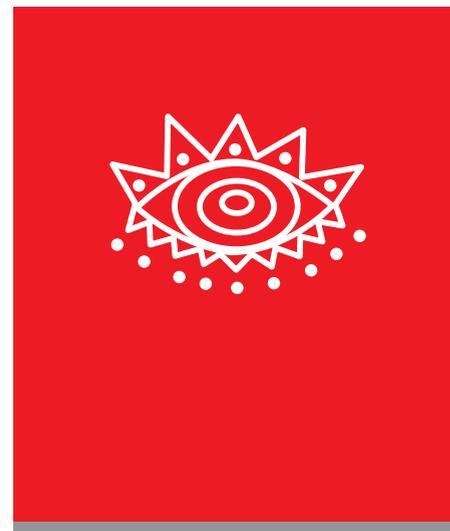


# Segunda evaluación del Sistema Procesal Penal

Fondo Justicia y Sociedad  
Fundación Esquel - Usaid



Segunda evaluación  
del **Sistema**  
**Procesal Penal**

---

Fondo de Justicia y Sociedad  
Fundación Esquel - USAID

## ÍNDICE

Prólogo .....	6
Equipo técnico .....	9
Introducción .....	10
<b>Capítulo 1</b>	
Hechos relevantes para el sistema procesal penal .....	15
<b>Capítulo 2</b>	
Función Judicial .....	21
<b>Capítulo 3</b>	
Ministerio Público .....	43
<b>Capítulo 4</b>	
Defensa Pública .....	69
<b>Capítulo 5</b>	
Vías alternativas al juicio oral .....	83
<b>Capítulo 6</b>	
Medida cautelares .....	101
<b>Capítulo 7</b>	
Etapa intermedia .....	119
<b>Capítulo 8</b>	
Organización y observación de audiencias .....	129
<b>Capítulo 9</b>	
Prácticas relativas a la transparencia .....	143
<b>Capítulo 10</b>	
Prácticas relativas al respeto de los derecho de las víctimas .....	151
<b>Capítulo 11</b>	
El nuevo sistema y la formación de recursos humanos .....	157
<b>Capítulo 12</b>	
Conclusiones y anexos .....	165

## PRÓLOGO

Para cumplir con su objetivo de fortalecer el estado social de derecho en el Ecuador, la Fundación Esquel ha impulsado varias actividades tendientes a mejorar la aplicación del sistema procesal penal, la independencia judicial y el acceso a la justicia con la participación ciudadana.

En el 2002, llevó a cabo una investigación sobre la aplicación del sistema procesal penal en el Ecuador, que contó con la metodología del Centro de Justicia de las Américas (CEJA). Esta evaluación también se realizó de manera simultánea en Argentina (Concepción), Chile, Paraguay y Costa Rica.

El objetivo de este estudio fue determinar la forma en la que se aplicaba el nuevo sistema procesal e identificar las falencias del marco normativo que impedían que el sistema funcione adecuadamente de acuerdo con las ofertas del nuevo sistema: celeridad, oralidad, procesos respetuosos de los derechos humanos, principio de contradicción e intermediación, transparencia y publicidad, descongestión procesal y una defensa técnica y oportuna. Otra meta de esta investigación era contar con información empírica que permita conocer y desarrollar los ajustes que se requerían implementar en cada una de las instituciones del sistema.

Los objetivos de esta investigación se cumplieron y, a partir del 2002 se cuenta con una línea de base empírica que permite que las discusiones se puedan llevar a cabo sobre datos duros y no sobre percepciones como sucede generalmente en nuestro país. Pero, sobre todo, este estudio reinstaló la

discusión sobre el tema de la justicia penal en los diferentes sectores de la sociedad como académicos, operadores de justicia y abogados quienes evidenciaron que tener un nuevo sistema no consiste únicamente en cambiar el marco normativo sino en tomar una serie de medidas en las instituciones tanto de carácter administrativo, de gestión, métodos de trabajo como también de comprensión y capacitación de los actores, pues lo importante es brindar a la ciudadanía un servicio público, oportuno y de calidad.

En términos muy generales los resultados de la evaluación señalaron que el país contaba con un marco normativo que limitaba la aplicación de este nuevo sistema, pues contenía artículos que impedían o limitaban la aplicación de los principios de este sistema. La implementación del sistema requería que las instituciones realicen los cambios acordes al nuevo sistema que debían enfrentar; sin embargo, se evidenció que esto no había sucedido en todas éstas, así se observó que instituciones como la Función Judicial y la Defensa Pública no habían realizado ninguna modificación en sus métodos de trabajo ni gestión. Otro elemento puesto en evidencia fue que no existía un espacio que permita hacer una visión de conjunto al sistema y que facilite una coordinación entre las instituciones.

En el 2005, la Fundación Esquel decidió realizar la segunda evaluación de la aplicación del sistema procesal penal. Ésta se desarrolló con la misma metodología de la primera, pero tomo en cuenta ciertos

temas adicionales que son relevantes para el funcionamiento del sistema como: la desestimación y los proyectos de depuración de denuncias que están llevando a cabo en el Ministerio Público de Quito y Cuenca, las medidas cautelares, especialmente la prisión preventiva y el proyecto de buenas prácticas que se realiza en Cuenca, la etapa intermedia y los efectos de las consultas obligatorias.

Los resultados obtenidos, a diferencia de la primera evaluación, tienen la ventaja de ser comparados con la línea base del 2002, lo que permite identificar los avances y retrocesos que el sistema ha tenido en este tiempo.

Observamos que en este período se hicieron algunos cambios que se refieren a modelos de gestión, métodos de trabajo, capacitación de los operadores, así como la creación y el trabajo realizado por la Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal. Adicionalmente, en términos generales, hay una mejora en la aplicación de los principios del sistema.

A continuación, algunos hallazgos de la investigación: la Función Judicial en este período no ha realizado ningún cambio en sus métodos de gestión y sistemas de trabajo, únicamente se puede señalar que en este tiempo se creó un nuevo Tribunal Penal y tiene un presupuesto considerablemente mayor al del 2002.

La Fiscalía incrementó el número de fiscales, hay mejoras en la infraestructura, mobiliario y medios tecnológicos. Desarrolló un programa de depuración de denuncias que permite no sólo dar una respuesta inmediata al usuario sino también descongestionar el sistema. Este programa se ejecuta en Quito y Cuenca.

En cuanto a la Defensoría, continuamos sin una Defensa Pública aun cuando se cuenta con el proyecto de ley listo para el segundo debate en el

Congreso Nacional. Este estudio confirmó que los servicios legales de la sociedad civil están cubriendo cada vez más el vacío de la defensa.

La Segunda Evaluación que a continuación se presenta, contiene 12 capítulos: el primero describe los acontecimientos relevantes durante el período 2003 al 2005 que repercutieron en el sistema de justicia penal; del capítulo dos al cuatro se describe a las instituciones del sistema, pero dando mayor énfasis a los nuevos aspectos; el capítulo cinco se refiere a las vías alternativas; el seis, a las medidas cautelares; el siete, a la etapa intermedia; el ocho, a la organización y observación de audiencias; el nueve, a la transparencia de las instituciones; el 10, al derecho de la víctimas; el 11 a nuevo sistema y a la formación de recursos humanos; y el último a conclusiones y anexos.

La investigación se la realizó gracias al trabajo desarrollado por el equipo técnico conformado por dos expertos en el sistema procesal penal, tres investigadoras de campo. También contó con el apoyo de profesores y estudiantes de las siguientes universidades: en Quito, la Universidad Central, Católica, de Las Américas y San Francisco; en Cuenca, la Universidad del Azuay y de Cuenca; y en Guayaquil, la Estatal y la Espíritu Santo. El trabajo se ejecutó bajo la coordinación del equipo técnico del Fondo Justicia y Sociedad de la Fundación Esquel. A todos/as queremos expresar nuestro agradecimiento. De la misma manera lo hacemos al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, a los señores Presidentes de las Cortes Superiores de Quito, Guayaquil y Cuenca, a la señora Ministra Fiscal General, a los señores Ministros Distritales de Pichincha, Guayas y Azuay y a cada uno de los señores/as operadores de justicia y autoridades de estas instituciones.

---

## EQUIPO TÉCNICO DE LA INVESTIGACIÓN

---

**Dirección de la investigación**

Patricia Esquetini

**Coordinación de la investigación**

Patricia Salazar

**Edición del informe final**

Amelia Ribadeneira

Patricia Salazar

Patricia Esquetini

**Consultores relatores evaluación**

Diego Zalamea

Sandra Cordero

**Investigadores de campo**María Fernanda Ordóñez *(Quito)*Carola Rivera *(Guayaquil)*Pablo Galarza *(Cuenca)***Profesores de las universidades que colaboraron con la investigación**

Johanna Pesántez

*(Universidad Católica del Ecuador)*

Carlos Vaca

*(Universidad Central del Ecuador)*

María Luisa Bosano

*(Universidad de Las Américas)*

Farith Simon

*(Universidad San Francisco de Quito)*

Antonio Gagliardo

*(Universidad Espíritu Santo)*

Juan Vizueta

*(Universidad Estatal de Guayaquil)*

Jaime Ochoa

*(Universidad del Azuay)*

Ximena Medina

*(Universidad de Cuenca)***Estadística y procesamiento de la información**

Jorge Arroba

Fabián Muñoz

**Investigadores****Guayaquil**

Yamel Galarza

Adriana Rodriguez

Andrés Orellana

Ana Cristina Wagner

Carlos Luis Andrade

Karen Láinez

Soraya Yandún

Édison Daquilema

Edwin García

Mario Piedrahíta

Zoila Flores

Wilson Álvarez

**Quito**

Cristian Benavides

Magali Moromenacho

Julio Samande

Ana Cristina Guerrón

María Olivia Pérez

Yolanda Chacón

Jorge Arévalo

María Belén Corredores

Gabriela Melo

Ibeth Orellana

Andrés Medrano

**Cuenca**

Pamela Aguirre

Diana Chacón

Carlos Cuenca

Guillermo Ochoa

Gabriela Fárez

Alejandra Avellán

Dayanna Páez

## INTRODUCCIÓN

El Código de Procedimiento Penal fue aprobado por el Congreso Nacional el 11 de enero del 2000 y publicado en el Registro Oficial del 13 de enero del mismo año. Inicialmente estuvieron vigentes 47 artículos referidos a las garantías del debido proceso y para el resto del articulado hubo una vacatio legis de 18 meses. Así, el Código entró en vigencia el 13 de julio del 2001.

El proyecto de ley se redactó en función de la reforma constitucional de 1998, pero se utilizó como base un proyecto de 1992, que había sido aprobado en primer debate y que luego se retomó en el 2000. Esto explica, en parte, la existencia de normas contrarias a la oralidad, a la contradicción, a la publicidad y aquellas que han contribuido a la formalización excesiva del proceso.

El nuevo proceso estableció una fase preprocesal, la indagación previa y tres etapas procesales: la instrucción fiscal, la etapa intermedia y la etapa de juicio. Le otorgó al Ministerio Público la facultad de prevenir en el conocimiento de las causas y conducir la investigación preprocesal y procesal, y le concedió el monopolio del ejercicio de la acción en los delitos de acción pública. Incluyó además, algunas vías alternativas cuya esfera de aplicación es reducida.

La evaluación de la reforma procesal penal tiene como punto de partida observar si los objetivos que, en su momento, motivaron el proceso de reforma al

sistema procesal penal ecuatoriano, y que se encuentran plenamente reconocidos en la Constitución ecuatoriana y en el Código de Procedimiento Penal, están siendo cumplidos. Estos son: el principio dispositivo en la actuación de la prueba que excluye la posibilidad de que el juez tenga iniciativa probatoria, el principio de oralidad, de contradicción, de inmediación y publicidad, la ineficacia de la prueba ilegal, el derecho a la defensa, a la presunción de inocencia, la eficiencia y la celeridad.

### Objetivo general

El objetivo de esta investigación es determinar la forma en que se aplica el Sistema de Procedimiento Penal y la calidad del servicio que se da a la ciudadanía.

### Objetivos específicos

- Determinar los avances o retrocesos en la aplicación del sistema procesal penal con relación a la línea de base definida en la primera evaluación.
- Contar con información referente a temas que tienen impacto en el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, consultas obligatorias, pri-

sión preventiva, etapa intermedia, unidades de depuración de denuncias, audiencias de control de flagrancia.

- Tener información empírica que permita desarrollar recomendaciones específicas para asegurar la adecuada aplicación del Código de Procedimiento Penal.

### Descripción de la investigación

El objetivo de esta investigación es contar con una descripción detallada de la aplicación de sistema procesal penal, que nos permita comparar con los datos de la línea de base, los cambios que se han dado en este período de tiempo.

### Instrumentos y metodología

La investigación tomó como base la metodología utilizada por el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA), que fue aplicada en la anterior evaluación.

El estudio implicó la recolección de información en varias fuentes:

**A. Revisión de expedientes.** El propósito fue contar con información sobre desestimaciones, prisión preventiva, etapa intermedia y consulta obligatoria en la primera fase.

Cabe señalar que dado que en el país hubo un paro carcelario que duró más de seis meses, fue necesario que la investigación se lo haga en dos fases. La primera se la desarrolló a partir del 20 de julio del 2005.

A continuación se detallará la revisión de la muestra revisada en esta primera fase:

**Desestimaciones:** el objetivo fue definir si la unidad de depuración de denuncias de la Fiscalía era de-

terminante en el uso de la desestimación como una vía de descongestión.

Se revisaron 128 expedientes correspondientes al 2004 y al 2005<sup>1</sup>.

**Prisión Preventiva:** el objetivo fue identificar las ventajas o desventajas de la realización de audiencias previas a juicio (calificación de flagrancia). Esta revisión de expedientes se lo hizo solamente en Cuenca donde se llevan a cabo estas audiencias a partir del 2005. Para comparar con las otras ciudades se tomó la información de los casos que llegaron a audiencias de juicio.

Así se revisaron 50 expedientes en Cuenca, tanto del año 2004 como del 2005. Los casos que llegaron a audiencia fueron 82.

**Consulta al Fiscal Superior:** El objetivo era determinar el tiempo que tardan los ministros distritales en resolver las consultas.

Se revisaron 92 expedientes en total, entre las tres ciudades; todos correspondían al 2005.

**Etapa Intermedia:** El objetivo era identificar las razones por las cuales un porcentaje considerable de dictámenes acusatorios no llegan a la etapa de juicio.

Se revisaron 55 expedientes del 2004 y el mismo número del 2005, en las tres ciudades.

Es importante resaltar que la información se obtuvo través de la Fiscalía, pues no se tiene sistematizada esta información en los juzgados de Quito y Guayaquil.

**B. Asistencia a todas las audiencias de juicio que se llevaron a cabo en las tres ciudades.** Se realizó en la segunda fase. Se asistió a 82 audiencias de juicio: entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre se lo hizo en Quito y Cuenca; en Guayaquil fue del 5 de enero al 5 de febrero del 2006, pues en esta ciudad el paro carcelario duró más tiempo.

De la misma manera se revisaron los 82 expedientes que llegaron a juicio.

De la misma manera se revisaron los 82 expedientes que llegaron a juicio.

**C. Entrevistas a 33 actores procesales.** Se las realizó tanto en la primera como en la segunda fase.

<sup>1</sup> En Quito, la muestra recogió casos del 2004, cuando no existía la Unidad de Depuración de Denuncias, y del 2005, cuando ya contaban con esta Unidad. En Guayaquil y Cuenca, la muestra fue únicamente del 2004, pues a la fecha que se hizo esta evaluación no se tenía en Guayaquil esta unidad y en Cuenca se estaba implementando.

**D. Recopilación de estadísticas e información de las instituciones involucradas en el proceso.** Se hizo en la primera fase.

**E. Revisión de diversos estudios.** Se llevó a cabo en la primera fase.

Al igual que en la primera evaluación del sistema procesal penal, se definió trabajar en tres ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca, debido a las diferencias culturales existentes entre las diversas regiones del país. Quito y Guayaquil representan alrededor del 64 por ciento de las denuncias a nivel nacional y son, por lo tanto, las que mayor carga de trabajo tienen; representan el 28 por ciento de los tribunales y alrededor del 23 por ciento de los juzgados a nivel nacional (Quito tiene cuatro tribunales y 14 juzgados;

Guayaquil, cinco tribunales y 17 juzgados; y Cuenca, tres tribunales y cuatro juzgados). En estas ciudades conviven juzgados corporativos y tradicionales, lo que permite visualizar realidades distintas.

### Investigadores de campo

Para la recolección de la información se contó con 27 investigadores que cubrieron las tres ciudades. Estos provenían de varias universidades que colaboraron con la investigación: En Cuenca, la Universidad de Cuenca y del Azuay; en Quito, las universidades Católica del Ecuador, de las Américas, Central del Ecuador y San Francisco de Quito; y en Guayaquil, la Universidad de Guayaquil y la Universidad Espíritu Santo.

En cada ciudad trabajó una investigadora de campo.

**HECHOS RELEVANTES  
PARA EL SISTEMA  
PROCESAL PENAL**



## CAPÍTULO 1

## HECHOS RELEVANTES PARA EL SISTEMA PROCESAL PENAL

**E**n este capítulo haremos un recuento de los principales hechos que tuvieron lugar durante el período 2003 al 2005, y que provocaron algún impacto en la justicia penal.

### 1. REFORMAS AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

En enero del 2003, se hicieron reformas al Código de Procedimiento Penal, que no contribuyeron a depurar el esquema normativo existente. Es en este paquete de reformas, el legislador añadió a las medidas cautelares la detención en firme, medida inconstitucional que será analizada en el capítulo seis.

La única ventaja de esta reforma es que aclara el inciso final del artículo 215 correspondiente a la reserva, señalando que ésta será para el público en general y no para el ofendido y para las personas a las que se investiga<sup>1</sup>.

### 2. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

El 8 de enero del 2003<sup>2</sup> se creó la Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal (CARPP), debido a la necesidad de realizar un trabajo coordinado y conjunto entre todos los operadores de justicia en materia procesal penal.

La Comisión estaba conformada por<sup>3</sup>:

1. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside;
2. El Ministro Fiscal General del Estado, quien actúa como vicepresidente y preside la Comisión en caso de ausencia del titular;
3. El Ministro de Gobierno o su delegado;
4. El Director Nacional de la Policía Judicial;
5. El Subsecretario Jurídico de la Presidencia de la República, quien es el secretario de la Comisión;
6. Un representante de la Defensoría Pública Nacio-

<sup>1</sup> El inciso final del Art. 215 dirá: *Sin perjuicio de las garantías del debido proceso, las actuaciones del Ministerio Público y la Policía Judicial para el esclarecimiento del delito durante la indagación previa, se mantendrán en reserva del público en general, sin perjuicio del derecho del ofendido y de las personas a la cuales se investiga de tener acceso inmediato, efectivo, y suficiente de las investigaciones. Los fiscales, los investigadores los jueces, el personal policial y los demás funcionarios que, habiendo intervenido en estas actuaciones, las divulguen o pongan de cualquier modo en peligro el éxito de la investigación serán sancionados conforme a lo previsto en el Código Penal.*

<sup>2</sup> La Comisión fue creada mediante Decreto Ejecutivo 3546, publicado en el R.O. No. 2, del viernes 17 de enero de 2003.

<sup>3</sup> La Fundación Esquel actuó como secretaria técnica tanto de la Comisión como de las subcomisiones que se crearon. Fue parte de esta Comisión Projusticia.

nal. Sin embargo, hasta que esta institución funcione actúa un delegado de los defensores públicos.

Entre las funciones de la Comisión constaban las siguientes:

1. Diseñar políticas generales y específicas para la aplicación del nuevo sistema procesal penal;
2. Identificar los requerimientos económicos, normativos, técnicos, humanos, de equipamiento, de infraestructura y de cualquier otra índole para la aplicación del nuevo sistema procesal penal, así como promover y coordinar la acción de las instituciones que deban actuar para atender esos requerimientos;
3. Procurar la formación de consensos respecto de la naturaleza y contenidos del nuevo sistema procesal penal; así como en relación con los roles de las personas e instituciones comprometidas en su aplicación;
4. Promover la capacitación conjunta de quienes participan en la aplicación del actual sistema procesal penal;
5. Promover en el ámbito nacional la más amplia información acerca del actual sistema procesal penal;
6. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Al frente de la Comisión, en su calidad de presidentes de la misma, estuvieron el doctor Armando Bermeo (febrero 2003 a enero 2004) y el doctor Hugo Quintana (febrero 2004 a diciembre 2004).

