia de Quetzaltenango ha contado con el apoyo de autoridades judiciales a nivel nacional y regional (Corte Suprema y Sala de la Corte de Apelaciones). En este sentido, destaca la expedición del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales en junio de 2005 por parte de la Corte Suprema, a dos meses de iniciada la experiencia, lo que tendió a reforzar la orientación de los cambios de gestión adoptados en la referida ciudad. El respaldo de ambas cortes ha generado un escenario de trabajo seguro para los jueces comprometidos con la experiencia, quienes no se han visto sujetos a presiones y tensiones propias de un cambio tan significativo como el que han llevado adelante. Esto es particularmente importante si se considera que al inicio de la experiencia, un sector de abogados intentó obtener pronunciamientos de ilegalidad de las nuevas prácticas o intimidar a jueces por medio de la presentación de recursos.

4.5 Infraestructura

Como se describió anteriormente, Quetzaltenango cuenta con instalaciones de primer nivel para la realización de audiencias públicas, lo que ha facilitado avanzar en la nueva modalidad de trabajo sin tener que realizar inversiones financieras significativas. Esto, por ejemplo,

marca un escenario muy distinto al de los juzgados de la torre de tribunales de ciudad de Guatemala en donde, si bien es cierto se ha hecho un esfuerzo importante por dotar a cada juzgado de mobiliario para realizar audiencias, ellos por lo general no tienen espacio para público y su acceso es mucho más complicado. Con todo, ha habido problemas con el financiamiento de insumos de menor carácter, como por ejemplo los CD o micrófonos en salas de audiencia, lo que debe ser superado para evitar que esta iniciativa se debilite.

5. PRINCIPALES DEBILIDADES Y DESAFÍOS

Las principales debilidades y desafíos son:

5.1 Capacitación de actores

Los actores entrevistados concordaron en que una de las debilidades de la experiencia es la falta de destrezas orales de varios actores del sistema. Se percibe como necesaria una capacitación más específica en esta temática. Dichas apreciaciones fueron confirmadas en la observación de audiencias. El problema que genera la falta de destrezas se manifiesta en varios aspectos. En primer lugar, refuerza la tendencia de los actores a recurrir al expediente como fuente de información, con lo cual la audiencia se formaliza y pierde inmediatez. En segundo lugar, cuando un actor no cumple adecuadamente su rol por carecer de herramientas, se genera presión para que los otros actores (típicamente jueces) subsidien al más incompetente, produciéndose una confusión de roles que perjudica la dinámica de las audiencias.

5.2 Incorporación de justicia regional

Una importante debilidad detectada en la experiencia de Quetzaltenango es que no incorporó el trabajo de la justicia regional. Se constató la coexistencia de los dos sistemas: tribunales penales con una metodología de trabajo basada en el expediente y otros tribunales que operaban mediante audiencias. Más grave aún, fiscales y defensores públicos se ven forzados a tramitar casos en ambas jurisdicciones. Tal situación dificulta el proceso de asimilación e internalización de la nueva lógica y prácticas que impone un sistema de audiencias, ya que mantiene a los actores con dos esquemas de trabajo paralelos. Además, obstaculiza el cambio de gestión y de procesos al interior de las instituciones, ya que deben ser funcionales a ambos esquemas de tramitación de casos.

El mantenimiento de dos formas de trabajo tan distintas, no solo afecta la sustentabilidad futura de la experiencia en la propia ciudad, sino también su capacidad de proyección al resto del país. Se trata de un tema muy sensible. Es indispensable incluir a los tribunales regionales en el trabajo ya avanzado, independientemente del debate acerca de su existencia o no.

5.3 Aspectos de gestión

Hay varios aspectos de la gestión del sistema que pueden mejorarse a futuro, aun cuando no necesariamente hayan sido un obstáculo hasta el momento.

Como se ha señalado, la principal deficiencia detectada habría sido la poca capacidad instalada para contar con estadísticas y datos que permitan conocer con más detalle el trabajo de las instituciones bajo el nuevo sistema. La única forma de hacer seguimiento y corrección de la experiencia es a través de información empírica cualitativa y cuantitativa; sin embargo, las instituciones evaluadas no cuentan con las herramientas ni capacidades para producir información de ese tipo; aún más, pareciera que tal función no es considerada un objetivo prioritario de la gestión. Esto es algo que debe corregirse en forma rápida. Debe tenerse presente que disponer información empírica sobre los resultados de la experiencia constituye una buena estrategia de difusión de la misma, útil para el convencimiento de los actores reticentes de otros departamentos del país.

Cuando se habla de producción de información no necesariamente se alude a la dotación de sistemas y herramientas sofisticadas. Hay mucha información que puede generarse incluso de manera más artesanal o con recursos mínimos (plantillas Excel por ejemplo). En este contexto, el tema central pasa por elevar la función de recopilación de información estadística a nivel sistémico como una función relevante y clave para el funcionamiento de los actores del sistema.

Por otra parte, también parece necesario avanzar en algunas modificaciones en la administración del tribunal de sentencia, que a la fecha de las visitas había experimentado menos cambios que los de juzgamiento. Por ejemplo, no se contaba con la especialización necesaria de funcionarios y no había un sistema de agenda claro para juicios y audiencias. Respecto de los problemas de agenda, cabe destacar que fueron mencionados por más de un actor entre-

vistado. A su vez, sería necesario revisar algunos temas de gestión que pueden estar afectando la productividad del tribunal, como las notificaciones.