El trabajo de la Comisión fue muy importante, las reuniones mensuales por sí mismas fueron un resultado positivo, pues en ellas se discutieron los problemas que no requerían de ninguna reforma legal sino de acuerdos institucionales o coordinaciones conjuntas que facilitaban la aplicación de ajustes efectivos y oportunos.

Por otro lado, este colectivo priorizó ciertos temas que consideró fundamentales como: la reforma al Código de Procedimiento Penal, la capacitación especializada a los operadores del sistema, la Defensa Pública, el Plan de Implementación y la organización de audiencias.

Para ejecutar el trabajo se crearon subcomisiones conformados por delegados de las distintas instituciones que eran parte de la Comisión. Los resultados fueron los siguientes:

## a) Reformas legales

La CARPP creó en febrero del 2003, una subcomisión específica encargada de construir un paquete de reformas legales al Código de Procedimiento Penal, a la que se denominó “Subcomisión de Reformas Legales”. El trabajo de esta subcomisión tuvo como referente la Constitución y se encaminó a proponer reformas que enfatizaran el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el desarrollo de principios constitucionales como los de oralidad, intermediación, publicidad, ineficacia de la prueba ilegal y la contradicción; todo esto con la finalidad de asegurar una adecuada aplicación del sistema acusatorio, y a la vez superar las deficiencias normativas detectadas en la aplicación de la nueva legislación.

La Subcomisión de Reformas Legales trabajó de mayo del 2003 a febrero del 2004. Contó, también, con el asesor de la Presidenta de la Comisión de lo Civil y Penal del Congreso Nacional y un delegado del Presidente del Congreso.

## Proceso de elaboración

Para iniciar su trabajo, la Subcomisión de Reformas legales contó con diferentes insumos: a) informes normativos realizados por diferentes profesionales del Derecho; b) informes que cada delegado miembro de la Subcomisión de Reformas Legales solicitó a los funcionarios de su respectiva institución a nivel nacional. Es así como se contó con informes de la Función Judicial, Ministerio Público, Policía; c) criterios de varias universidades; d) las observaciones remitidas por los servicios legales provenientes de la sociedad civil; y, e) todos los proyectos de ley, sobre el tema, presentados al Congreso.

El primer producto de la Subcomisión de Reformas Legales se entregó en febrero del 2004 a la CARPP. Además, fue remitido a varios operadores para que expusieran sus criterios.

Con la sistematización de estos insumos, más todos los proyectos de ley que sobre el tema se habían sometido a consideración del Congreso Nacional hasta la

fecha, y el documento de reformas legales al Código de Procedimiento Penal preparado por los doctores José Robayo, Vicente Robalino y un grupo de jueces, se elaboró un documento de trabajo que fue discutido en el taller sobre Reformas al Código de Procedimiento Penal, que se realizó el 11 y 12 de junio del 2004. Como producto de este taller se logró un documento consensuado que consta de 67 artículos en los cuales se añade, modifica o suprime las normas del Código de Procedimiento Penal que son incompatibles con el actual sistema acusatorio.

El contenido de esta propuesta es el siguiente:

1. El establecimiento de nuevas salidas anticipadas y procesos especiales que constituyen herramientas de trabajo y alternativas al proceso ordinario, y son: la aplicación del Principio de Oportunidad, los Acuerdos de Reparación, la Suspensión Condicional del Proceso, el Archivo Provisional del Caso y el Proceso Simplificado. Estas salidas permiten descongestionar a la Fiscalía, dar una respuesta a la víctima, solucionar conflictos y aprovechar de mejor manera los recursos del estado asignados a la justicia.
2. La depuración de las prácticas del juicio oral.
3. La introducción de audiencias orales en las etapas previas al juicio, así como audiencias para conocer y resolver sobre la aprehensión y la detención, conocer y resolver sobre las medidas cautelares, la revocatoria y la sustitución de medidas cautelares, la audiencia preliminar y el trámite de los recursos.
4. La clasificación bipartita de las acciones. Se aumentó los delitos de acción privada.
5. Las medidas cautelares personales tienen un nuevo tratamiento tanto en su imposición, impugnación y vigencia.
6. La Etapa Intermedia adquiere una nueva dimensión, es un momento procesal constitucional y legal.
7. El trámite de los recursos está modificado.

Este paquete de reformas fue entregado al Congreso en el 2004 y actualmente se encuentra en la Comisión de lo Civil y Penal del Congreso Nacional en espera del primer debate.

## b) Defensa Pública

La Comisión tomó este tema como prioritario, razón por la cual puso a consideración del Ejecutivo el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría Pública Nacional, para que lo presente al Congreso Nacional.

El proyecto se encuentra a la fecha con informe de la Comisión Especializada de lo Civil y Penal, para segundo debate. Se cuenta, además, con el Costeo de la Implementación del Sistema de Defensa Pública en el Ecuador.

## c) Capacitación especializada a operadores de justicia

Este proyecto, que contó con el financiamiento de Esquel, fue ejecutado por la alianza Globatel, CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) y UTPL. Su objetivo fue diseñar y ejecutar un programa de capacitación a operadores de justicia, en destrezas específicas necesarias para la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Como resultado de este proyecto se cuenta con 30 facilitadores calificados a nivel nacional. Además, se realizaron tres talleres de capacitación a facilitadores y 10 módulos de capacitación general, con una duración total de 160 horas, dirigidos a jueces de tribunales y juzgados penales, a agentes fiscales y a ministros de Corte Superior (con un total aproximado de 570 participantes).

Los módulos de capacitación se efectuaron en 13 ciudades del país, utilizando la metodología de las aulas virtuales en las que, por transmisión simultánea, se dieron las conferencias y se realizaron trabajos grupales, interactuando constantemente con los facilitadores, conferencistas-expositores y capacitados.

Por otra parte, CEJA desarrolló el Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal – 2004. Actualmente se cuenta con ocho operadores de justicia capacitados. CEJA y la Fundación Esquel, a través del Fondo Justicia y Sociedad y con apoyo de USAID, asignaron cinco becas

completas a operadores del sistema para asistir a este curso, tres de las cuales fueron entregadas a los funcionarios judiciales de Quito, Guayaquil y Esmeraldas.

#### d) Plan de implementación

La Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal, conjuntamente con la Fundación Esquel, llamó a un concurso público para que se elabore un plan de implementación recogiendo todos los estudios que se habían realizado, la Evaluación del Sistema Procesal Penal y las experiencias de las instituciones en su aplicación.

Actualmente, se cuenta con un Plan de Ajuste que busca tener impacto sobre las instituciones y que evidencia la necesidad de un cambio de rumbo en la aplicación del nuevo sistema a través de la ejecución de acciones en diversas dimensiones y en distintos momentos, con el fin de corregir los defectos en la implementación, identificando todas las áreas, estrategias y planes de acción. El doctor Alberto Bínder fue el director de esta actividad.

El Plan está diseñado de tal forma, que si bien funciona mejor con un alto nivel de coordinación, puede también funcionar si esa coordinación no existe, es decir, cada institución tiene una tarea específica que puede llevar adelante por sí misma. El objetivo general del Plan es corregir el actual funcionamiento del sistema de justicia penal, que en su estructura inicial ha acentuando los componentes inquisitoriales.

Las acciones propuestas para lograr este objetivo, sobre la base de su efectividad, son de tres tipos:

1. Acciones de urgencia. Aquellas que deben encararse de inmediato, sin ningún tipo de demora.
2. Acciones de corto plazo. Las que se deben ejecutar en un plazo máximo de dos años, plazo en el cual se

puede evaluar si se ha logrado corregir las tendencias del sistema.

3. Acciones de mediano plazo. Las acciones que deben ser desarrolladas en un plazo máximo de cinco años, que es el tiempo final en el que este plan de adaptación debe ser evaluado.

La versión definitiva de Plan de Ajuste fue aprobada por la CARPP el 24 de junio de 2004. Este documento es un referente para el trabajo de la Comisión. Cabe señalar que algunas de las pautas contenidas en el Plan de Ajuste ya han sido implementadas en el sistema; tal es el caso de un proyecto piloto para la implementación de la Unidad de Asistencia Técnica Primaria en la ciudad de Cuenca, que comenzó a ejecutarse en octubre de 2004, y que ha tomado a su cargo las recomendaciones dadas.

#### e) Organización de audiencias

El grupo sobre organización de audiencias llegó a reunir los insumos necesarios provenientes tanto de los aportes de los miembros (representantes de la Función Judicial, Ministerio Público, Policía Judicial, Ministerio de Gobierno, Projusticia y Fundación Esquel), como de la propuesta presentada por el doctor Alberto Bínder, para iniciar la elaboración del reglamento.

Este grupo comenzó su trabajo, tomando como punto de partida los insumos indicados y un modelo que existía y que se estaba implementando en Cuenca. Este modelo fue alimentado con los criterios de los participantes en el grupo y presentado al Consejo Nacional de la Judicatura, colectivo que lo aprobó y resolvió sea implementado a nivel nacional. Lastimosamente, este modelo consensuado no pudo implementarse porque algunos jueces opinaron que el tema de las audiencias fallidas no constituía un problema como tal.

**FUNCIÓN JUDICIAL**



## CAPÍTULO 2

## FUNCIÓN JUDICIAL

### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL

#### Terminología

Para efectos de este estudio, se utilizará la denominación **despachos judiciales** para designar a **juzgados** y tribunales en conjunto; se usará juzgado para denominar a los despachos de los jueces unipersonales; **tribunal** hace referencia al juzgador colegiado conformado por tres abogados; **juzgados corporativos** a aquellos que fueron reestructurados con motivo de la modernización judicial; **juzgados tradicionales** para aquellos que quedaron al margen del proceso de reforma.

#### Datos generales

Vale realizar una advertencia previa, con el fin de profundizar en temas funcionales y no repetir de forma estéril aspectos analizados en la Primera Evaluación del Sistema Procesal Penal: cuando no existan variaciones relevantes, únicamente se incorporarán los datos necesarios para comprender la realidad del sistema y se hará una remisión a la Primera Evaluación.

A continuación, se incluye una gráfica sobre los órganos de la Función Judicial en materia penal:



La Función Judicial tiene como órgano superior a la Corte Suprema de Justicia, que está conformada por 31 magistrados, de los cuales uno ejerce el cargo de presidente y los 30 restantes conforman 10 salas especializadas de tres magistrados cada una, de las cuales tres se ocupan de la materia penal.

La Función Judicial, adicionalmente, cuenta con el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), que es el órgano de gobierno en materia administrativa y disciplinaria. Está conformado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado quien lo preside, y siete vocales que conforman dos comisiones: la administrativa-financiera y la de recursos humanos, actualmente conformada por tres y cuatro vocales respectivamente. El CNJ ejerce sus atribuciones en todo el territorio nacional y cuenta con autonomía administrativa y financiera.

La estructura regional de la Función Judicial está conformada por 20 cortes superiores, ubicadas en igual número de cabeceras provinciales; únicamente las provincias de Orellana y Galápagos no cuentan con sedes. Las cortes superiores han adoptado un modelo

### Estructura de los despachos y número de funcionarios

Tribunal Penal	Juzgado Penal
1 Presidente del Tribunal	1 Juez
2 Vocales	1 Secretario
1 Secretario	1 Oficial mayor
1 Ayudante judicial 2	1 Ayudante judicial 1
1 Amanuense	1 Amanuense
1 Ayudante de servicio	1 Auxiliar de servicios

Luego de más de cuatro años de vigencia del nuevo sistema procesal penal, se ha confirmado lo indicado en cuanto a **la estructura administrativa del despacho y el número de funcionarios** en la Primera Evaluación del 2002: la entrada en vigencia del nuevo sistema no ha implicado un diseño funcional o mutación

de especialización por materias acorde a la carga de trabajo. Así, existen 19 salas penales en el país.

La Función Judicial tiene, en primera instancia, 151 juzgados penales y 44 tribunales, todos son exclusivamente de derecho y en el caso de los primeros son unipersonales en tanto que los tribunales están conformados por dos vocales y un presidente. Frente a las cifras que fueron entregadas por la Función Judicial, para el estudio del 2002, la única variación es la creación de un tribunal penal.

En el caso de las tres ciudades objeto del presente estudio, los datos son los siguientes: Quito cuenta con cuatro tribunales y 14 juzgados; Guayaquil tiene cinco tribunales y 17 juzgados; y Cuenca cuenta con tres tribunales y 4 juzgados, sin que exista ninguna variación en las tres jurisdicciones respecto al 2002.

Las cifras de las tres ciudades, de manera conjunta, representan casi el 28 por ciento de los tribunales y algo más del 23 por ciento de los juzgados penales a nivel nacional. Tampoco ha ocurrido algún cambio en el modelo funcional referente al diseño corporativo o tradicional<sup>1</sup>.

en el número de funcionarios por despacho judicial. Los juzgados penales están constituidos por: juez, secretario, oficial mayor, ayudante judicial 1, amanuense y auxiliar de servicios; en el caso de los tribunales: presidente, dos vocales, secretario, ayudante judicial 2, amanuense y ayudante de servicio<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para más información véase: La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador, págs. 31 y 32, Fondo Justicia y Sociedad (Fundación Esquel - USAID).

<sup>2</sup> Estructura otorgada por el Consejo de la Judicatura.

## Infraestructura

En términos generales, la infraestructura aún responde a los mismos lineamientos señalados en la Primera Evaluación, es decir, no hay cambios relevantes que anotar. La descripción realizada está vigente e incluimos algunos elementos centrales para entender la realidad.

La utilización de edificios particulares y de una arquitectura inadecuada, incluso en los inmuebles propios, trae deficiencias en muchos despachos judiciales como: funcionamiento en edificios dispersos<sup>3</sup>, **falta de servicios básicos** como letreros que identifiquen los servicios, parqueaderos, ascensores, las oficinas operan en habitaciones no funcionales, falta de servicios higiénicos para el público, no existen accesos diseñados para personas discapacitadas, no se cuenta con teléfonos públicos, con accesos independientes para detenidos, ni celdas de seguridad donde los detenidos puedan esperar su audiencia, etc.

La infraestructura interna de los despachos judiciales es conveniente analizarla con una división entre despachos judiciales tradicionales y juzgados corporativos. En términos generales, **los juzgados corporativos** proyectan una imagen más adecuada del servicio de administración de justicia, pues los espacios son más funcionales. Por ejemplo, existen ventanillas de recepción de denuncias, salas de espera y de revisión de expedientes, los archivos presentan un mejor aspecto; gracias al uso de divisiones modulares existe mayor funcionalidad en las oficinas y se ha creado un ambiente más confortable, en cierto sentido se ha ordenado el flujo de usuarios y profesionales en las instalaciones judiciales. Pero, como se verá más adelante, también existen problemas serios de diseño.

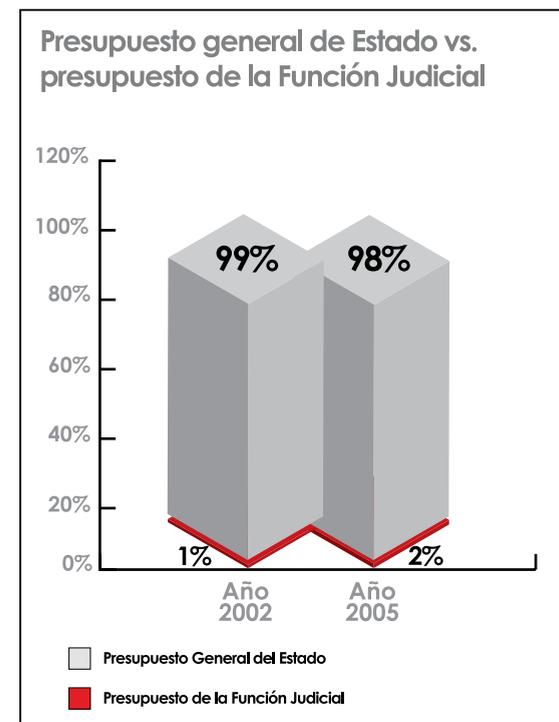
La infraestructura interna de los **despachos judiciales tradicionales**, en términos generales, responden a la siguiente descripción: su funcionamiento se desenvuelve en dos espacios, el primero, es el del personal de apoyo que se encarga del archivo, atención al público, recepción de documentos, sala de espera y

En el **aspecto económico**, desde el último informe ha existido una variación importante, pues el presupuesto de la Función Judicial ha aumentado. En el 2002 era de 81 551 664,56 dólares, pero en el 2005 llegó a 141 279 510,86, lo que significa un crecimiento de 173 por ciento y un incremento en el presupuesto del Estado del 0,74 por ciento al 1,92 por ciento, lo que deja en evidencia un cambio de actitud importante en la inversión del Estado ecuatoriano para la Función Judicial.

### Presupuesto de la Función Judicial

<b>Año 2002</b>	\$ 81 551 664, 56
<b>Año 2005</b>	\$ 141 279 510,86

En millones de dólares



En lo referente al ingreso individual, la remuneración total mensual de un juez asciende actualmente a 3 655,91 dólares.

<sup>3</sup> No es aplicable para Guayaquil.

revisión de expedientes por parte de los usuarios; no tienen divisiones, muebles modulares, los estantes de archivo son poco funcionales, los muebles son antiguos, y en general crean un ambiente de poco orden, no propicio para trabajar y atender al público.

El segundo espacio está destinado al despacho del juez, donde habitualmente se realizan las audiencias preliminares. Hay despachos judiciales que tienen problemas de iluminación, espacio y hasta de mantenimiento. A este mismo esquema, en el caso de los **tribunales**, hay que agregar una sala de audiencias. Además, el problema se ve agravado porque funcionan en edificios arrendados que no permiten hacer obras para generar espacios más funcionales por una parte y, por otra, se debe compartir el espacio con un sinnúmero de actividades privadas.

## Administración institucional de los despachos judiciales

Dada la relevancia que tendrá el análisis del aspecto administrativo en cada institución, este apartado se iniciará con un breve comentario sobre la importancia del tema para el funcionamiento de la Función Judicial y las demás entidades del sistema penal.

Dentro del proceso de implementación, probablemente el punto más débil, ha sido el diseño de gestión de las distintas instituciones. Lamentablemente, se ha impuesto la visión tradicional de la “particularidad de lo judicial”, que concibe a la justicia como una entelequia en lugar de un verdadero **servicio público**. Esto ha limitado la búsqueda de una administración técnica que se ocupe de problemas trascendentes como la escasez de recursos.

Esta visión, poco realista, ha ocasionado que el interés se centre únicamente en los principios que deben regir a la Función Judicial, sin una reflexión profunda sobre los medios disponibles y la forma cómo deben aplicarse para cumplir las tareas encomendadas. La

falta de preocupación por la economía institucional, entendida en una doble vertiente, priorización de actividades y mejor empleo de los recursos en las tareas desarrolladas, ha generado un problema muy serio en la calidad del servicio y un profundo distanciamiento con las demandas de la sociedad.

Las mejoras en materia de productividad y calidad del servicio público, no solo tienen que ver con incrementos en los recursos humanos, económicos, tecnológicos y de infraestructura, sino con innovaciones organizacionales y de gestión. De hecho, inversiones cuantiosas en factores como los anotados, pueden repercutir en simples mejoras en las condiciones laborales de los funcionarios y tener un influjo marginal en la calidad del servicio, si no van acompañadas de una revisión de los procesos y prácticas instaladas en cada institución. Desde hace algún tiempo, en el contexto latinoamericano existen experiencias que muestran que para conseguir avances, más que buena voluntad de los actores, se requieren objetivos claramente definidos, diseños funcionales adecuados, metas cuantificables, procedimientos de monitoreo y de depuración temprana.

Es importante dejar constancia que la justicia ecuatoriana sufre la mayor crisis de legitimidad de los últimos tiempos. Un informe del 2005 del Latinobarómetro<sup>4</sup> señala que tiene el nivel más bajo de credibilidad, entre 17 países medidos: ocho por ciento; para el 2006, la confianza en la justicia cayó, aproximadamente, un 400 por ciento. En este mismo estudio existe un indicador muy relevante para el área penal, sobre la confianza ciudadana en que la justicia sancione a los culpables. Ecuador, en una escala sobre 100, alcanza apenas 30; mientras que el penúltimo país, Argentina, tiene 38; y el país más alto, Uruguay, alcanza 70 puntos<sup>5</sup>.

En el indicador del grado de percepción sobre si el Estado consigue que se cumpla la ley, nuevamente Ecuador se ubica en el último lugar, con un grado de cumplimiento de 3.9 sobre 10, frente al primero, Uru-

guay, que alcanza 6.3.

Otras fuentes también confirman esta tendencia, si se toma el índice de opacidad legal en el año 2004, Ecuador también muestra el más alto índice de 12 países estudiados: 72 sobre 100, mientras que Chile el más bajo con 32<sup>6</sup>.

Desde nuestra perspectiva, la erosión de la confianza social generada en la última década, más que deberse a actos flagrantes de corrupción o incorrecta aplicación del derecho, se debe más a la baja calidad del servicio público, manifestada concretamente en aspectos como: denegación de justicia, lentitud de trámites, mala atención al usuario, poca accesibilidad del usuario al servicio, falta de transparencia y falta de respuesta. Aspectos que en gran medida dependen de la administración y gestión de las distintas instituciones del sector justicia y en este caso de su área penal.

Para abordar el problema del diseño de gestión en la Función Judicial, en esta Segunda Evaluación se ha decidido cambiar el **enfoque**. Con el objeto de dotar de mayor proyección al estudio, se ha preferido adoptar un enfoque centrado en dos experiencias que directamente se ocupan de la gestión de la Función Judicial, antes que repetir la descripción que ya fue realizada en la Primera Evaluación y que en lo esencial está vigente. A pesar de la poca relevancia que tradicionalmente se le ha dado a la materia administrativa, si se toma en cuenta la proyección de la propuesta del cambio funcional de los juzgados corporativos o la creación del Consejo

de la Judicatura, se verá que ambos se ocupan de temas centrales y tienen el potencial para constituir verdaderos pilares para una administración técnica. Por tanto, resulta de interés evaluar su funcionamiento y rescatar el acervo de experiencia que dejan.

Antes de comenzar el análisis de estas dos experiencias, es importante explicar la razón por la cual este estudio prácticamente no se ocupará del modelo de gestión de los juzgados tradicionales. En términos generales, se mantiene inalterado el esquema funcional de un siglo atrás: las funciones administrativas están mezcladas con las judiciales; las responsabilidades son imposibles de determinar por rangos administrativos o cualquier otro referente porque varían de una judicatura a otra, en razón de la confianza del juez o tribunal en cada uno de sus funcionarios; el diseño hace que las responsabilidades se diluyan y sea imposible tener un referente del trabajo individual y, por último, se trata de un esquema funcional que está asentado en una sistemática delegación de funciones judiciales a funcionarios administrativos. En resumen, su diseño funcional no guarda ninguna coherencia con el sistema oral y su análisis muy poco puede aportar para un modelo técnico de gestión.

Con el objeto de tener una relación de la cobertura de cada uno de los modelos funcionales, es útil tener en cuenta que el plan piloto de implementación de juzgados corporativos alcanzó al 14 por ciento de los juzgados del país y a ninguno de los tribunales<sup>7</sup>.

4 Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19 000 entrevistas en 18 países de América Latina, representando a más de 400 millones de habitantes.

5 Datos disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/>

6 Datos disponibles en: <http://www.Kurtmangroup.org/>

7 Para más información véase: La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador, Fondo Justicia y Sociedad (Fundación Esquel-USAID).

## 2. EXPERIENCIA DE LOS JUZGADOS CORPORATIVOS

Cualitativa y cuantitativamente es el esfuerzo más importante de modernización judicial del que se tenga memoria. Tuvo el gran mérito de conseguir una genuina preocupación de gran parte del sector justicia e incluso una cierta repercusión social. Logró comprometer e ilusionar a muchos actores con la posibilidad de modernizar el servicio público de la administración de justicia y, sobre la base de un tratamiento técnico, incidir de manera directa en la calidad del servicio a la ciudadanía.

Su funcionamiento comenzó en el 2000 y la filosofía que los inspiró era crear unidades de mayor tamaño, con el fin de estructurar servicios comunes que permitieran generar ahorros a escala. En general, se agrupó en unidades de cuatro y cinco juzgados, donde se crearon espacios de atención a la ciudadanía, revisión de expedientes y archivo, oficina de auxiliares judiciales, una oficina de coordinación y una para cada uno de los jueces y secretarios.

A pesar de que hubo problemas serios, de los cuales se informó en la Primera Evaluación, referentes a una defectuosa implantación del diseño anotado<sup>8</sup>, para este estudio es mucho más relevante centrarse en el análisis conceptual del modelo, pues sus repercusiones para el futuro de la justicia son más profundas y enriquecedoras. Así, dado que el principal problema, desde nuestra perspectiva, atañe al **diseño** mismo del modelo de los juzgados corporativos, las debilidades que se analizan surgen de simples observaciones tanto de la normativa interna, como del funcionamiento de los juzgados. Estas son:

- Un diseño funcional único para juzgados civiles y penales
- El mantenimiento de una misma estructura

jerárquica administrativa

- La no disminución del recurso humano
- La falta de creación de nuevas unidades

En primer término, mucho dice del proceso la constatación fáctica de que el modelo corporativo mantiene una **estructura administrativa única tanto en los juzgados civiles como penales**. Es cierto que, en el momento en que se introdujo este diseño funcional, todavía no había entrado en vigencia el nuevo sistema acusatorio-oral y que las dos materias compartían un modelo escrito, pero también que se conocía que en un plazo relativamente corto iba a ser instaurado el nuevo diseño procesal penal. Y si bien se intentó tomar los correctivos del caso, lo cierto es que la Función Judicial ecuatoriana estableció la misma estructura administrativa y funcional tanto en los juzgados civiles, que actúan con un modelo escrito, como para juzgados penales que lo hacen bajo un diseño acusatorio-oral.

El segundo aspecto, se relaciona con la **jerarquía administrativa** del personal de apoyo que presenta problemas de fondo. Si se toma la estructura administrativa de juzgados y tribunales que se introdujo más arriba, se observa que hay seis grados jerárquicos distintos, tanto en los juzgados como en los tribunales. Esta estructura vertical, que existe en los despachos judiciales penales, tenía sentido cuando la preocupación central era repartir responsabilidades en la elaboración de distintos documentos de acuerdo a su trascendencia. En este momento, parece necesario crear estructuras más horizontales y cargos con perfiles específicos para nuevas tareas, porque en términos generales una gran cantidad de actividades que antes cumplían los juzgados, hoy en día carecen de sentido o de facto han pasado a la Fiscalía.

<sup>8</sup> Entre los problemas anotados en la Primera Evaluación se encuentran: un modelo conservador que no llegó a compartir efectivamente los recursos humanos, los auxiliares judiciales de varios juzgados están en un mismo espacio físico, pero cada equipo se ocupa del trabajo de sus despachos judiciales; no hay secretarías compartidas, el archivo sigue separado por juzgados con un responsable perteneciente a cada despacho, cada juzgado mantiene personal propio en las ventanillas de revisión de documentos y atención al público, etc.

Es evidente que no se puede pensar en un cambio estructural profundo al esquema administrativo-funcional, sin una reforma integral de la normativa orgánica funcional y de la posición de los distintos funcionarios dentro de la institución, pero un análisis de la normativa referente a la estructura interna, comenzando por la propia Ley Orgánica de la Función Judicial y sus distintos reglamentos, hasta instrumentos internos como el Orgánico Funcional de la Función Judicial, muestran que una reforma profunda no se ha producido. De hecho la normativa sigue regulando jerarquías administrativas propias del sistema escrito, comunes para todas las otras áreas del sistema judicial.

De la misma manera que ciertas actividades propias del perfil de ciertos cargos desaparecen o su relevancia disminuye radicalmente, con el nuevo sistema procesal han surgido necesidades que para su satisfacción demandan la inclusión de personal técnico en profesiones distintas al derecho. Es preocupante que a nivel normativo y fáctico no se haya revisado estructuralmente los cargos, perfiles, funciones y actividades asignadas a cada funcionario; es más, cuando de manera excepcional se ha creado un nuevo cargo, en lugar de definirlo y darle su propia jerarquía administrativa, se lo ha asimilado a un cargo ya existente. Este es el caso, por ejemplo, de los coordinadores de los juzgados corporativos a quienes se les ha concedido el rango de oficial mayor.

El diseño corporativo en la práctica no afectó al **empleo de recursos humanos**. Si bien el orgánico posicional de la Función Judicial, proporcionado por el Consejo de la Judicatura, muestra que existen variaciones importantes en el número de funcionarios entre los distintos juzgados penales del país, un estudio más detenido refleja que esto no se debe a que el diseño corporativo ha permitido reducir el personal de apoyo por juzgado. De hecho, la proporción de personal existente entre los juzgados corporativos y tradicionales de Quito refleja que la diferencia en lo absoluto se debe a esta causa, pues el promedio de personal muestra que los juzgados corporativos, en

esta ciudad, poseen 6,25 funcionarios, en tanto que los tradicionales 5,6. Por tanto, los juzgados corporativos no produjeron un recorte del personal de apoyo o un aumento de juzgados que permitiesen capitalizar las economías de escala ofrecidas. La oferta realizada al momento de la introducción del diseño corporativo, referente a que con tareas administrativas afrontadas por un mismo equipo de apoyo para varios juzgados<sup>9</sup>, se conseguiría disminuciones importantes en materia de recursos humanos, quedó en nada. Las variaciones existentes parecen tener origen en otras situaciones como la diferencia entre ciudades grandes y pequeñas o la ausencia de determinadas partidas para ciertos juzgados.

Al no haberse realizado una proyección empírica de funcionamiento, teniendo claros los requerimientos de un nuevo diseño procesal y un diseño funcional capaz de soportarlo, se generó un esquema que perdió su soporte técnico y fácilmente sucumbió ante la visión tradicional y el “statu quo”, olvidando cualquier intento de economía para la institución. Si bien se podría considerar que se trató de un simple error de implantación, porque reconocemos que el esquema corporativo sí posee el potencial para generar una economía de escala, el problema de fondo radica en que no se analizaron las necesidades funcionales del nuevo esquema con lo que mal se pudo visualizar el recurso humano requerido y realizar un redimensionamiento. Además, la discusión se vuelve superflua y cualquier ahorro que se pudiese obtener se vuelve irrelevante frente a la constatación de que el andamiaje funcional sufre un divorcio con el sistema procesal.

El último dato fáctico relevante surge del mismo orgánico posicional de la Función Judicial, que es la **falta de creación de unidades administrativas nuevas**. Resulta preocupante que hoy en día coexistan funciones y tareas que no están siendo cumplidas a cabalidad por falta de unidades especializadas, personal responsable y recursos humanos desperdiciados. La falta de diseño de nuevas unidades y de personal específico con formación acorde al perfil profesional

<sup>9</sup> Recepción de denuncias, el manejo de archivos y atención al público.

que se ocupe de las nuevas tareas introducidas por el sistema oral, ha generado que no exista una conciencia de su relevancia y que sean implementadas desde la perspectiva de los usos tradicionales. Así por ejemplo, la tarea de organizar audiencias se transforma en enviar notificaciones, atender a los testigos, dotar de una sala de espera y llevar registros mecanografiados de audiencias.

En este escenario se comprende que a pesar de las múltiples deficiencias no existe una consciencia de la necesidad de transformar las prácticas. En las entrevistas con jueces, miembros de tribunales y funcionarios del Consejo de la Judicatura, se ha constatado la ausencia casi total de consciencia sobre la relevancia que estas tareas administrativas tienen para el funcionamiento adecuado del sistema de justicia penal. En una entrevista, un vocal de tribunal penal señala:

**Pregunta:** *¿En el aspecto administrativo, por ejemplo en la forma cómo se organizan las audiencias, ha habido algún cambio o estamos como hace cuatro años?*

**Respuesta:** *Es exactamente lo mismo, no podemos cambiar, son pasos que deben seguirse religiosamente.*

**P:** *¿No hay ninguna práctica nueva, como por ejemplo, usar el teléfono para comunicarse con testigos o peritos?*

**R:** *No, no, no.*

De la misma forma, el siguiente extracto de una entrevista con un vocal de tribunal de Cuenca, muestra un desentendimiento por una labor administrativa fundamental como el registro:

**P:** *¿El tribunal ha establecido algún criterio o política para escoger qué parte de las audiencias se transcribe en el acta?*

**R:** *No, no, en lo absoluto, es responsabilidad*

*del secretario y el tribunal no puede inmiscuirse en eso.*

Si se reflexiona sobre la pesada estructura administrativa de juzgados y tribunales, donde la tarea principal de estos funcionarios era “generar expedientes”, no queda muy claro qué funciones cumple este equipo laboral ahora con un sistema acusatorio-oral, donde todas las decisiones relevantes se deberían tomar en audiencias y donde los juzgados ya no deberían “fabricar expedientes”. Téngase en cuenta que a pesar de ser cierto que la justicia ecuatoriana no ha conseguido librarse de la cultura del expediente y que la mayoría de decisiones se toman en forma escrita, este hecho no justifica la estructura administrativa escogida, porque hoy en día donde se elaboran los expedientes es en la Fiscalía y aquel personal que anteriormente estaba destinado a la realización de escritos, está subutilizado u ocupado en tareas totalmente inútiles<sup>10</sup>.

La lógica de los juzgados corporativos se basó en un modelo de división de funciones, destinado a separar las labores de impulso de la investigación, trámite de peticiones de los usuarios y toma de resoluciones, de la tarea de atender al público. Esta filosofía, tiene mucho sentido en un modelo de justicia en el cual todas las funciones anotadas inicialmente implican la manufactura de documentos, labor que constantemente se ve interrumpida por los requerimientos realizados por los usuarios. Por este motivo, se introdujo una serie de estrategias como: crear zonas restringidas donde labora la mayor parte del personal de apoyo y el juez, establecer citas a horas determinadas para hablar con los juzgadores y dedicar personal exclusivo para cumplir las tareas de atención al público mediante ventanillas<sup>11</sup>.

Sin embargo, resulta difícil entender cómo este modelo puede funcionar en juzgados que ya no tienen iniciativa probatoria y por tanto no hacen expedientes, con un diseño donde se debería tomar las decisiones

relevantes en audiencias y que demanda una estructura funcional muy activa que se ocupe de resultados concretos como conseguir que todos los participantes comparezcan el día fijado a la audiencia, coordinar el traslado de los privados de libertad, contar con una sala de audiencia y con el personal de apoyo listo.

## Modelo de dirección del diseño corporativo

El modelo de dirección de un juzgado corporativo descansa en tres figuras: el Comité de Jueces, el Juez Delegado y el Coordinador de los Juzgados Corporativos. Respectivamente constituyen el órgano de dirección del juzgado, el portavoz de las necesidades y requerimientos del personal y la actividad jurídica hacia el andamiaje administrativo, cuyo enlace es el Coordinador y su máximo representante el Consejo de la Judicatura.

En el primer informe se dio cuenta de que este diseño se había desestructurado en la ciudad de Quito, debido a que se habían suprimido las figuras del **Juez Delegado y del Comité de Jueces**. En tanto que en Guayaquil y sobre todo en Cuenca, para ese entonces, el modelo se consideraba vigente. En la actualidad el panorama ha variado radicalmente, las palabras de un juez penal de esta última ciudad refleja claramente el estado actual del diseño:

**P:** *“¿Cuál es la función del comité de jueces y del juez delegado?”*

**R:** *Creo que el comité de jueces al momento no existe, no funciona, no he visto una sola acción del juez coordinador o delegado que convoque a reuniones para conciliar situaciones que deben superarse o proponer unificación de criterios, analizar resoluciones; ninguna de esas cosas se ha dado”.*

El modelo de administración corporativa en la práctica no consiguió echar raíces, los problemas de diseño y una débil implementación generaron que el nuevo diseño sucumbiese ante los usos tradicionales.

En buena medida, la falta de vigencia real de estas instancias se explica por la forma cómo se implementó la figura del coordinador del despacho judicial. Así, el poco valor otorgado al aspecto administrativo generó que desde su concepción el cargo de **Coordinador** tuviese un papel secundario y un margen de acción muy reducido. De cierta manera al perfil se lo vació de sus principales funciones. Al no concebirlo como el administrador técnico de los despachos judiciales y en general del servicio de administración de justicia, jamás se pensó en otorgarle tareas como el manejo técnico de los tiempos de los funcionarios, cambios de puesto del personal acorde a los requerimientos del servicio, manejo de agendas y monitoreo del servicio.

A pesar de que, como se verá más adelante, es el coordinador de la ciudad de Cuenca quien de manera fáctica mayor influencia tiene en el servicio público que se presta, sus palabras son gráficas para definir sus funciones e incluso reflejar cómo concibe su puesto:

**P:** *“¿Cuál es básicamente su función como coordinador?”*

**R:** *Mi función es en el ámbito administrativo, para procurar que todos los funcionarios del juzgado corporativo tengan los útiles de escritorio y todo lo indispensable para poder realizar de una manera adecuada su función; yo llevo las inquietudes a los delegados del Consejo de la Judicatura. Aparte, manejo los permisos de menos de cuatro horas.*

**P:** *¿Del cien por ciento de su tiempo, cómo lo reparte en porcentaje, respecto a sus actividades diarias?*

**R:** *Soy como una especie de dueño de casa del edificio, estoy encargado de ver los baños, las chapas de las puertas, el sistema eléctrico; entonces, todo el tiempo la gente me está llamando, ocurre que no funciona un interruptor, entonces tengo que ver un electricista, si está dañado el baño tengo que ver al personal adecuado para repararlo.*

**P:** *¿De ese 100 por ciento cuánto calcula que se va en estas actividades?*

**R:** *Creo que un 50 por ciento.*

<sup>10</sup> Por ejemplo, como ya se dio cuenta en la Primera Evaluación, en la ciudad de Guayaquil existen funcionarios que transcriben palabra por palabra las actas de los juicios.

<sup>11</sup> Como recepción de documentos y entrega de expedientes para su revisión.

**P:** ¿El otro 50 por ciento en qué actividades se iría?

**R:** Solucionando problemas de los compañeros, conversando con ellos, aparte de eso algo importante son los archivos.

**P:** ¿Qué hace en ese aspecto?

**R:** Ahora les voy a dar directrices para que todos los archivos se homologuen.

**P:** ¿Qué porcentaje de tiempo le tomaría esta reorganización?

**R:** La gente está renuente al asunto, no quiere adoptar este sistema que, por ejemplo, en los juzgados civiles funciona bien.

**P:** ¿Qué más hace en el 50 por ciento de tiempo del que estamos hablando?

**R:** Pasar informes, llevo un registro de permisos, asistencia y tengo a mi cargo el reloj marcador, todos los empleados marcan en un reloj digital y mensualmente tengo que sacar un reporte y pasar al Consejo de la Judicatura, pero es poco, en el mes me tomará una mañana. Cuando hay deficiencias de personal, incluso, apoyo a los compañeros en la atención al público”.

De la descripción realizada se desprende que la tarea del coordinador en el ámbito administrativo, se ha sumido en ámbitos periféricos. En una institución evidentemente profesional, donde su mayor recurso es el personal técnico, el centrarse en aspectos como el manejo de suministros y manutención de la infraestructura, siendo importante, no resulta una tarea medular. Si se analiza que la administración del recurso esencialmente va a influir en la calidad del servicio, es aún más clara la superficialidad de tareas que el administrador asumió: control de horarios, otorgamiento de pequeños permisos y elaboración de informes. Éstas definitivamente no son tareas que pueden ser consideradas como centrales en la administración de recursos humanos.

La mutilación de facultades en el rol del coordinador influye de forma directa en la macroestructura de la Función Judicial. El equilibrio que se programó debía existir entre la Dirección de la Corte Suprema y el área administrativa regentada por el Consejo de

la Judicatura, se rompe cuando este último pierde **injerencia en el servicio** diario que otorga la justicia penal, debido a que hoy en día la principal herramienta para influir de forma directa en el servicio efectivamente prestado, se halla disminuida. Esto genera que la actividad del Consejo de la Judicatura resulte en materia de administración más bien lejana, posterior e incompleta. Por ejemplo, conociendo denuncias contra ciertos funcionarios o reclamos por el funcionamiento de tal servicio; pero incidir directamente en la planificación y ejecución del servicio público, por el momento, le está vedado de facto. Sobre este tema se volverá más adelante.