Tratándose de juzgados de instancia, su volumen de trabajo les ha permitido barajarse con un sistema de administración simple, pero se ha mantenido la lógica de una estructura paralela en cada tribunal, existiendo claras condiciones para poder avanzar a un sistema de administración más común que podría aprovechar economías de escala y la especialización e integrar los dos equipos administrativos existentes. Lo mismo sucede con el Centro de Gestión Penal, cuyos recursos podrían aprovecharse de mejor manera¹⁴. En todo caso, hay varias modificaciones que podrían mejorar la manera en que se maneja el sistema, particularmente pensando en su posibilidad de crecer a futuro y de generar experiencia para ciudades o regiones más grandes (tanto en Guatemala como en otros países de la región), en donde estas formas de organización serán indispensables.

Asimismo, hay aspectos organizativos y de gestión en el Ministerio Público y la Defensa Penal vinculados directamente con la realización de audiencias, donde fue posible identificar debilidades. En efecto, tales instituciones no han adaptado por completo sus procesos de trabajo a la nueva metodología de tramitación de casos. Por lo mismo, sería factible que con cambios específicos, tales instituciones se adapten al sistema de audiencias. Por ejemplo, el Ministerio Público podría designar a un funcionario administrativo para que cumpla las funciones de coordinador de parte de la Fiscalía, a fin de vincularse con juzgados de instancia en la programación de audiencias, lo cual reduciría las dificultades de comunicación entre tribunales y fiscalía, a la vez que evitaría errores en la programación de audiencias que chocan entre ellas. También podrían flexibilizarse los criterios de distribución de casos, permitiendo que las audiencias puedan ser litigadas por fiscales o defensores distintos a los titulares del caso, en la hipótesis que no se encuentren en condiciones de comparecer. Más allá de medidas específicas, es importante tener en cuenta que la consolidación de un sistema de audiencias también pasa porque el resto de las instituciones adapten sus procesos de trabajo a esta lógica.

¹⁴ El Centro cuenta con un número importante de personal y recursos de gestión e infraestructura que podrían destinarse a funciones más significativas y claves en el nuevo esquema de tramitación oral de audiencias.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de Quetzaltenango constituye un ejemplo paradigmático de cómo los problemas que enfrentan los sistemas de justicia criminal de la región pueden ser resueltos significativamente con una aproximación innovadora a su solución y con el compromiso de los actores del sistema por producir cambios efectivos. En efecto, a menos de un año de haber iniciado la experiencia de oralización, se ha podido observar una práctica consolidada de audiencias orales y públicas que ha reemplazado la tramitación por expediente en la etapa de instrucción, la desaparición de la delegación de funciones jurisdiccionales, aumentos en la celeridad de procesos y la percepción compartida por todos los actores del sistema de un aumento significativo de la calidad del mismo (de sus decisiones y en la protección de derechos de los imputados). Todo lo anterior se ha realizado con inversiones menores y sin necesidad de haber hecho cambios legislativos.

El gran desafío es consolidar y expandir esta experiencia en la propia ciudad, la región y el país. Es difícil imaginar que en el futuro, Quetzaltenango mantenga prácticas tan consistentes si se aísla del resto del país o se configura como una isla de innovación. Por ello, los actores del sistema de dicha ciudad cuentan con una doble tarea. Por una parte, profundizar y perfeccionar el trabajo ya realizado, y por otra, deben comprometerse en la tarea de expansión de su propia experiencia al resto del país.

Es recomendable enfrentar con flexibilidad los problemas que el cambio de metodología de trabajo del sistema genera y buscar soluciones satisfactorias para las instituciones. La polémica generada respecto al sistema de registro de decisiones judiciales constituye un buen ejemplo del tipo de aproximación que los actores debieran tener. Según se recordará, las decisiones judiciales en audiencia quedan registradas en el audio de las mismas; detrás de esta decisión ha existido una pugna entre dos posiciones. Algunos actores se oponen a que las decisiones consten por escrito debido al temor que ello pueda afectar ciertos principios o valores del sistema oral (la oralidad y la eficiencia de las audiencias), en tanto que otros invocan las garantías como sustento de su exigencia que las resoluciones consten por escrito. Esta polémica ha sido causa de tensiones durante el desarrollo de la experiencia descrita.

Los problemas antes mencionados son fáciles de superar con voluntad y flexibilidad de los actores. Exigir el registro escrito de las

decisiones judiciales no parece ser una cuestión que atente contra la oralidad del sistema *per se*, de hecho, muchos sistemas genuinamente orales regulan que las decisiones tomadas en audiencia se registren por escrito. Por lo mismo, debiera buscarse una solución que equilibre los intereses en juego: permitir al tribunal trabajar de manera eficiente y asegurar a las partes contar con registros mínimos que les dejen hacer seguimiento a los casos y preparación de presentaciones futuras. Si bien la redacción escrita de las resoluciones judiciales impone una carga adicional de trabajo a los tribunales, es razonable pensar en la creación de mecanismos para registrar los componentes esenciales de las mismas, por ejemplo, a través de formas preimpresas o formatos electrónicos que pueden ser rellenados caso a caso con el núcleo central del argumento y sin las formalidades que no aportan a conocer el fondo de la decisión.

Avances de la magnitud y con el impacto que en la realidad ha generado la experiencia de Quetzaltenango deben cuidarse y no arriesgar la posibilidad de retrocesos por temas secundarios en el contexto de los cambios logrados.