Aparte de esta dificultad de concepción, existe un problema cultural trascendente, que fue generado por el **perfil de los profesionales** escogidos para el cargo. El extracto de la siguiente entrevista capta la parte medular del problema:

**P:** ¿Cuál es su formación?

**R:** Soy doctor en Jurisprudencia y también egresé de periodismo.

**P:** ¿Al no ser profesional en administración, recibió alguna capacitación en esta materia antes de empezar a realizar su función?

**R:** En realidad no, pero tuve experiencia porque siempre intenté colaborar dando ideas al coordinador de los juzgados civiles.

**P:** ¿Alguno de sus compañeros coordinadores tiene formación en administración, ingeniería comercial o alguna área afín?

**R:** No, todos son abogados, hay uno que todavía no termina Derecho, pero todos se han preparado en esta rama...

**P:** ¿Cree que es una debilidad el que no haya administradores o cree que es ventajoso que sean abogados?

**R:** En ciertos asuntos me ayuda ser profesional del Derecho, porque entiendo las cosas que pueden ocurrir en el despacho, eso me permite un mejor control. Naturalmente en el aspecto administrativo, deben haber muchas falencias que nosotros no percibimos y que si hubiera la posibilidad de que un administrador nos indique “esto se debe hacer

de esta forma o a esto hay que darle un cambio” y que nos diera muestras de que eso va a dar resultados positivos, estaríamos encantados”.

La ausencia de personal técnico generó que las tareas eminentemente administrativas fueran comprendidas desde la óptica de la visión jurídica tradicional, desnaturalizando el papel que debía cumplir el coordinador en el proceso de modernización de la justicia. Lo que se hizo fue escoger personal con formación jurídica y que, por haber estado cierto tiempo en la carrera judicial, contaba con una visión forjada en los usos tradicionales, lo que impide que se incorpore una nueva visión técnica capaz de armonizar los procesos internos con los requerimientos de un sistema de justicia penal que ha variado de forma total. Adicionalmente, la visión jurídica predominante ha impedido que se otorgue un tipo de capacitación que al menos parcialmente compense la falta de formación profesional. Esta limitante cultural ha impedido que dentro de la Función Judicial surja un discurso que desde el punto de vista de la gestión institucional y la administración del servicio público cuestione el “status quo”.

Otros problemas a destacar están relacionados con el rango administrativo otorgado al coordinador y al extracto del cual provinieron los funcionarios que ocuparon este cargo. Si se recuerda que el rango administrativo que se les confirió es el de oficial mayor, es evidente que los funcionarios que accedieron a este cargo fueron de un rango similar o inferior al anotado. Esta realidad, dentro de una institución tradicionalmente forjada sobre la base de una estructura vertical y jerarquizada provocó que desde el principio exista una fuerte dependencia de los coordinadores hacia los funcionarios judiciales e impidió que tengan la posibilidad de cuestionar los usos y las labores que tradicionalmente estaban centradas en jueces y secretarios quienes, incluso por rango, continúan concentrando de facto el poder suficiente para imponer su visión.

La totalidad de entrevistas obtenidas dan cuenta de esta realidad, como muestra un par de testimonios de jueces de Quito y de Cuenca:

**P:** “En la práctica, ¿quién dirige el trabajo del personal, usted o el coordinador?”

**R:** Si la causa principal del juzgado es el juez obviamente es el juez quien debe organizar el trabajo; eso sí, con la ayuda y colaboración del secretario que es la máxima autoridad en el ámbito administrativo.

**P:** ¿El trabajo del personal de apoyo es dirigido por usted o por el coordinador?

**R:** El juez, definitivamente el juez; el coordinador únicamente sugiere, por ejemplo el manejo de la agenda, pero es el juez quien resuelve.

En resumen, la falta de una idea real de la función que debía cumplir el coordinador, un proceso de selección acorde al perfil profesional del puesto, un proceso de capacitación adecuado y un rango administrativo acorde a sus funciones terminaron generando que el cargo fundamental llamado a introducir la dimensión administrativa al funcionamiento del juzgado corporativo, carezca de la fuerza necesaria para producir un cambio perceptible desde el punto de vista del servicio público efectivamente brindado. Así se explica cómo la figura llamada a administrar el funcionamiento de los despachos judiciales y otras unidades del servicio de justicia, se convirtiera casi en un tramitador de pedidos de suministros y controlador de cumplimiento de horarios del personal de apoyo medio y bajo.

La situación descrita, sirve para comprender por qué nunca asumieron el papel las dos restantes figuras llamadas a dirigir los juzgados corporativos: **el Juez Delegado y el Comité de Jueces**. Al no haber variado el modelo administrativo-funcional, en el fondo siguió primando el diseño tradicional donde cada juzgado tiene tal grado de independencia y autonomía que prácticamente ha dado lugar a una atomización de la organización, donde cada juzgado es un mundo y reproduce muchos de los problemas anotados para el caso de los juzgados tradicionales.

Por mucho que varios funcionarios de diversos despachos compartieran un espacio físico, jamás tuvieron sentido ni vigencia práctica instancias creadas para un modelo de dirección que responde a una organización que quedó en el papel. Cuando prima un diseño au-

tárquico de administración en cada despacho judicial, la calidad del servicio público queda confiada a la visión y voluntad de ciertos funcionarios. Por ejemplo el siguiente extracto, da cuenta que un juez de la ciudad de Quito ha adoptado un patrón laboral curioso: pasar audiencias solo las mañanas:

**P:** *Del total de su tiempo, ¿cuánto lo dedica a pasar audiencias?*

**R:** *Hay audiencias que por el número de implicados demoran toda una mañana o una tarde, generalmente las fijo solo por la mañana.*

Resulta revelador que en un sistema oral, donde la tarea casi exclusiva de un juez debería ser precisamente llevar adelante audiencias, un funcionario resuelva no hacerlo en el 50 por ciento de su jornada laboral.

Es conveniente volver a destacar un primer avance sobre el que se hizo referencia en el primer informe. De una manera embrionaria en la ciudad de Cuenca, el coordinador ha comenzado a influir sobre la utilización del recurso humano<sup>12</sup>. Él lleva el manejo de la agenda de las audiencias de todos los juzgados y tribunales, y en el caso de los juzgados coordina el uso de la sala de audiencias:

**P:** *En cuanto al manejo de audiencias, ¿usted interviene?*

**R:** *Sí, yo sí intervengo debido a que no hay salas de audiencias para cada juzgado; para los juzgados penales hay una (sala) y para formulación de cargos otra. Entonces, todos los juzgados me tienen que enviar (la información sobre las audiencias) para que no existan cruces, tanto en el uso de la sala como de los fiscales. Los cuatro juzgados y los tribunales me envían la información.*

**P:** *¿Es decir, también tiene que coordinar con los tribunales?*

**R:** *Sí, yo recojo en una hoja todos los días las audiencias y envío a los tribunales para que se fijen,*

*porque por ejemplo también se pueden cruzar los fiscales.*

**P:** *¿En la práctica ha tenido problemas para realizar esta tarea?*

**R:** *Pocas veces, por ejemplo, por negligencia, el secretario omite ponerme una audiencia en esta lista, yo no la hago constar y como ellos ya notifican, están todos presentes y hay problema con la sala.*

**P:** *¿Cada qué tiempo se presenta este tipo de problemas?*

**R:** *En los cuatro meses que estoy, me ha ocurrido una vez.*

El rol descrito cuenta con el reconocimiento de los restantes funcionarios, un juez al respecto comentó:

**P:** *¿Con qué criterio se fijan las audiencias, prefiere ciertos días, las mañanas o tal vez las tardes?*

**R:** *Aquí se maneja el criterio de la coordinación, el manejo de la agenda lo hace el compañero coordinador, él nos pone todos los días a consideración para que no se den cruces. Pero también se considera, por ejemplo, que las personas privadas de libertad tienen un trato prioritario y urgente. Con respecto al horario, también depende mucho de la agenda, si otros juzgados están utilizando la sala de audiencias, hay que adaptarse sea de mañana o de tarde.*

**P:** *De uno a 10, con ¿cuánto califica la labor que cumple el Coordinador?*

**R:** *Con un nueve.*

**P:** *¿Existe algún criterio, que la experiencia le haya mostrado, que sirve para organizar mejor su trabajo o el de su equipo?*

**R:** *La coordinación, no duplicar el trabajo, no tener audiencias fallidas. Resulta que la hora en que el fiscal tenía que asistir a la audiencia estaba en un tribunal penal pasando otra, para evitar ese tipo de situaciones se realiza una coordinación en la agenda.*

<sup>12</sup> Durante la reunión de validación de esta investigación que se realizó con la Red de Justicia de Guayaquil, se indicó que desde la segunda semana del mes de julio de 2006 existe un coordinador del área penal también en Guayaquil.

Es evidente la repercusión que la adopción de un criterio u otro para fijar las audiencias puede tener en la calidad del servicio. Los extractos referidos a Quito y Cuenca muestran dos visiones totalmente distintas, la primera basada únicamente en el sano entender del funcionario y la segunda que introduce temas como la utilización de recursos, el trato preferente a casos prioritarios.

Es importante dejar constancia que a pesar de que es la circunscripción que más ha avanzado en materia de coordinación, todavía tiene problemas centrales. Por ejemplo, se ha detectado que esta labor de planificación de la agenda no toma en cuenta a la defensa pública y por el personal disponible, en la práctica, sí se están suspendiendo por cruces. Al respecto reproducimos las palabras de un defensor:

**P:** *¿Hay ocasiones en las que no puede asistir a una audiencia porque debe ir a otra, y de ser así, existe algún criterio para dar preferencia a una de ellas?*

**R:** *Sí, en este caso damos preferencia a las audiencias de juicio, porque como usted conoce, cuando la defensa pública no asiste a estas audiencias la misma ley faculta a que se nos multe, entonces damos preferencia a éstas y las preliminares fijadas el mismo día lamentablemente tienen que suspenderse.*

## Otros componentes del diseño corporativo

Un error de concepción tiene graves repercusiones sobre todos los componentes de la reforma funcional. Por ejemplo, una **herramienta informática**, para una institución como la Función Judicial, debería haber significado un incremento sustancial en efectividad, debido a que su trabajo básicamente se desarrolla sobre la base de la información. Lamentablemente, un error de concepto en su diseño generó que sus beneficios no alcancen aspectos medulares.

Como se dio cuenta en la Primera Evaluación, una debilidad seria es que la herramienta informática instalada no contiene una **agenda común**, cuando de

acuerdo al nuevo sistema, una de las tareas más importantes que debe cumplir la Función Judicial es organizar con efectividad las audiencias. Resulta llamativo que un complejo programa informático de seguimiento de casos, diseñado con un crédito de organismos multilaterales, que demoró años en desarrollarse y depurarse, no haya previsto una agenda judicial compartida. Más adelante, cuando se analice el tema de la realización de audiencias, quedará en evidencia con cifras estadísticas la repercusión de este problema.

Similar situación sucede con otras herramientas, como el programa de seguimiento de casos y su función en materia de **monitoreo del trabajo** del personal administrativo. Como criterio de desempeño se han adoptado referentes tales como el número de escritos recibidos y despachados. Un sistema que evalúa por la cantidad de papeles que ingresan y salen, refuerza ciertas prácticas que el nuevo sistema intenta desterrar como el formalismo y la burocratización y desestimula prácticas más acordes al sistema oral como coordinaciones realizadas de manera oral o vía telefónica, usos que a gran escala significan ingentes recursos para todas las instituciones. Es importante anotar que el sistema sí cuenta con mecanismos que permiten evaluar la gestión, por ejemplo, el estado de los casos y fechas de ingreso.

Por otro lado, no se buscó que la herramienta sirva para comunicarse con otros actores del sistema. No se concibió como un mecanismo para sustituir el peregrinar de boletas que retardan el servicio e implican gastos fuertes. De la misma manera tampoco se previó que sirviese para el manejo de aspectos como la coordinación del uso de salas de audiencias comunes o captura de información que permita el registro informático de las audiencias y evitara el desperdicio del recurso humano.

También se perjudicó al **rediseño físico**; por ejemplo, la falta de una idea clara de las funciones que se debieron cumplir, generó que no se diseñaran salas de audiencias, que los despachos de los jueces siguieran en zonas restringidas a pesar de que en ellas se realizan las audiencias preliminares y que se sobredimensionaran zonas como las de revisión de expedientes y recepción de documentos.

Al final del proyecto corporativo, existía una situación tan caótica que cada uno de los tribunales tenía su propia sala de audiencias, las mismas que normalmente estaban desocupadas por los continuos fracasos de las convocatorias y, por otro lado, no existía siquiera una para los juzgados. Este aspecto ha tenido relevancia tan directa en el funcionamiento de la justicia y ha evidenciado que las dos principales razones para que las audiencias preliminares tengan restricciones a la publicidad, se debe a que se realizan en los despachos de los jueces que no prestan las facilidades para que esté presente el público y porque están ubicadas en **zonas restringidas**, donde el diseño arquitectónico no permite acceso a la ciudadanía.

Sin embargo, es justo anotar que por iniciativa propia, los juzgados de Guayaquil y Cuenca han adecuado salas de uso común para el desarrollo de las audiencias preliminares, las cuales son utilizadas de manera compartida, aspecto que demuestra que incluso en infraestructura se puede conseguir ahorros importantes y optimización de los recursos con un poco de organización.

Existe cierta consciencia de que el modelo administrativo no responde a las necesidades del servicio. Lamentablemente, la falta de preocupación y estudio que tradicionalmente ha existido por la calidad del servicio público, ha generado que no se haya articulado una crítica que apunte al problema central y al modelo de gestión escogido para la administración judicial, y más bien se convierta en una bandera de lucha de un sector.

En este sentido, las palabras de un funcionario del Consejo de la Judicatura dejan entrever el estado de la discusión:

**P:** *¿Hay algún proyecto para rediseñar los juzgados pilotos y tradicionales con el fin de adaptarlos administrativamente al sistema oral?*

**R:** *Hay una discusión en este momento, sobre si debe o no mantener el tema de los juzgados corporativos, pero no precisamente obedece a un criterio de aplicación de la reforma, sino a una discusión de operatividad, sin que sea exclusivo de la materia penal, sino que abarca también los otros*

*juzgados corporativos, por ejemplo, civiles, pero si se está pensando en cambiar su estructura.*

**P:** *¿Pero un rediseño pensando en el sistema oral?*

**R:** *No, eso no se ha dado.*

De hecho, quienes cuestionan el modelo corporativo, lejos de propender a un nuevo esquema funcional que responda al sistema acusatorio-oral, propugnan volver a los juzgados tradicionales.

Básicamente, el modelo corporativo ha conseguido un cambio cosmético, la justicia hoy en día presenta un ambiente más adecuado de trabajo y espacios más dignos para la atención al público, pero tras ese nuevo ropaje, la concepción inherente sigue siendo la misma.

Desde nuestra perspectiva, el mayor daño generado por la experiencia de los juzgados corporativos consiste en haber generado, en gran parte de integrantes de la Función Judicial, Consejo de la Judicatura y de la comunidad jurídica, la falsa percepción de que el proceso de modernización de los despachos ya fue realizado, y que el diseño acusatorio-oral no demanda una revisión a profundidad del modelo de gestión. De esta manera se ha privado a la reforma, al menos a mediano plazo, de una herramienta básica para su funcionamiento y se ha cerrado la puerta a una discusión trascendente para enfrentar la crisis de la justicia penal.

### Marco legal

El marco legal es en parte responsable de todo el problema administrativo generado en los distintos actores, debido a que resulta poco propicio para incentivar un cambio administrativo profundo en el funcionamiento de juzgados y tribunales. El haber adoptado un modelo híbrido, donde solo se prevé la existencia de dos audiencias, la de la etapa intermedia y la de juicio, ha dificultado de manera importante la creación de sistemas más lógicos y coherentes, debido a que en el Ecuador no es posible, por ejemplo, intentar una fórmula administrativa únicamente pensada en la

realización de audiencias, cuando en la etapa investigativa, todas las decisiones deben ser tomadas sobre la base de los papeles presentados por las partes.

El problema del marco legal poco coherente, adoptado por el Ecuador, va más allá de hacer más comple-

### 3. EXPERIENCIA DE LA INTRODUCCIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA

El segundo esfuerzo relevante en materia de modernización y búsqueda de calidad de servicios llevada adelante, es la introducción de un órgano rector en materia administrativa y disciplinaria para la Función Judicial.

#### Consideraciones generales

La **creación del Consejo Nacional de la Judicatura** se debió a la constatación de que el modelo anterior, en el que se concentraban las máximas responsabilidades judiciales y administrativas en la Corte Suprema de Justicia, en la práctica había implicado que esta última responsabilidad sea en ocasiones subvalorada y en otras simplemente olvidada.

Un aspecto distintivo de nuestra cultura jurídica, ha sido el tener una preocupación casi exclusiva por el marco normativo y un olvido sistemático del aspecto administrativo y la calidad del servicio público efectivamente brindado. Se debe tener consciencia de que entre las tareas administrativas que han sido relegadas, se hallan algunas de tanta relevancia como el diseño de gestión, la introducción de procesos y prácticas acordes al modelo procesal elegido, el monitoreo de los resultados obtenidos y la depuración del modelo funcional. En pocas palabras, las tareas no asumidas son precisamente aquellas que le otorgarían un norte a la institución.

La **propuesta** de creación de un organismo técnico encargado de la administración de la Función Judicial era prometedora, porque en teoría estaba destinada a

jo el diseño administrativo requerido, sino que adicionalmente crea la falsa sensación en los actores de que es posible funcionar de una manera adecuada en el nuevo sistema con el mismo diseño funcional sin que el servicio público se vea afectado.

ocuparse de la principal debilidad de la institución. Lamentablemente, no existió una ruptura con los criterios tradicionales y la implantación del organismo técnico, encargado de generar la reforma al interior de la Función Judicial, fue realizada bajo los lineamientos de los viejos paradigmas.

Las **dificultades** comenzaron desde su estructuración. En teoría, el Consejo de la Judicatura es el órgano ejecutor de las políticas establecidas por la Corte Suprema de Justicia, pero resulta paradójico que el organismo técnico encargado de dirigir administrativamente el sector judicial carezca de una estructura funcional. Lejos de contar con un **modelo gerencial** efectivo, está organizado en base a un diseño funcional pesado y poco flexible, donde todas las tareas de dirección y la toma de decisiones básicamente se ven forzadas a pasar por un cuerpo colegiado central de máximo nivel.

Su **conformación** está dada por juristas que deben cumplir requisitos muy similares a los estipulados para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, esquema que reproduce el problema de confiar la administración de la Función Judicial a personal no técnico en la materia. No se sostiene que deba estar vedado para los juristas el ser parte del Consejo de la Judicatura, pero la presencia de cierto número de administradores, por ejemplo, parece indispensable. Muchas instituciones profesionales han afrontado problemas de liderazgo similares, clínicas administradas por médicos, universidades administradas por docentes, etc., pero como regla general se ha aceptado que es preferible instaurar administraciones técnicas conectoras del servicio que presta cada una de estas entidades.

El problema se agrava cuando subestructuras regionales también carecen de personal formado en el área administrativa, deficiencia que produce que se pierda capacidad de percepción y crítica de las realidades locales, así como una falta de respuestas técnicas en la búsqueda de efectividad en el servicio. Un coordinador de despacho corporativo dice:

**P:** *¿Entre sus jefes o el personal de este distrito del Consejo de la Judicatura, hay alguien con formación administrativa?*

**R:** *No, entiendo que están recibiendo algunos cursos, porque frecuentemente viajan a Quito y algunos deben ser del tema; pero no hay profesionales administrativos.*

**P:** *¿Cree que es una debilidad el que no haya administradores o cree que es ventajoso que sean abogados?*

**R:** *En ciertos asuntos me ayuda ser profesional del Derecho, porque entiendo las cosas que pueden ocurrir en el despacho, eso me permite mejor control. Naturalmente en el aspecto administrativo, deben haber muchas falencias que nosotros no percibimos.*

El que los funcionarios que constituyen la columna vertebral del área administrativa -vocales del Consejo de la Judicatura, delegados distritales y coordinadores-, provengan del área jurídica es una de las razones fundamentales para que no se haya generado una preocupación creciente por la calidad del servicio público y que la introducción de un órgano regente del área administrativa no haya conseguido el vuelco funcional que se esperaba.

La distorsión generada por la falta de formación técnica de los actores, coadyuvó a que las funciones de esta nueva institución sean interpretadas con el prisma de las viejas tareas asumidas por la Corte Suprema de Justicia. Una vez más, la labor administrativa fue cir-

cunscrita a límites estrechos, pues prácticamente las tareas asumidas entre otras han sido: un cierto control del trabajo de personal, recepción de quejas, implementación de un régimen disciplinario y aspectos administrativos secundarios como el manejo de sumistros y temas de infraestructura.

Otro problema ha generado la adopción de un **modelo centralista**. El marco normativo no otorga funciones propias a las delegaciones provinciales, simplemente otorga al Presidente del Consejo la posibilidad de delegar una o más de sus funciones. En este escenario las delegaciones provinciales más allá de constituir verdaderos núcleos de dirección administrativa que otorguen respuestas prontas a las necesidades locales, en un cierto sentido, se han convertido en intermediarios de los requerimientos regionales con el Consejo Nacional de la Judicatura<sup>13</sup>. Es importante anotar que un modelo centralista, puede, según sean las circunstancias, ser beneficioso, pero en el momento histórico que vivimos, donde afrontamos un cambio de diseño en la justicia penal y se requiere transformaciones profundas, la falta de administraciones locales fuertes ha disminuido la posibilidad de experimentación de nuevas alternativas de gestión y, con ello, el surgimiento de procesos y prácticas más acordes al modelo acusatorio oral.

### Funciones de gestión institucional

Sin negar que las labores tradicionales estén siendo mejor atendidas por un organismo encargado específicamente de su realización, la Función Judicial requiere que el Consejo Nacional de la Judicatura asuma el papel de responsable de la gestión de juzgados y tribunales. Lamentablemente existen indicios de que esta labor no está siendo cumplida a cabalidad. La no incorporación ni la eliminación de un solo juzgado

corporativo, desde que Projusticia y los organismos de crédito externo dieron por terminado el proyecto, conlleva una reflexión profunda sobre la forma cómo se está cumpliendo la tarea administrativa.

La debilidad anotada va más allá de la divergencia de criterios que pueden haber con respecto a si el modelo corporativo es conveniente para un sistema oral, pues deja en evidencia que el Consejo de la Judicatura no ha asumido un verdadero **liderazgo en el diseño de gestión**. Si la posición fuese que el diseño corporativo es adecuado, debería haberse producido una extensión de la experiencia a otros juzgados y, a la inversa, si la posición fuese que el diseño no responde a las necesidades del sistema oral, debió haber un proceso de reestructuración funcional o un proyecto alternativo.

Las entrevistas confirman la inexistencia de una preocupación real por el modelo funcional de la justicia penal, reproducimos un extracto obtenido de una entrevista a un funcionario del Consejo de la Judicatura, que abarca la opinión recogida entre los actores de la Función Judicial:

**P:** *¿Ha habido alguna prioridad para el tema de la introducción de un nuevo modelo oral en materias como penal, laboral o niños, niñas y adolescentes?*

**R:** *Si, en el momento específico de la entrada en vigencia de la oralidad (...), las medidas adoptadas por el Consejo, que yo haya tenido conocimiento, son básicamente en materia de capacitación.*

**P:** *¿En la parte administrativa hubo alguna política especial para adaptar la estructura funcional de los juzgados u otras unidades al sistema oral?*

**R:** *En materia penal no, los juzgados siguen teniendo la misma estructura y organización que tenían antes de la reforma y no se ha tomado ninguna resolución a este respecto, no hay variación funcional.*

La última pregunta, adicionalmente, confirma que en la macroestructura se replica el problema detectado cuando se analizó el papel del coordinador dentro del despacho corporativo. Todavía el área administrativa

no consigue introducir **una administración técnica del recurso humano**. Por la relevancia que este factor tiene en una institución profesional de servicios, se debe insistir en que no se conseguirán variaciones relevantes en la calidad del servicio público sino se potencia su empleo.

Se debe tener presente que en la región, las reestructuraciones profundas de diseño que han afectado al recurso humano, no solo que han conseguido bajar radicalmente el personal de apoyo en proporción al número de juzgadores, sino que adicionalmente han logrado que pase a pertenecer a unidades destinadas a labores administrativas concretas y que los juzgadores dejen de ser el centro de la estructura para convertirse en una unidad más al servicio de la administración de justicia.

Lo arcaico del modelo basado en estructuras administrativas autónomas, formadas alrededor de cada juzgador, queda en evidencia cuando se observan prácticas tan burdas como los encargos de juzgados enteros. En estos casos puede ocurrir que en una misma ciudad exista un juez con el doble de trabajo que el resto, a pesar de que se cuenta con un equipo de más de 10 juzgadores.

Otro aspecto central, en el que se percibe una importante debilidad, es en la tarea propia de **dirección del servicio público**. Las palabras de este juez de Cuenca resultan reveladoras al momento de destacar la situación actual:

**P:** *Desde el año 2002, en alguna materia como formas de organización y gestión, capacitación, infraestructura, recursos tecnológicos, humanos, ¿han existido cambios relevantes?*

**R:** *Creo que no, hay esfuerzos aislados que realizan la Fiscalía y el Consejo de Judicatura, pero como señalaba son aislados. No existe una programación, no hay una propuesta de objetivos, de ejes fundamentales sobre los que se va a trabajar en el año o metas; creo que hay que trabajar sobre estas acciones para que estas deficiencias se eliminen.*

Estas expresiones, que son una muestra de otras

<sup>13</sup> Durante la reunión de validación de esta investigación, realizada con operadores de justicia, se recaló lo problemática que resulta esta situación, pues temas como la provisión de insumos pueden tardar semanas en resolverse, como consecuencia de una administración centralizada. Un ejemplo de esta situación es lo ocurrido durante varias semanas de enero en Guayaquil: cuatro salas de audiencias tuvieron que funcionar sin aire acondicionado debido a que no llegaban los repuestos de Quito.

recogidas en el mismo sentido, reflejan una falta de norte en el servicio que la Función Judicial ofrece e, indudablemente, tienen una repercusión directa en todas las tareas de administración y dirección.

Hoy en día es evidente la necesidad de diseñar un **modelo de monitoreo** que apunte al funcionamiento institucional que se pretende conseguir. Si se quiere una administración de Justicia con alta calidad, en la atención que ofrece al público, sería muy útil la introducción de indicadores como la efectividad en la organización de audiencias, los lapsos que median entre el ingreso de una solicitud de audiencia y el día en que ingresa en agenda, la satisfacción del usuario, etc. Existen testimonios gráficos sobre la falta de una evaluación efectiva en este sentido:

**P:** *¿Llegan periódicamente datos que reflejen la productividad del tribunal?*

**R:** *No, no, no nadie se preocupa de eso.*

**P:** *En su tribunal, ¿se ha fijado algún tipo de metas en el servicio que se presta?*

**R:** *No tampoco.*

Adicionalmente, estas palabras dejan entrever cómo la falta de una dirección central clara repercute para que dentro de los despachos judiciales tampoco se fijen políticas de dirección tendientes a la efectividad del servicio. Resulta justo anotar que se llega a esta realidad a pesar de que se cuenta con las herramientas necesarias para poder cumplir de una manera bastante adecuada esta tarea:

**P:** *¿Llegan a su mano, periódicamente, datos que reflejen la productividad de su juzgado?*

**R:** *En el sistema se registra permanentemente el manejo de causas, tenemos estadísticas por día, semana y por mes, las mismas que se reportan a la Corte Superior y al Consejo de la Judicatura.*

**P:** *¿Estas estadísticas las utiliza para tomar decisiones sobre cómo afrontar su trabajo o el del personal de apoyo?*

**R:** *No, estas estadísticas sirven fundamentalmente para el sistema de evaluación que realiza el Con-*

*sejo de la Judicatura; cada año se nos somete a evaluación (...). De otro lado creo que debería haber estímulos, así como existen sanciones, el Consejo de la Judicatura debería establecer estímulos para quienes pasan una meta establecida.*

Los párrafos anteriores denotan que no se ha conseguido introducir a la información como un insumo de trabajo, para la toma de decisiones diarias en las unidades que conforman la Función Judicial. Todavía no es una práctica corriente que la información de productividad, utilización de recursos o satisfacción de usuarios, sea utilizada a diario como un instrumento para la toma de decisiones. De hecho, normalmente la información al respecto no existe, está levantada de forma tan gruesa que no permite la evaluación funcional de unidades concretas o simplemente, a pesar de estar disponible, no es utilizada. En este sentido, pensar en modelos de administración técnica, cuando los funcionarios encargados de administrar estas unidades carecen o no utilizan la información existente, es simplemente utópico.

En resumen, en un momento tan decisivo como la implementación de un nuevo diseño de justicia penal, se echa de menos una dirección administrativa firme que impulse una serie de iniciativas tendientes a adaptar a la institución a este nuevo reto. Deberían haberse evidenciado en cascada iniciativas como la promulgación de nuevos reglamentos de funciones, supresión o creación de nuevos cargos, diseños de perfiles profesionales para asumir nuevas tareas, nuevos procesos internos, identificación de prácticas funcionales, determinación de paquetes de indicadores por funciones, procesos de capacitación dirigidos, evaluaciones permanentes, modelos de estímulos y sanciones que apunten el esquema funcional, toma de correctivos a las iniciativas introducidas, etc. Es comprensible que por la inexperiencia en el funcionamiento de un sistema acusatorio oral se cometan errores, lo que no es justificable, es que con problemas funcionales tan graves como los que hoy vive la justicia penal ecuatoriana, el órgano encargado de la administración técnica todavía no muestre capacidad de experimentación y aprendizaje.

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las experiencias de los juzgados corporativos y del Consejo de la Judicatura son dos ejemplos de proyectos de modernización de la administración de justicia que a pesar de poseer una filosofía adecuada y estar diseñados para atacar problemas centrales de su funcionamiento, por la falta de criterios claros en su instauración legal y sobre todo por la debilidad de su implementación, el momento de ser aplicados, no contaron con la fuerza necesaria para vencer la cultura tradicional y en la práctica carecen de un impacto real en la calidad del servicio público otorgado a la ciudadanía.

La repercusión del fracaso constituye la mejor ma-

nera de asegurar que el statu quo permanezca inalterable debido a que resulta una “demostración gráfica” de la falta de efectividad de la reforma propuesta, debilita la posición de aquellos sectores que pretenden conseguir un nuevo modelo de administración de justicia y crea la falsa percepción de que la reforma fue hecha cuando en la práctica está por introducirse. En el caso de la justicia ecuatoriana, hoy en día se ve más distante la posibilidad de conseguir una administración técnica de la Función Judicial y la implantación de las mencionadas estrategias, debido a que en este momento se debe volver a instalar un tema que para gran parte de la sociedad está agotado.

#### 5. EXPLORACIÓN DE NUEVAS ALTERNATIVAS

Ante el grado de rigidez adoptado por el sistema ecuatoriano, es interesante analizar otras formas de organización de despachos judiciales, obtenidas del derecho comparado.

En la Primera Evaluación fueron destacadas algunas: en el modelo ecuatoriano todos los juicios sin importar el bien jurídico protegido, el interés social involucrado y el deseo de las partes se desarrollan ante un **modelo único de juzgador**, un tribunal conformado por tres jueces de derecho. Este primer elemento deja en evidencia los costos que trae aparejado un modelo rígido. Mientras que buena parte de los países de la región permiten llevar juicios ante un solo juzgador cuando las circunstancias del caso así lo ameritan, en nuestro país sin miramiento alguno se ha optado por el modelo más costoso. Otra alternativa, es el explorar formas de participación popular en la administración de justicia penal. Fórmulas como el juicio de **jurado** y la más difundida, la de **tribunales escabinos**<sup>14</sup>, que son esquemas que para algunos sectores permitirían

restablecer la confianza de los ciudadanos e incentivar la lealtad con el sistema de justicia.

No se ha explorado la conformación de **juzgados y tribunales especializados** por materia, alternativa que ha demostrado ser muy efectiva para otorgar un mejor servicio en determinados delitos que son susceptibles a un alto grado de revictimización y requieren una determinada capacitación y sensibilidad en temas concretos. En la práctica se demuestra que es más realista pensar en tener algunos despachos judiciales capacitados para otorgar un trato diferenciado a víctimas que así lo requieren, como los delitos sexuales, violencia intrafamiliar y trata de personas, en lugar de insistir sobre la cultura de la totalidad de los juzgadores.

En países como el nuestro, donde la presencia de la administración de justicia no ha logrado tener vigencia para algunos sectores geográficos y sociales, se está comenzando a estudiar alternativas como **despachos judiciales rotativos e incluso itinerantes**. Evidentemente esta opción genera retos en ma-

14 Tribunales mixtos conformados por jueces de derecho y jueces legos.

teria de organización, pero de ninguna manera este hecho justifica que por no afrontarlos se mantengan intactos problemas de acceso a la justicia en amplios sectores de la población. De la misma forma todavía no se ha evidenciado ningún intento de estructurar **juzgados bilingües** que permitan hacer efectivo el acceso a la justicia, para aquellos sectores que hablan lenguas de uso oficial reconocidas constitucionalmente.

Por último, existen alternativas organizativas, a las cuales de alguna manera ya se hizo referencia, como modelos flexibles de **administración técnica** donde se maneja un verdadero staff de juzgadores, al servicio de la demanda que día a día presenta cada jurisdicción. Por ejemplo, jueces que sustituyen la ausencia de un miembro del tribunal, tribunales que se desintegran para pasar audiencias de menor cuantía

que se llevan a cabo ante un solo juzgador, modelos de audiencias sucesivas por materias (jueces que pasan todo el día audiencias de prisión preventiva, por ejemplo). De hecho, el diseño desarticula también el concepto tradicional de los equipos administrativos dependientes de cada juzgado y se articulan equipos encargados de tareas concretas: llevar registros, organizar audiencias, atender al público, realizar tareas de conserjería, etc.

Es importante anotar un fenómeno paradójico: a pesar de que es un modelo rígido que utiliza de manera indiscriminada el recurso humano más valioso –tiempo de los juzgadores–, la poca eficacia del sistema y el derroche de recursos está generando que los despachos judiciales estén subutilizados. Esta realidad convive con amplios sectores sociales que no tienen acceso a la justicia penal.



## CAPÍTULO 3

**MINISTERIO PÚBLICO****1 ASPECTOS GENERALES****Marco Legal**

La Constitución ecuatoriana de 1998 concedió al Ministerio Público las características de un órgano autónomo e independiente del poder público, garantizando por tanto su autonomía administrativa y económica. Por otra parte, la aprobación del Código de Procedimiento Penal dio lugar a una gran transformación, encomendándosele a más del ejercicio de la acción Penal, la persecución penal, a través de la responsabilidad de llevar adelante la investigación preprocesal y procesal penal de los delitos de acción pública, cambios relevantes en las prácticas de trabajo de los fiscales, que buscaban el establecimiento efectivo del nuevo modelo procesal de corte acusatorio.

La representación legal del Ministerio Público está encomendada al Ministro / a Fiscal General<sup>1</sup>, quién es elegido por una mayoría del Congreso Nacional, de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura. Debe reunir los mismos requisitos que se exigen a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es decir, ser ecuatoriano de nacimiento, hallarse en goce de los derechos políticos, ser mayor de 45 años, tener título de doctor en Jurisprudencia, Derecho o

Ciencias Jurídicas, haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en Ciencias Jurídicas por un lapso mínimo de 15 años, y los demás requisitos de idoneidad exigidos por la Ley. Debe desempeñar sus funciones durante seis años y no puede ser reelegido<sup>2</sup>.

Para el cabal ejercicio de sus funciones relacionadas con el sistema acusatorio oral, el Ministro Fiscal General podrá:

- Dirigir un cuerpo policial especializado y un Departamento Médico Legal.
- Velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal<sup>3</sup>.

Entre los deberes y las atribuciones del Ministro Fiscal General, según la Ley Orgánica del Ministerio Público, se determinan:

- Ejercer la representación legal del Ministerio Público; conocer los delitos de acción pública en los que pudieran estar involucrados funcionarios que gozan de fuero de Corte Suprema, los que se tramiten en la Corte Suprema de Justicia.
- Determinar las políticas institucionales que se pondrán en práctica a través de las direcciones nacionales y ministerios fiscales.

<sup>1</sup> Art. 217 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

<sup>2</sup> Art. 218 de la Constitución Política del Ecuador.

<sup>3</sup> Ídem.

- Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados
- Realizar de por sí o por delegación en cualquier momento visitas a los centros de rehabilitación social, penitenciaria y de detención provisional con el fin de precautelar los derechos de las personas.
- Expedir reglamentos, instructivos, circulares y manuales de organización y procedimientos para el eficaz desempeño de las funciones del Ministerio Público.
- Designar a los ministros fiscales distritales y agentes fiscales de la entidad, previo concurso de merecimiento y oposición; así como fiscales adjuntos para el despacho de las causas, cuando el número y complejidad de casos lo amerite.
- Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la actividad investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la Ley Penal<sup>4</sup>.

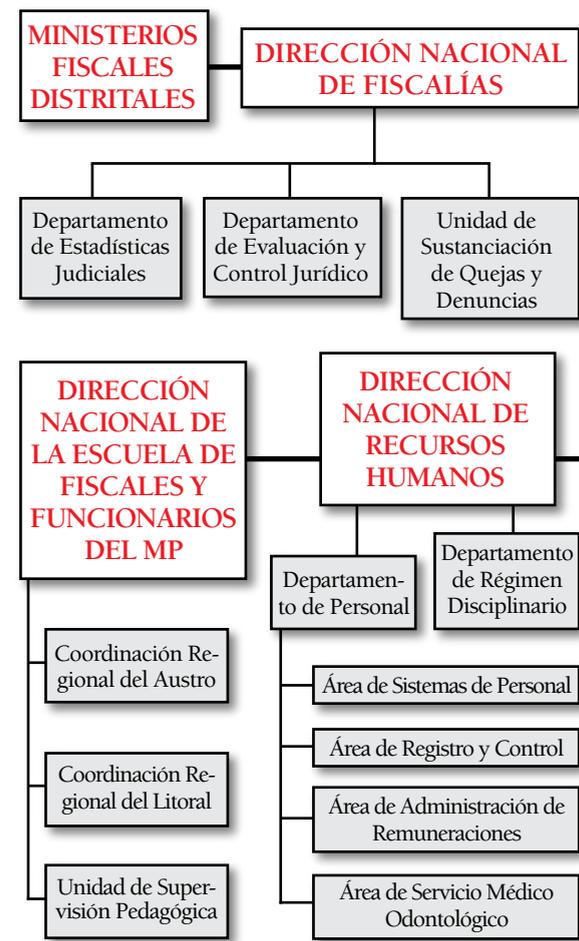
Por otro lado, los ministros fiscales distritales son nombrados por el Ministro/a Fiscal General, deben reunir los mismos requisitos exigidos para un ministro juez de la Corte Superior de Justicia y duran seis años en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, las funciones de los agentes fiscales del Ministerio Público se determinan en la Ley Orgánica del Ministerio Público. Estos son nombrados por el Ministro Fiscal General y deben reunir los mismos requisitos que los jueces penales. Duran seis años a partir de la fecha de posesión de su cargo<sup>5</sup>.

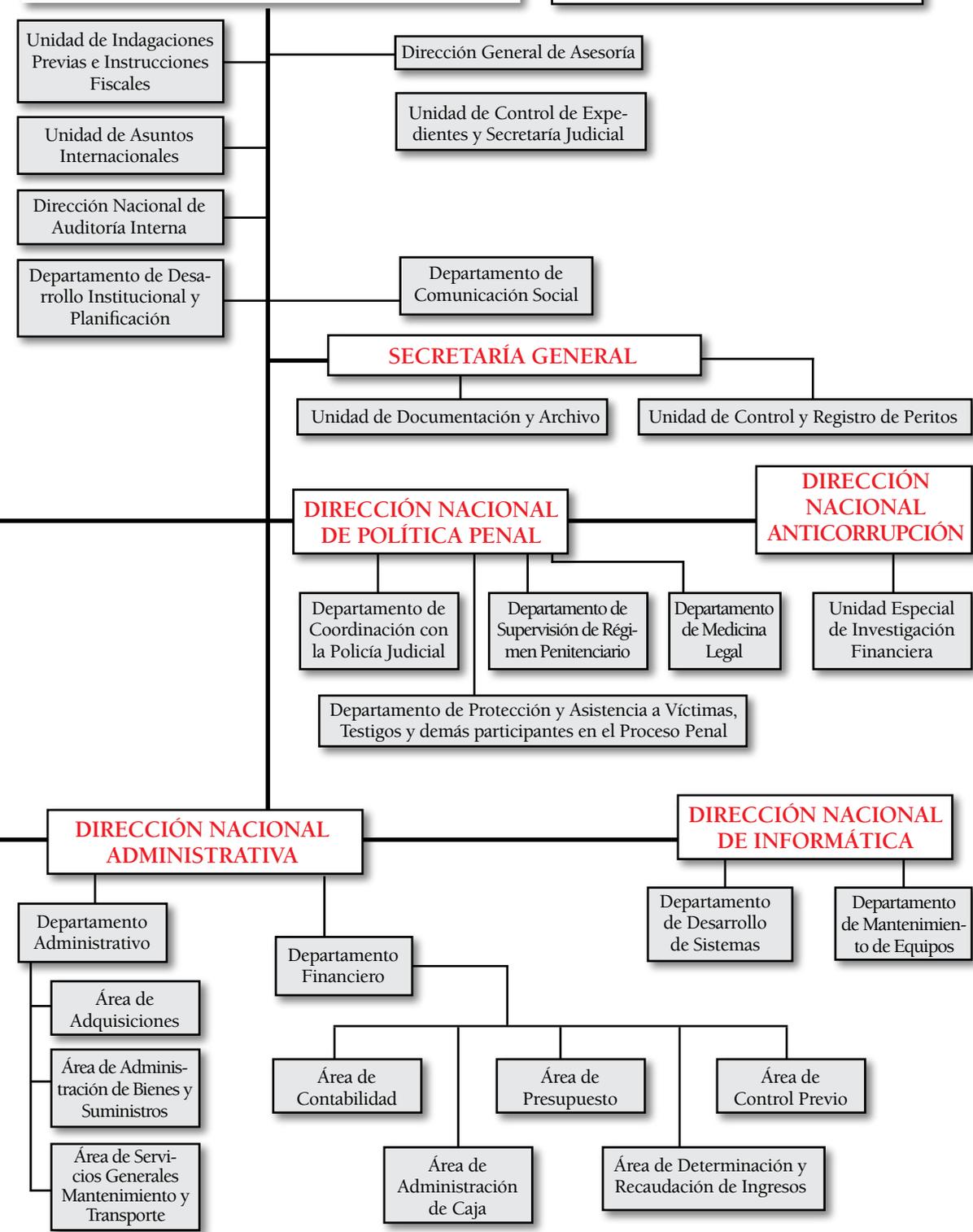
<sup>4</sup> Ver Art. 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.  
<sup>5</sup> Art. 18 Ídem.

### Estructura Funcional

#### ORGANIGRAMA



## MINISTERIO FISCAL GENERAL

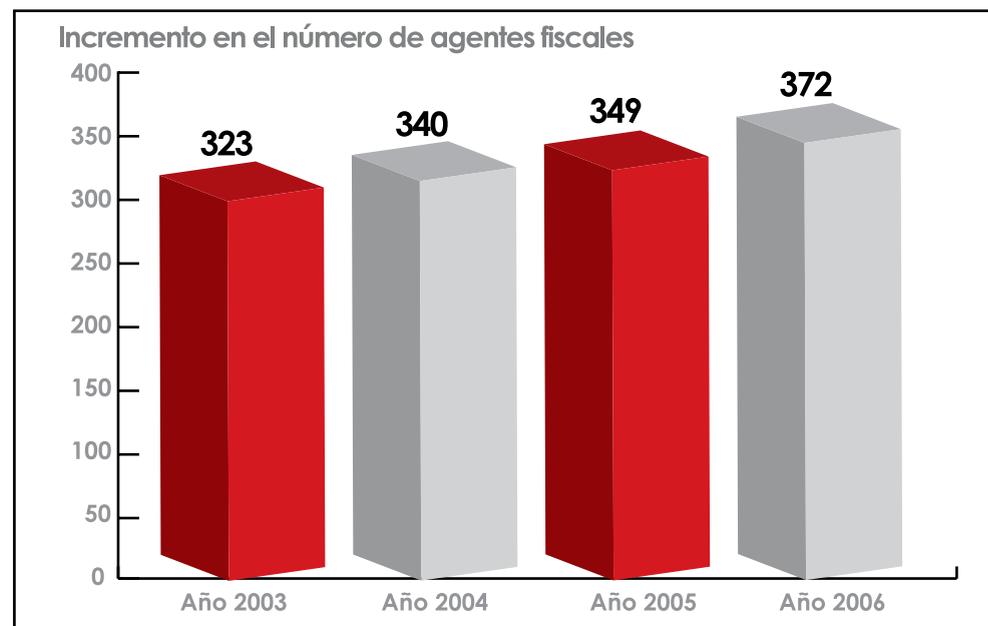


### c) Recurso Humano

El Ministerio Público del Ecuador, persona jurídica de derecho público, funciona con un ministro fiscal general, 20 ministros fiscales distritales con competencia provincial (a excepción del ministro

fiscal distrital del Guayas que también tiene competencia en la Provincia de Galápagos) y 340 agentes fiscales<sup>6</sup>, además, de todos los funcionarios que determine la Ley.

A continuación se anexa un cuadro que permite visibilizar los cambios en el número de fiscales:



\*Información: Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público, abril del 2006.

Cabe resaltar que el número de agentes fiscales de las circunscripciones en estudio, Guayaquil, Quito y Cuenca (las tres ciudades más grandes del país) reciben el 57 por ciento de la carga procesal a nivel nacional. A continuación se incluye un cuadro sobre el número de agentes fiscales de las ciudades mencionadas:

#### Número de agentes fiscales en Quito, Guayaquil y Cuenca<sup>7</sup>

Nº de fiscales	Guayaquil	Quito	Cuenca
2005	54 <sup>8</sup>	47	10
2002	54	11	11

En el cuadro que antecede, podemos observar que el número de fiscales en las tres ciudades en estudio no ha variado con relación a la Primera Evaluación.

#### Personal de apoyo

En lo que respecta a personal de apoyo, el Ministerio Fiscal General fijó para el año 2004 y 2005 una política de ajuste e incremento. En el informe del 2004, la Ministra Fiscal manifestó: *“Empeñada en fortalecer operativamente a la institución, me interesé en incrementar el personal en las fiscalías distritales, pues mi*

*aspiración es que el número de cargos de apoyo jurídico sea similar al número de agentes fiscales, a fin de que cada fiscal cuente con el apoyo administrativo de un secretario y un amanuense”*<sup>9</sup>.

Al respecto, en la Primera Evaluación, un testimonio señalaba que *“en la ciudad de Guayaquil, donde laboran 54 agentes fiscales, hay 13 secretarios y 26 amanuenses, estas cifras demuestran la imposibilidad de que cada fiscal cuente con personal propio”*<sup>10</sup>. Actualmente, de los datos obtenidos de la Fiscalía, se observa un incremento en cuanto al personal de apoyo. En las provincias de Guayas y Galápagos, 74 fiscales cuentan con 22 secretarios y 73 amanuenses, representando un total de 95 funcionarios con una relación numérica de 1.28 por ciento por agente fiscal. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, la falta de recurso humano, en lo que se refiere a personal de apoyo, continúa latente, lo que afecta a la calidad de servicio público, la calidad del trabajo y el cumplimiento del rol efectivamente asignado.

Al ser consultado un fiscal sobre las actividades que realiza y que según su parecer deberían ser cubiertas por su personal de apoyo, manifestó lo siguiente: *“Mi personal de apoyo es compartido para tres fiscales (...). Esto perjudica notablemente, porque usted debe repartirse y atender al público. Nuestro mayor problema es atender al público, porque todo usuario quiere ser atendido (...), y si usted quiere resultados reales en el expediente cómo despacha y a la vez atiende al público, no se puede. Sigue siendo una falencia la falta de personal y el fiscal no es funcionario de escritorio, a nosotros nos toca movernos para investigar, porque yo puedo mandar un oficio, pero si no me contestan me toca ir (...).”*

Existen situaciones aún más graves. En la Unidad de Delitos Contra la Vida, en la misma ciudad de Guayaquil, un secretario trabaja para cinco fiscales y en algunas ocasiones, además, tienen a su cargo amanuenses designados secretarios ad-hoc, para efectos legales. Respecto a esta situación, un fiscal comenta:

*“El secretario trabaja para tres fiscales y tenemos una amanuense por cada despacho, pero le cuento que mi amanuense estuvo un mes enferma, ahora dio a luz (...), tiene tres meses más de permiso. Prácticamente, no tengo secretario, pues trabaja para tres personas, es sumamente difícil trabajar de esa manera, una sola persona para un despacho, atención de personas, hacer investigaciones, hacer dictámenes e ir a las audiencias es realmente imposible”.*

Algo similar sucede en Quito, donde un secretario trabaja para tres, cinco o más fiscales<sup>11</sup>. Al respecto, un fiscal de esta ciudad manifiesta: *“En esta unidad somos tres fiscales, un secretario y tres amanuenses, somos los privilegiados porque en general el personal es muy poco”.* Otro fiscal de esta misma ciudad indica: *“En esta unidad somos siete fiscales y dos secretarios, ya se imaginará entonces la carga de trabajo”.*

En la ciudad de Cuenca, cada fiscal cuenta con personal de apoyo. Muchos de ellos son amanuenses desempeñando labores de secretarios ad-hoc. Sin embargo, los fiscales sienten también la falta de personal de apoyo frente a la cantidad de trabajo. Al respecto, un fiscal de esta ciudad, habla sobre sus obligaciones: *“Estar pendiente de diligencias que debe cumplir la Fiscalía, realizar notificaciones, atender al público, porque nuestro trabajo más que de escritorio, debería ser afuera, investigando”.*

Otro fiscal de Cuenca dice: *“Si tuviéramos personal de apoyo, pues solo tenemos un ayudante por cada Fiscalía, sería conveniente que nos ayuden a chequear los casos y determinen diligencias pendientes (...).”*

La realidad descrita da cuenta de la falta de personal de apoyo dentro de los despachos de los fiscales, para que se ocupe de su administración. Esta circunstancia genera un grave problema y, además, ocasiona un daño severo al sistema acusatorio oral, pues los fiscales buena parte de su tiempo lo dedican a actividades de carácter administrativo, como la atención al público, archivo, revisión de boletas, notificaciones, actividades que podrían ser resueltas por su personal

6 Informe Ministerio Público 2004.

7 Dentro de este porcentaje no se ha incluido a los fiscales de tránsito y a los procuradores de la niñez y adolescencia, pues su realidad no se ha considerado dentro del estudio.

8 En el momento de la elaboración de este informe hay 17 agentes fiscales menos en Guayaquil. Sin embargo, la Dirección de Recursos Humanos señala que hasta el mes de julio de 2006 deberán estar nuevamente 54 fiscales.

9 Informe Labores Ministerio Público, año 2004.

10 Primera Evaluación al Sistema Procesal Penal. Fundación Esquel - Fondo de Justicia y Sociedad, pág. 59, año 2002.

11 Esto ocurre en la Unidad de Delitos Contra la Vida.

de apoyo, dando paso a que los fiscales realicen tareas meramente investigativas. Al respecto, un fiscal consultado manifiesta: *“Lo que pasa es que en el Ministerio Público no hay personal de apoyo, porque por ejemplo, atender al público no debería ser una actuación del fiscal, debería ser actuación del secretario, pero como no hay personal el fiscal es polifuncional”*.

Una situación insólita ocurre en la ciudad de Guayaquil, donde la falta de personal de apoyo ha llevado a los fiscales a contratar, de su propio bolsillo, personal que les apoye en su despacho. Por lo general, este personal es utilizado en la entrega de oficios, puesto que el personal de mensajería del Ministerio Público solo lleva las boletas a la Corte de Justicia o a la Policía Judicial. El siguiente testimonio describe la situación: *“(…) Yo tengo una persona a mi cargo, le pago sueldo para que vaya a dejar los oficios, porque aquí no hay conserje. El conserje solo puede llevar cualquier cosa a la Corte o a la Policía Judicial, si yo quiero que me lleve a otro lugar, no puede (...)”*.

En resumen, la falta de personal de apoyo en las tres jurisdicciones constituye un problema no resuelto por el Ministerio Fiscal. Esto lleva a prácticas inusuales como la contratación de personal por cuenta de los propios agentes fiscales.

### Los pasantes

En la Primera Evaluación se resaltó la labor de los pasantes, pues a través de un convenio entre el Ministerio Público y diferentes universidades se ha logrado que este grupo humano se convierta en un importante aporte dentro de las fiscalías.

En las tres jurisdicciones, se ha verificado la pre-

sencia de pasantes. Si bien es cierto que se trata de un grupo en formación y por tanto sin mayores destrezas dentro del área penal, muchos logran convertirse en importantes aportes dentro del sistema. Con su presencia algunos fiscales cubren las necesidades en cuanto personal de apoyo jurídico se refiere.

En este aspecto, una debilidad importante es la falta de una política clara y definida sobre las labores que les deberían ser encomendadas. Actualmente, esta decisión se encuentra a discrecionalidad del fiscal, quién decide sobre las actividades que les corresponde realizar.

Tampoco se ha determinado el método de evaluación de los pasantes que se encuentren a cargo de cada fiscal. Así lo señala un funcionario: *“Las pasantías son buenas, porque los estudiantes pueden perfeccionar o por lo menos darse cuenta del sistema de trabajo que se desarrolla en la Fiscalía. Por otro lado, nos dan una mano porque hace falta personal, pues con una sola persona y la carga de causas es imposible trabajar; no tienen labores definidas y tampoco un método de evaluación, solo deben cumplir el horario”*.

Otra falencia percibida por parte de los fiscales es el tiempo que permanecen en cada fiscalía. Se señala que en varias ocasiones, cuando adquieren la mayor cantidad de destrezas, terminan con su período de labor, desperdiándose la experiencia y preparación recibida. Para clarificar el tema transcribiremos las palabras de una fiscal de Guayaquil: *“(…) Los pasantes terminan seis meses y se van, pero hay que volver a preparar a otros que llegan ciegos, es un problema”*.

Por otro lado, vale la pena indicar que la decisión de contar con apoyo de este grupo humano está a cargo de cada fiscal, pues muchos prefieren asumir su trabajo personalmente.

## 2. CAMBIOS INSTITUCIONALES GENERADOS A RAÍZ DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL SISTEMA ACUSATORIO ORAL

### Reestructuración interna y presupuesto

El Ministerio Público ha desarrollado varios procesos encaminados al fortalecimiento institucional y mejoramiento tanto en el área del recurso humano, como en la infraestructura física. Los montos con los que ha contado para lograr estos avances son:

Año	Presupuesto
2001	\$ 5 483 742,87
2002	\$ 12 147 622,35 <sup>12</sup>
2003	\$ 25 039 841,45
2004	\$ 31 283 972,51
2005	\$ 34 529 128,59

En millones de dólares

### 3. MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE TRABAJO

En las tres jurisdicciones las causas llegan al despacho del fiscal luego de ser sorteadas con o sin la intervención de la Unidad de Depuración de Denuncias<sup>13</sup>, que funciona en las ciudades de Quito y Cuenca.

En las unidades especializadas, el registro se realiza de acuerdo al orden de ingreso, de forma manual, en un índice general con datos como: fecha, delito, nombre del imputado, nombre del ofendido en caso de contar con este dato, etc. En este momento el secretario de la Fiscalía abre el expediente.

En cuanto al **uso de expedientes**, pese al tiempo transcurrido entre la Primera y Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal, no se puede manifestar que han ocurrido cambios importantes en cuanto a formas de actuación de los fiscales. Se continúa con el uso de expedientes debidamente foliados, sellados, constando en él notificaciones escritas, documentos, certificados como si siguiéramos en un sistema escrito,

a tal punto que la labor investigativa que le corresponde realizar al fiscal, en muchas ocasiones, queda rezagada por el tiempo que los fiscales dedican a la preparación de documentos para su expediente. Para visualizar este problema, transcribimos las palabras de una fiscal: *“En cuanto al tiempo que el personal de apoyo y mi persona dedican a la elaboración de documentos para el expediente, podría ser como un 60 ó 70 por ciento, pues no hemos desformalizado la investigación, lamentablemente”*.

Por tanto, el uso del expediente extremadamente rígido y formalizado continúa en la etapa de investigación criminal, inclusive, el mismo marco legal contempla su uso. Al respecto, un fiscal comenta: *“Mire, si nosotros entendiéramos de verdad el sistema, si los operadores de justicia cambiáramos nuestra actitud, si nuestro Código y leyes procesales nos lo permitieran, porque hay que indicar que el Código que tenemos es demasiado formalista y con prueba muy tazada, para*

<sup>12</sup> Para más información véase: La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador, pág. 51, Fondo Justicia y Sociedad (Fundación Esquel-Usaid).  
<sup>13</sup> Las Unidades de Depuración de Denuncias serán descritas más adelante en un apartado especial.

que estén acorde a la lógica del sistema vigente, creo que los fiscales podríamos llevar tan solo un expediente con notas que nos sirvan para ser llevadas a juicio. Lamentablemente, eso no lo podemos hacer por cuanto tenemos un Código de rezago totalmente inquisitivo, que nos obliga a que el expediente sea lo principal del proceso penal, cuando sabemos que la fase estelar del proceso penal es el juicio en caso de llegar a esa etapa, por lo cual considero que sí debe desformalizarse el expediente, de lo contrario se da un desgaste y una pérdida de tiempo para los operadores de justicia”.

Sobre este tema, algunos abogados en libre ejercicio manifiestan: “El juez debería basar su resolución en lo que se actúa. Refirámonos, en primer lugar, a la etapa de la instrucción fiscal: definitivamente al juez no debería llegarle el expediente más que en la parte inicial, digamos el parte policial que se refiere a la detención si es que es delito flagrante, para supervisar algunos elementos como que no haya permanecido detenido por más de 24 horas, pero de por sí, el verdadero proceso no debería llevarse por escrito. Evidentemente, esto se compensaría con medios idóneos como la grabación, para evitar que el proceso se siga desarrollando como hasta ahora. No estamos en un sistema oral puro, estamos en un sistema mixto entre lo oral y lo escrito, y de por sí el concepto de expediente está atentando contra la verdadera oralidad”.

Otro abogado manifiesta: “Hay en la actualidad expedientes que tienen tres, cuatro o hasta más cuerpos (...). El manejo de los expedientes por parte de los juzgados y de la fiscalía trae inconvenientes por el ir y venir de estos procesos de una a otra función, de manera que se deben buscar mecanismos a fin de corregir estos problemas”.

Resultaría importante que existan innovaciones en las formas de actuación, dado que el actual siste-

ma vigente requiere acciones más desformalizadas e igualmente efectivas de comunicación. Cuando se logre aquello se descongestionará notablemente la carga de trabajo en los diferentes despachos de los actores del sistema. Además, hace falta que esta mentalidad provenga de los actores de la Función Judicial, como una práctica interinstitucional, pues como manifiesta un fiscal: “En la Corte nos exigen el expediente, porque no entienden que ya no estamos en el sistema escrito, entonces nos exigen que todo vaya perfectamente foliado, cosido. No podemos desformalizar”. De esa manera resulta muy difícil lograr un cambio efectivo.

### Distribución y selección de causas

En las tres ciudades en estudio, el mecanismo de **distribución de causas** tiene un procedimiento distinto, motivo por el cual se ha considerado tratarlos individualmente. Sin embargo, antes de entrar en este punto analizaremos lo relacionado con las causas sustanciadas con el sistema inquisitivo. Así, en las jurisdicciones de Quito y Guayaquil se mantienen fiscalías que tramitan únicamente este tipo de casos. Lo contrario ocurre en la ciudad de Cuenca, donde todo fiscal tiene a su cargo causas sustanciadas con el sistema antiguo y con el nuevo.

Por otra parte, tanto en las ciudades de Quito y Cuenca se han implementado unidades de recepción y depuración de denuncias con métodos un tanto diferentes que merecen un apartado especial<sup>14</sup>.

En lo que corresponde a la distribución de causas, **en la ciudad de Quito** se continúa trabajando bajo el principio de unidades especializadas de acuerdo al tipo de delito:

### Unidades especializadas de Quito

Unidad de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar

Unidad de Delitos contra la Vida

Unidad de Antinarcoóticos

Unidad de Delitos Financieros

Unidad de Delitos contra la Propiedad

Unidad de Delitos Misceláneos

Unidad de Automotores

Unidad de Delitos Aduaneros y Tributarios

Unidad de Turismo / Migración

Unidad de Medio Ambiente y patrimonio cultural

Unidad de Asuntos Internacionales

Estas unidades han sido incrementadas según el informe del Ministerio Público del año 2004: “Se han designado agentes fiscales para delitos de turismo, asuntos migratorios y tráfico ilegal de migrantes”. También consta la creación de la Unidad de Asuntos Internacionales en la ciudad de Quito, en el 2005.

En Quito, todas las unidades están ubicadas en un solo edificio, a excepción de la Unidad Antinarcoóticos que cuenta con un inmueble propio. A esta Unidad están asignados tres fiscales que cuentan con su propia unidad de policías expertos en la materia y medios de transporte, comunicación y equipos para su uso exclusivo.

Por otra parte, un punto importante que merece la pena resaltar es la existencia de la **Unidad Especializada en Delitos Sexuales**, que busca un trato

especializado a las víctimas de este tipo de delitos. El objetivo es lograr mayor eficacia en la persecución penal, pues una persona que se siente apoyada colabora más eficazmente en el proceso penal.

En esta ciudad, el **ingreso** de casos se realiza por dos vías:

**a.** Los casos que ingresan con detenido o sospechoso, es decir, los casos relacionados con delitos flagrantes son conocidos en la oficina de la Policía Judicial y asignados a los fiscales de turno. En este local permanece un fiscal acompañado de personal de apoyo, quién luego de registrar la denuncia la envía a la Unidad de Depuración de Denuncias en el Ministerio Público de Pichincha, en donde se la ingresa al sistema informático, iniciándose la etapa investigativa.

<sup>14</sup> Las unidades de recepción y depuración de denuncias de Quito y Cuenca se encuentran desarrolladas más adelante.

<sup>15</sup> Ver, más adelante, Unidad de Depuración de Denuncias Quito.

b. Las denuncias sin detenido se presentan directamente en la Unidad de Depuración de Denuncias para que continúen el trámite correspondiente<sup>15</sup>. El trabajo de los tres fiscales a cargo de esta Unidad consiste en desestimar, archivar, remitir la denuncia a la institución pertinente. Pero si se trata de un

delito y éste es investigable pasan la denuncia a la unidad especializada.

En la ciudad de **Guayaquil**, las diferentes fiscalías se encuentran divididas en las siguientes unidades especializadas:

### Unidades especializadas de Guayaquil

Unidad de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar

Unidad de Delitos contra la Propiedad

Unidad de Delitos contra la Vida e Integridad Física

Unidad de Antinarcóticos

Unidad de Delitos Misceláneos

Unidad de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes

Unidad de Delitos Financieros y Anticorrupción

Unidad de Automotores

Unidad de Delitos Aduaneros y Tributarios

Durante el 2004, se ha creado una nueva unidad según consta en el informe de labores del Ministerio Público, del año en mención: “*Se han designado agentes fiscales para delitos de turismo nacional y extranjero; es decir, unidades de Turismo, Asuntos Migratorios, Tráfico Ilegal de Migrantes en las fiscalías distritales del Guayas*”.

En esta ciudad, todas las unidades están ubicadas en un solo edificio, a excepción de la Unidad de Antinarcóticos que cuenta con un inmueble propio. A esta Unidad están asignados cinco fiscales y cuenta con su propia unidad de policías expertos en la materia. Cabe señalar, además, que cuenta con medios de transporte, de comunicación y equipos.

En esta ciudad también se debe rescatar la existencia de una Unidad de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, que como en el caso de Quito, busca mayor eficacia en la persecución penal de este tipo de delitos.

En cuanto a la distribución de procesos, se considera si los delitos son flagrantes (con una persona detenida) o no flagrantes (sin persona detenida):

a. En caso de delitos flagrantes, las denuncias se realizan en el cuartel general de la Policía Judicial. Allí se encuentra una unidad del delito compuesta por fiscales de turno<sup>16</sup> y personal de apoyo del Ministerio Público, quienes seleccionan el caso y lo remiten a la unidad que corres-

ponde de acuerdo al tipo de delito que consta en la denuncia. Desde ese momento, el fiscal especializado se hace cargo de la investigación. Al respecto, un fiscal de Guayaquil comenta: “*Todas las denuncias, que son delitos flagrantes, van a la PJ, donde hay fiscales de turno que atienden, receptan y distribuyen de acuerdo a la clasificación del delito*”.

b. En caso de delitos no flagrantes (sin persona detenida) que ingresan por denuncia sea esta verbal o escrita, el proceso de distribución lo realiza la Unidad de Recepción de Denuncias. Esta Unidad está a cargo de un fiscal, que cuenta con tres ayudantes<sup>17</sup>. Su trabajo consiste en revisar la denuncia y registrarla en un índice general de manera manual. Una vez identificado el tipo de delito se selecciona la unidad especializada a la que pertenece. La causa es sorteada entre los fiscales de esa unidad, buscando siempre equiparar el número de denuncias entre fiscales. No se ha implementado ninguna forma de sorteo automático, lo que hace que el sistema descrito sea fácilmente manipulable.

Se debe anotar la carga de trabajo que recibe esta Unidad, la misma que oscila en unas 300 denuncias diarias, por lo cual el personal resulta insuficiente, según señala un Fiscal de Guayaquil: “*Con tres personas, que además son pasantes, ¿cómo atendemos un despacho en el que fluctúan alrededor de 300 denuncias diarias? Entonces, ¿cómo se trabaja? Esto se llena con una cantidad enorme de personas, porque no hay personal suficiente que las pueda atender. Hay personas que vienen a presentar su denuncia, hay otras que la traen escrita, pero en todo caso, hay que atender los dos sistemas, transcribimos a máquina las denuncias y otras que*

*recibimos listas, preparadas por los abogados*”.

En la **ciudad de Cuenca**, apenas hay dos unidades especializadas, una se encarga de conocer los delitos de tráfico ilícito de migrantes y desde el mes de enero del 2006 se ha creado la Fiscalía Especializada Antinarcóticos dentro de una gestión administrativa, pensada en la especialización de fiscales. Se ha manifestado que la razón para la creación de esta unidad obedece al alto número de casos existentes, que se refleja en el número de presos que en esta ciudad cumplen sentencia por este tipo penal.

Tanto estas nuevas unidades como el resto de oficinas de los agentes fiscales funcionan en un solo edificio, tienen equipo informático y medio de transporte. La Unidad Antinarcóticos tiene asignados policías con experiencia.

Luego, los fiscales restantes conocen los diferentes tipos de denuncias correspondientes a delitos de acción pública<sup>18</sup>.

En cuanto al **ingreso de causas**, el sistema es el siguiente:

a. En las causas donde existe un detenido por delitos flagrantes, los casos pasan directamente a conocimiento del fiscal de turno, quién además se encarga de pasar la audiencia por delitos flagrantes<sup>19</sup> con el respectivo juez penal<sup>20</sup>.

b. Las causas que ingresan con denuncia (sin detenido) son recibidas por una funcionaria del Ministerio Público, allí utilizan el método informático para su distribución entre los fiscales. Para el sorteo se utilizaba un programa de la Función Judicial, adaptado a las necesidades de la Fiscalía<sup>21</sup>, actualmente, el sistema de sorteo pertenece al Ministerio Fiscal General. Este sistema permite un reparto equitativo de causas entre fiscales, garantiza que no exista manipula-

17 El personal de apoyo está formado por dos pasantes y una amanuense.

18 Ocho fiscales son competentes para conocer todos los delitos de acción pública; además, existen dos fiscalías de Tránsito, no consideradas en la investigación y dos procuradores de adolescentes infractores.

19 Ver audiencias en etapa investigativa.

20 Jueces, mantienen el sistema de turnos semanales.

21 Primera Evaluación al Sistema Procesal Penal, pág.55.

16 Uno, por cada unidad del delito, realiza turno en forma semanal.

ción y recoge datos como el tipo de delito y el bien jurídico protegido. Al respecto, el personal de sorteo manifiesta: *“Al final del mes, el sistema hace una revisión del sorteo igualando en delitos y número de causas a cada fiscal”*.

El procedimiento utilizado es el siguiente: el usuario llega a la ventanilla de sorteos en donde presenta su denuncia, allí es atendido por una amanuense del Ministerio Fiscal y se procede al sorteo inmediato en los casos que citaremos a continuación:

1. Delitos sexuales, por la urgencia del reconocimiento médico y la naturaleza del mismo.
2. Lesiones, porque las huellas podrían ser borradas y la necesidad de atención médica especializada urgente.
3. Todos los delitos referentes a estafas, sean estas por cheques sin provisión de fondos, cuentas cerradas, instituciones que supuestamente reciben dinero para planes de vivienda y han incumplido sus contratos.
4. Los casos de delitos de robo con sospechosos, dentro de estos, los robos sucedidos en cajeros automáticos, por las grabaciones que se registran en los bancos, el fiscal puede requerir para su investigación.

#### 4. UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS DE QUITO Y CUENCA

Antes de la creación de estas unidades, en la ciudad de Quito y Cuenca, existían solamente ventanillas de recepción de denuncias<sup>22</sup>. A cada fiscal le correspondía conocer todas las causas que llegaban a su despacho vía sorteo, sin que existiera ningún tipo de depuración previa. Esto ocasionaba que un alto grado de

Lo importante del sorteo inmediato es que en ese momento el usuario sabe en qué fiscalía recayó su trámite. El sorteo se realiza de 08:00 a 11:00 en la mañana y de 14:00 a 17:00 en la tarde, salvo casos urgentes que son sorteados en cualquier horario.

Finalmente, en esta ciudad no existe una unidad especializada de delitos sexuales. Este tipo penal ingresa a cualquier fiscalía, a través del sorteo, lo que trae como consecuencia una falta de atención especializada, dado que no todos los funcionarios y asistentes están capacitados para una contención y adecuada orientación a las víctimas. Una de las propuestas para el año 2006, es la creación de unidades especializadas, según la información que se recabó durante la investigación: *“Es lo que vengo solicitando, he remitido una comunicación a la señora Ministra Fiscal, haciéndole ver esta necesidad del Azuay, de un mayor número de fiscales para poder entrar a conformar las brigadas de especialización. Mientras no tengamos el número necesario, no podemos dar especialización, porque sería descuidar los casos comunes y eso sería gravísimo. Se ha solicitado que en el presupuesto de este año se incluya recursos para la creación de tres partidas para agentes fiscales, con el objetivo de crear las unidades de Homicidios, Delitos contra la Propiedad y Delitos Sexuales”*.

denuncias ingresadas al sistema penal ecuatoriano queden represadas, pues en unos casos no existían elementos suficientes que permitieran su investigación, en otros no constituían delitos o en otros debían ser remitidos a otras instancias. Por tanto, la colectividad no obtenía una respuesta oportuna del sistema.

<sup>22</sup> En la ciudad de Cuenca una ventanilla.

## Creación e implementación de estas unidades

**En la ciudad de Quito**, la Unidad de Depuración de Denuncias funciona desde el 5 de julio del 2004. Se encuentra a cargo de tres agentes fiscales, dos secretarías y una amanuense<sup>23</sup>. Cuentan con un sistema informático que permite, además de la elaboración de actas de entrega - recepción de denuncias, realizar el seguimiento de causas, la medición del trabajo de cada funcionario, el tiempo que demora cada trámite, la elaboración de estadísticas de productividad individuales o en equipo.

**En la ciudad de Cuenca**, la Unidad de Asistencia Técnica Primaria para Depuración de Denuncias funciona desde el 22 de noviembre del 2004. En esta Unidad trabaja un fiscal y su personal de apoyo formado por dos amanuenses<sup>24</sup>. Desde el mes de mayo del 2006, estaba prevista la implementación de un *software* que permitiría realizar el seguimiento de causas, obtener datos estadísticos institucionales y realizar las actas de entrega recepción de denuncias. Para la implementación de este método informático se ha trabajado en capacitación al personal.

### Objetivos

Estas unidades incorporadas al sistema de persecución penal, en las ciudades de Quito y Cuenca, constituyen un gran aporte para el Ministerio Público en lo relacionado con el manejo y control de los casos ingresados. Su objetivo básico fue lograr un sistema de depurado temprano de causas y el aumento de respuestas rápidas a la ciudadanía. Específicamente, lo que se pretendía conseguir era: informar tempranamente si una denuncia es o no investigable, desestimar aquellas que no constituyen delito y remitirlas a la intendencia o

comisaría en caso de ser consideradas como contravenciones o a las instituciones que correspondan.

La implementación de la Unidad de Depuración en la ciudad de Quito se planteó como objetivo: *“reducir un 30 por ciento del total de denuncias ingresadas a la Fiscalía. Un 25 por ciento correspondería a causas en archivo central, como denuncias no investigables y un cinco por ciento serían desestimadas; el tiempo máximo de proceso de depurado no duraría más de 96 horas”*. Este objetivo se cumplió.

En el caso de la ciudad de Cuenca, la implementación de la Unidad pretendió un depurado del 40 al 60 por ciento de denuncias, en 24 horas. Al momento, el lapso de tiempo del proceso de depurado es menor a 24 horas, logrando un proceso de depurado del 40 por ciento, según señala el Ministro Fiscal de esta ciudad: *“La Unidad de Asistencia Técnica Primaria, en esta ciudad, ha sido de gran ayuda para los fiscales. Mire usted que hay un 40 por ciento de desestimación en casos de hechos que no constituyen delito en primer lugar, que existen obstáculos en la prosecución, ya sean obstáculos de procedibilidad o de prejudicialidad. Luego, el número de denuncias de contravenciones y de delitos de acción privada ya no pasan a los fiscales. Las fiscalías no son más oficinas de cobros, antes se pretendía que contratos incumplidos o deudas no pagadas se cumplieran a través de la fuerza de la orden de prisión. Era una costumbre en el sistema inquisitivo arrancar las órdenes de prisión en casos civiles. Esta oficina ayuda para que no suceda aquello y para que el fiscal tenga más tiempo para conocer delitos penales de acción pública”*.

### Proceso

El **diseño funcional en la ciudad de Quito** consiste en la recepción del caso en ventanilla<sup>25</sup>, a la que se

<sup>23</sup> La amanuense es una practicante que viene desempeñando esta labor.

<sup>24</sup> Una amanuense es ubicada en ventanilla y es quien recibe las denuncias e ingresa los datos generales de los denunciados. Otra amanuense da apoyo directo al fiscal.

<sup>25</sup> Vale mencionar que a las denuncias recibidas en la Unidad de Recepción y Depuración de Denuncias (esto es las denuncias escritas y verbales reducidas a escrito), se suman aquellas que por delitos flagrantes ingresaron en la unidad de la Policía Judicial; estas también son revisadas y registradas. Para la recepción de los casos funcionan cinco ventanillas.

accede luego de esperar un turno. Para ello se utiliza un sistema electrónico. En estas ventanillas, funcionarios del Ministerio Público son los encargados de recibir las denuncias.

El procedimiento de trabajo se realiza de acuerdo a las siguientes consideraciones:

1. Si el hecho denunciado no es un delito: se asesora al usuario sobre la naturaleza de su trámite y en dónde debe realizarlo, por ejemplo, su denuncia deber ir a la comisaría, a la intendencia, a los juzgados (delitos de acción privada), etc. Al respecto, un fiscal de Quito, perteneciente a esta Unidad, manifiesta: *“En caso de que la denuncia presentada no constituya un delito, nosotros hacemos un acta, sacamos copias y mandamos con los usuarios a la instancia que corresponda, como ya está enviado con este tipo de registro nos evitamos cualquier reclamo”*.
2. Si se verifica que el acto denunciado no constituye un delito o de haber impedimento legal para realizar la investigación, el fiscal encargado de esta Unidad la desestimará.
3. Las denuncias que no cuentan con los datos que le permitan investigar (por ejemplo, robos de accesorios de vehículos, sin testigos ni sospechosos) pasarán a un archivo central, no sin antes explicar con detalle, a los usuarios, el motivo de esta decisión, así como la posibilidad de que al momento que se adicione los datos necesarios, pueda iniciarse la etapa de investigación.
4. Todas las denuncias que reúnan los requisitos de investigación pasan a las diferentes unidades especializadas de acuerdo al tipo de delito, para iniciar el proceso de investigación.

En ese momento es donde el procedimiento es manual. El secretario de cada unidad del delito, al que haya correspondido el conocimiento de la causa, es

quien la sortea de forma manual o en algunas unidades las reparte equitativamente entre todos los fiscales, de acuerdo al orden secuencial de ingreso que consta en el índice a su cargo. Esta práctica todavía debe mejorarse, puesto que este tipo de distribución podría ser fácilmente manipulada.

En cuanto al **diseño funcional de la ciudad de Cuenca**, a la Unidad de Asistencia Técnica Primaria le corresponde conocer todas las denuncias que ingresen. Luego de ser revisadas las denuncias, el fiscal a cargo, con el apoyo del programa informático, procede al sorteo en los casos que reúnen las condiciones para ser investigados, archiva las causas que no sean investigables por falta de indicios suficientes (por ejemplo, los robos de accesorios de vehículos sin sospechoso), desestima aquellas que no constituyan delito o presenten algún obstáculo legal para iniciar la investigación o remite a las instancias legales correspondientes si se tratare de contravenciones. Al respecto, el Fiscal de la Unidad, señaló: *“Si estamos en el sistema acusatorio oral, se debe ver justamente que al usuario se le agilicen todos los trámites. Entonces, hay denuncias que son contravenciones sobre las cuales se le indica al usuario que simplemente no corresponde acá y que se remita a la intendencia o a veces son contravenciones que ocurren en el ámbito familiar y deben ir a la Comisaría de la Mujer y la Familia o en casos de delitos de acción privada directamente al juez, entonces esa es la agilidad del sistema. Hay una instrucción directa al usuario”*.

Considerando al Ministerio Público como la institución receptora de causas, la implementación de unidades de Recepción y Depuración de Denuncias en las ciudades de Quito y Cuenca constituye un aporte fundamental al sistema, pues evitan la acumulación de causas y brindan una respuesta rápida a la ciudadanía.

## 5. INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DOTACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

### Infraestructura

Los cambios, en cuanto a infraestructura del Ministerio Público, han sido relevantes. En las tres jurisdicciones actualmente se cuenta con edificios propios; en términos generales sus construcciones están bien mantenidas, aunque han sido acomodadas para el funcionamiento del Ministerio Público, motivo por el cual su arquitectura no es la óptima. Por lo general, se puede observar la falta de algunos servicios básicos como accesos adecuados para personas discapacitadas, servicios higiénicos para uso del público y parqueaderos tanto para funcionarios como para el público<sup>26</sup>.

En cuanto a la infraestructura interna de los despachos de los fiscales, estos no responden a ningún criterio de funcionalidad. En un mismo espacio se encuentran los fiscales, el personal de apoyo y el archivo<sup>27</sup>. Aquí, los usuarios revisan los expedientes y se realiza la entrega de documentos.

**Cuenca** constituye una excepción, pues en esta ciudad los despachos de los fiscales muestran dos espacios claramente definidos, uno para el personal de apoyo con su respectivo archivo y con una ventanilla para información, atención al público, recepción de documentos y revisión de expedientes, y otro espacio adjunto con su debida separación, utilizado como despacho de cada fiscal. Las oficinas se encuentran adecuadamente mantenidas y en el pasillo de ingreso a las distintas unidades se ha acomodado una sala de espera.

Los despachos de los ministros fiscales distritales, en las tres jurisdicciones, son más amplios y guardan mayores condiciones de privacidad. Cuentan con espacios funcionales como la sala de espera.

A continuación nos referiremos, a cada jurisdicción por separado:

En la **ciudad de Quito**, el Ministerio Público fun-

ciona en dos inmuebles de su propiedad; en uno se encuentra la Fiscalía General de la Nación y en el otro se tramitan las causas pertenecientes a Pichincha<sup>28</sup>, además, funcionan algunas direcciones.

En términos generales, muestra una infraestructura que no ha sido diseñada para el uso del Ministerio Público, motivo por el cual su arquitectura es inadecuada y más bien ha sido acomodada de acuerdo a las necesidades de los funcionarios. Sin embargo, se debe señalar que al ingreso de este inmueble se observa una **señalización** que permite una ágil orientación a la ciudadanía que requiere del servicio.

En la planta baja, se ubican la Unidad de Recepción de Denuncias, la Sala de Sorteos, las unidades de Tránsito y un auditorio para eventos. Además, podemos observar ventanillas de información a los usuarios, un local destinado a archivo y otro donde se da el servicio de fotocopiado. También, encontramos el Departamento Médico Legal y Psicológico que al momento está equipado con muebles nuevos, en un módulo cerrado para que guarde mejores condiciones de privacidad.

En cuanto a los pisos superiores, la distribución es la siguiente:

En el primer piso, la Unidad de Misceláneos y la Unidad de Automotores.

En el segundo piso, la Unidad de Delitos contra la Vida y la Unidad de Delitos contra la Propiedad.

En el tercer piso, la Unidad de Delitos Sexuales, la Unidad de Migración, la Unidad para Delitos Tramitados con el Código Antiguo y la Procuraduría de Adolescentes Infractores.

En el cuarto piso, el Despacho del Ministro Fiscal Distrital y la Dirección Nacional de Fiscalías.

En el quinto piso, la Dirección Nacional de Informática y la Dirección Nacional de Recursos Humanos.

En el sexto piso, la Dirección Administrativa Financiera.

26 Esta realidad es común a las tres jurisdicciones de estudio: Quito, Guayaquil y Cuenca.

27 Estantes poco funcionales con muebles antiguos.

28 En este apartado nos referimos a este segundo inmueble.

En el séptimo piso, el Despacho de la Ministra Fiscal General<sup>29</sup>, la Dirección Nacional de Política Penal y la oficina de asesoría de Ministro Fiscal Distrital de Pichincha.

En el octavo piso, la Dirección de la Escuela de Capacitaciones para Fiscales, la Dirección Nacional de Auditoría Interna y la sala de capacitación.

En el noveno piso, la Dirección Nacional Anticorrupción, el Departamento de Desarrollo Institucional y Planificación de Asociaciones.

En el décimo piso, el dispensario médico y el fondo de cesantía.

La Unidad de Antinarcóticos, como se señaló en otro apartado, se encuentra en otro inmueble, destinado exclusivamente para uso de esa Unidad, en donde también se ubica la Policía Especializada de Antinarcóticos.

Este edificio, como hemos visto, es relativamente cómodo, en él se encuentran las diferentes unidades bien distribuidas. Aún se nota la falta de servicios básicos como parqueaderos, servicios higiénicos para los usuarios, además de que no existen accesos diseñados para personas discapacitadas. Se cuenta con dos ascensores con una capacidad para siete personas que no permiten pulsar del primero al cuarto piso, su uso efectivo se da a partir del quinto piso, motivo por el cual muchas personas utilizan las escaleras, ocasionándose mayor perjuicio a las personas con discapacidad.

En cuanto a la estructura de los despachos de los fiscales, una vez dentro de cada unidad se puede observar que el espacio físico está dividido en varias áreas pequeñas de diferentes habitaciones, unas más grandes que otras, con espacios ocupados por varios fiscales o, en algunos casos, cuando la habitación es pequeña, se encuentra ubicado un solo fiscal (esto constituye una excepción). Por regla general, un mismo espacio físico es compartido por varios fiscales y su personal de apoyo<sup>30</sup>. No se puede observar ninguna división por módulos, por ejemplo, el archivo está en un estante poco funcional, los muebles en general son

antiguos, el ambiente se torna desordenado sin mayores comodidades que posibiliten un trabajo propicio.

De acuerdo a las características descritas, las condiciones de privacidad en esos despachos es casi nula, así transcribimos las palabras de un fiscal de la ciudad: *“En nuestra oficina trabajamos cinco personas, en donde muchas veces se está tomando una versión y a mi lado el secretario atiende al público”*.

Sin embargo, la Unidad de Delitos Sexuales, ubicada en el tercer piso, muestra mejores condiciones de privacidad. Hay dos espacios definidos: uno para el personal de apoyo<sup>31</sup> y otro dividido en tres despachos para fiscales, módulos cerrados e individuales que llegan al techo, buscando dar un mejor trato a la víctima y espacios más confortables que guardan condiciones de privacidad.

En esta Unidad se puede observar muebles nuevos y un ambiente ordenado, apto para el trabajo con este tipo de delitos. Están dotados de una cámara filmadora, que es utilizada para grabar el primer contacto con la víctima a fin de que esta grabación pueda ser observada por otros actores tratando de evitar cualquier tipo de revictimización. Así lo manifiesta una fiscal de esa Unidad: *“Se nos ha dotado de espacios adecuados, con equipos tecnológicos de mucha ayuda que nos permiten mejorar la calidad del trabajo. Las autoridades se han preocupado, dentro de las limitaciones, de dotarnos de computadora, televisión, filmadora, DVD, porque filmamos las declaraciones de las víctimas; tenemos el Departamento Médico Legal y Psicológico que también está muy bien equipado. Allí se cuenta con un colposcopio, que ayuda a verificar rápidamente el daño causado a la víctima”*.

En general, el **acceso de usuarios** hacia los fiscales no presenta mayores dificultades, se da luego de identificarse al ingreso de cada unidad. Una vez presentada la cédula de identidad se accede libremente, en realidad, todo depende de la disponibilidad del funcionario para recibir al interesado.

El Ministerio Público de la **ciudad de Guayaquil**

funciona en un inmueble adquirido por el Ministerio Fiscal General, cuyo diseño no fue pensado para el uso de una fiscalía por lo cual resulta en ocasiones poco funcional.

En cuanto a la **rotulación**, se observa la presencia de letreros que facilitan la orientación de los usuarios a las diferentes unidades. Además, el letrero exterior permite una ubicación muy fácil del servicio.

El inmueble tiene diez pisos distribuidos de la siguiente manera:

En la planta baja se encuentra una recepcionista.

En el primer piso, la Unidad de Recepción de Denuncias (sorteo).

En el segundo piso, la Unidad de Delitos contra la Vida, Delitos Sexuales y Misceláneos.

En el tercer piso, la Unidad de Automotores.

En el cuarto piso, la Unidad de Delitos Aduaneros y Tributarios, la Unidad de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes y la Unidad de Delitos Financieros y Anticorrupción.

En el quinto piso, la Secretaría.

En el sexto piso, la oficina de personal.

En el séptimo piso, un salón para eventos sociales, reuniones y cursos de capacitación.

En el octavo piso, la oficina de asesores de fiscales.

El noveno piso se encuentra desocupado.

En el décimo piso, la oficina del Ministro Fiscal Distrital.

Como se ha señalado anteriormente, la Unidad de Antinarcóticos funciona en otro inmueble destinado totalmente para su uso.

Sin embargo, pese a que el inmueble descrito es además de grande, cómodo y con buen diseño estructural, que permite una buena distribución de las unidades, se puede observar la falta de servicios básicos, como una zona de parqueo tanto para funcionarios como para público en general, servicios higiénicos para uso del público, salas de espera para usuarios, accesos adecuados para personas discapacitadas. Aunque los ascensores son relativamente grandes, con capacidad para 10 personas, en horas de la mañana soportan una fila de muchas personas, lo que entre otros aspectos perjudica la situación de los discapacitados.

En la planta baja permanece una recepcionista encargada de dar la información necesaria a los usuarios. Al fondo del pasillo se encuentra un agente de policía como personal de apoyo, en caso de surgir cualquier inconveniente.

Un aspecto que llama la atención es la prohibición del ingreso a niños. Existen carteles que señalan este particular. Se pudo observar a madres que no podían ingresar a realizar sus trámites porque estaban con sus hijos, circunstancia que limita el acceso a la justicia de estas mujeres o de los propios niños, pues si ellos son los que están dentro de una indagación o proceso, en cualquier etapa, en calidad de víctimas, hay que dar a conocer de este particular al policía, afín de que sea autorizado su ingreso. Las razones que se dan para esta prohibición es la gran afluencia de personas que tiene la Fiscalía, además de la falta de un espacio adecuado para los secretarios de las unidades, quienes están en los pasillos con todos los documentos que manejan, sin ningún tipo de seguridad.

Una vez que el usuario se dirige a la unidad especializada de acuerdo a su necesidad, encuentra en cada piso un agente de policía que permite el ingreso de los usuarios hacia cada fiscal o al personal de apoyo, previa identificación y de acuerdo a la disponibilidad del funcionario que sea requerido. Los fiscales y personal de apoyo se encuentran en un espacio más privado, pues una puerta siempre se encuentra cerrada y se permite ingresar solamente luego de ser autorizado.

Dentro de la unidad se puede observar un espacio físico amplio, sin división alguna, ocupado por un cúmulo de escritorios de fiscales, secretarios, amanuenses y pasantes, pretendiendo separarse entre ellos con repisas de libros, archivadores, etc., que dan la apariencia de desorden. No existe ninguna forma de división de espacios físicos que ayuden a tener privacidad. Para clarificar esta situación transcribiremos las palabras de un fiscal: *“No hay privacidad en absoluto en ninguno de los despachos, (...) no tenemos separadores, no tenemos seguridades (...). Una vez un abogado se llevó un expediente, tuve que hablar con la otra parte para reponerlo”*.

algo insólito que se ha encontrado en esta investi-

29 Es un despacho utilizado por la Ministra cuando ella se traslada a este inmueble.

30 Quienes tienen a su cargo labores de archivo, atención al público, recepción de documentos.

31 La Unidad de Delitos Sexuales cuenta con un secretario y tres amanuenses, quienes atienden al público, reciben documentos, hacen labores de archivo, etc.

gación, es que los muebles, en algunos casos, son de propiedad del personal del Ministerio Público.

Se encuentran mejores condiciones en el segundo piso donde funcionan las unidades de Delitos contra la Vida y Delitos Sexuales. Allí existen divisiones entre despachos, trabajadas en aluminio y vidrio, son espacios utilizados solamente por los fiscales. Sin embargo, en el pasillo de acceso a estas oficinas, en un espacio abierto, se encuentran los secretarios y amanuenses mezclados entre sí a la vista de todos los usuarios. No se ha considerado que los documentos que allí se manejan podrían extraviarse, pues la afluencia de público es muy alta. Al respecto, una fiscal manifiesta: *“Mire el espacio y eso que en este piso tenemos cerrados los despachos de los fiscales, pero el personal de apoyo está afuera y no tenemos dónde tomar versiones de las víctimas, no ve, todo el mundo pasa (...)”*.

En resumen, las condiciones de privacidad en estas unidades son casi nulas. Sorprende, por ejemplo, que los fiscales que cuentan con despachos cerrados, salgan a los espacios que ocupan los secretarios para tomar las versiones, pudiendo hacerlo en su despacho privado y utilizando los recursos que disponen.

En la ciudad de Cuenca se firmó un convenio con el Banco Central para la adquisición del inmueble que es utilizado en estos momentos por el Ministerio Fiscal Distrital del Azuay. Estaría pendiente, solamente, la inscripción definitiva en el Registro de la Propiedad del cantón<sup>32</sup>.

El edificio del Ministerio Fiscal del Azuay es un inmueble muy bien mantenido. Se trata de una construcción antigua, adaptada a las necesidades del sistema. Pero en general, está bien organizado, su ubicación para la ciudadanía es muy sencilla, pues se encuentra claramente señalado con un letrero grande.

El inmueble tiene tres pisos y un sótano, en este último se encuentran las procuradurías de adolescentes infractores, las fiscalías de tránsito y una fiscalía de diferentes tipos de delitos.

En la planta baja se ubica la oficina de sorteos e

información, algunas fiscalías generales, un espacio destinado para agentes de policía, a quienes la ciudadanía puede solicitar cualquier información y quienes además están encargados de controlar el ingreso de los usuarios, especialmente a la primera planta alta, donde se encuentra el despacho del Ministro Fiscal Distrital.

En el primer piso se encuentran la Secretaría de Fiscales, los asesores del Ministro, la oficina del Ministro Fiscal Distrital, la Unidad Técnica de Asistencia Primaria y la oficina de personal.

En el segundo piso se ubican varias fiscalías generales, un espacio destinado para capacitaciones y eventos de la Escuela de Fiscales.

Si bien el inmueble descrito muestra buenas condiciones que propician un trabajo adecuado, se observa la falta de servicios básicos como parqueaderos, ascensores, accesos adecuados para personas discapacitadas y salas de espera para los usuarios.

En lo que se refiere a la infraestructura interna de los despachos de los fiscales, en general son espacios funcionales y confortables, están muy bien delimitados con módulos cerrados y divisiones de aluminio y madera. En una misma habitación se encuentra el agente fiscal y el personal de apoyo, separados por una subdivisión que permite privacidad entre ellos. Allí se observan ventanillas para que el personal de apoyo (secretarios, amanuenses o pasantes) atienda al público.

El acceso a las diferentes fiscalías no está controlado y más bien es directo. El flujo de usuarios y público en general se desarrolla de manera normal. Una práctica común entre casi todos los fiscales es que de 08:00 a 10:00 y de 14:00 a 15:00 reciben versiones, salvo casos que requieran atención emergente.

Una falencia grave es la falta de espacio físico para los abogados en libre ejercicio. Si coinciden en la misma fiscalía dos abogados -situación muy frecuente en la práctica- no podrán revisar su caso en un espacio cómodo. Al respecto, un abogado en libre ejercicio manifiesta: *“Por espacio físico, en las fiscalías, no existe la posibilidad de que los abogados tengan su sala*

*donde puedan, con comodidad, estudiar a cabalidad el proceso; son deficiencias de orden físico que espero que sean superadas”*.

Se ha dotado de mobiliario a varias fiscalías, espe-

## 6. MÉTODOS DE COMUNICACIÓN

### Medios tecnológicos

Considerando las actividades investigativas que le corresponde realizar al Ministerio Público dentro del sistema procesal, el aspecto informático constituye un tema importante, tanto para el seguimiento de casos como para el mejoramiento de la comunicación entre los distintos actores del sistema, lo cual permite un ahorro en recursos económicos y humanos. En la evaluación anterior se indicó que los agentes fiscales no contaban con Internet o sistemas integrados en red. Revisemos entonces lo que ocurre actualmente:

En la ciudad de **Quito** es en donde se han registrado mayores avances frente a la dotación de equipo informático, lo que ha permitido un mejor desarrollo funcional. Todas las unidades cuentan con servicio de Internet; los fiscales y el personal de apoyo están conectados en red, circunstancia que les facilita la conexión tanto interna como externa.

En la jurisdicción de **Guayaquil** la dotación de equipos informáticos no ha mostrado mayores avances respecto a la evaluación anterior. La gran mayoría de computadores pertenece a cada fiscal o a su personal de apoyo. Al igual que en el 2002, no se cuenta con servicio de Internet, éste solo funciona en dos oficinas y aunque su uso no se encuentra restringido, sí resulta molesto trasladarse a estos lugares para utilizarlo.

En Cuenca suscribió un convenio en octubre del

cialmente, durante el 2005. Pero en otras, como se ha señalado, el mobiliario pertenece a cada fiscal y al personal de apoyo. El aspecto es ordenado y propicio para el desarrollo del trabajo.

2004 y su ejecución se dio en el mes de noviembre del mismo año<sup>33</sup>. Es a partir de la firma de este convenio que desde el mes de agosto del 2005 se cuenta con la red informática interna entre los 10 fiscales penales, la Unidad de Asistencia Técnica Primaria y el Ministro Fiscal Distrital<sup>34</sup>. Además, hay que resaltar que por autogestión de los fiscales y el personal de apoyo, la mayoría cuenta con computadoras que les permite un mejor desempeño en su trabajo diario.

Otra forma de comunicación importante, dentro del sistema, es el servicio de telefonía. En la evaluación anterior indicamos que la situación era precaria. Sin embargo, en la ciudad de Quito actualmente los 47 fiscales cuentan con 45 extensiones telefónicas y servicio de fax en casi todas las oficinas, lo que permite entender que la comunicación no presenta mayores dificultades.

En la ciudad de Cuenca, el Ministerio Público posee cinco líneas telefónicas para 10 fiscales<sup>35</sup>, lo que ha facilitado mucho la comunicación de los usuarios con la Fiscalía y viceversa; además, cuenta con tres líneas para el servicio de fax. En la Evaluación del 2002 señalamos que Cuenca contaba con dos líneas telefónicas y un fax, lo que da cuenta de un importante incremento en este período.

La ciudad de Guayaquil, que tiene 54 fiscales, cuenta con dos líneas telefónicas y 30 extensiones, lo que dificulta cualquier tipo de comunicación. Es una situación similar a la indicada en la evaluación anterior, en la cual señalamos que existían dos líneas telefónicas y un

33 Este programa se realizó con el apoyo de Fondo de Justicia y Sociedad, convenio Fundación Esquel –USAID. Entre otros aspectos consistió en la dotación de computadores al Ministerio Público.

34 La primera fase de este proyecto consistió en: dotación de equipos informáticos, creación de la Unidad de Asistencia Técnica Primaria, capacitación y desarrollo del sistema de conexión interna entre los ministros fiscales penales, que se encuentra en proceso de prueba.

35 Sin contar con dos fiscales de Tránsito y dos procuradores de adolescentes infractores.

32 Fuente Ministerio Público del Azuay.

fax. Esta falencia ha hecho que los fiscales adquieran líneas telefónicas propias que además son canceladas por ellos. Para ejemplificar lo manifestado, transcribimos las palabras de un fiscal de esa ciudad: *“No tenemos nada, la línea telefónica es mía, la tengo que pagar yo mismo, ni siquiera nos querían dejar poner líneas privadas, a pesar de que hacer una llamada a través de conmutador, que tiene 30 extensiones, es imposible”*.

Los inconvenientes anotados probablemente favorecen a que, en general, los mecanismos de comunicación con actores del sistema sigan realizándose de manera absolutamente formal, a través de un oficio, práctica que se realiza inclusive con el Departamento de Criminalística y con la Policía Judicial, que son los organismos de apoyo a la Fiscalía y que actúan bajo su dirección.

Pocos son los fiscales, que por una iniciativa personal, han desformalizado este tipo de actuaciones y utilizan las vías alternativas de comunicación como son el teléfono o el fax.

En lo que se refiere al servicio de fotocopiado, éste constituye una necesidad por cubrir dentro de Ministerio Público. En la ciudad de Quito se continúa con

## 7. EVALUACIÓN DEL TRABAJO

Es importante manifestar que se han incorporado ciertos criterios que permiten dar cuenta de una evaluación cualitativa del trabajo de los fiscales. Así lo manifiesta un funcionario de la Fiscalía de Quito: *“Aunque el modelo de evaluación es precario, debido a que la institución no cuenta con un sistema informático que evite la tabulación manual y permita el acceso inmediato a la información requerida, el criterio de evaluación incluye aspectos cualitativos con información detallada del estado de las causas que permite tabular y tener referentes cuantitativos del desempeño de los fiscales. También existen estudios cualitativos de variados tipos como visitas periódicas, que desde el año 2003, lleva la Dirección de Fiscalías a todos los*

el servicio de una empresa privada. Pueden acceder a él las diferentes fiscalías y registrar diariamente el número de copias utilizadas. También se ha podido observar la adquisición de varias máquinas de fotocopiado ubicadas en diferentes pisos del inmueble, para uso del personal en general.

En Guayaquil, al igual que en el 2002, se cuenta con una máquina fotocopidora ubicada en el octavo piso del inmueble. A cada fiscal le corresponde un cupo de 40 copias por día, pero su uso está limitado a un turno, por lo cual suele observarse una fila numerosa para acceder al servicio. Esta circunstancia ha obligado a que los fiscales adquieran sus copiadoras personales para facilitar el trabajo.

En la ciudad de Cuenca, a diferencia de lo señalado en la Evaluación anterior (no contaba con una máquina fotocopidora), constatamos que actualmente funciona una fotocopidora de una empresa privada a la que acceden los fiscales firmando un registro diario. No existe un límite en el número de copias. Al fin de mes se cancela las copias realizadas por las diferentes unidades, de igual manera los usuarios pueden acceder a esta ventanilla y al servicio.

*distritos a nivel nacional, donde de forma aleatoria revisa los expedientes y sobre la base de este análisis hace recomendaciones, se discute con los fiscales y en ocasiones se ha llegado a sancionar a ciertos funcionarios. También existen otros métodos como asistir de manera sorpresiva a las audiencias para verificar el desempeño de los agentes fiscales”*.

Los resultados de la evaluación del desempeño individual constan en el archivo personal de cada funcionario en la ciudad de Quito. Los mejores evaluados recibirán menciones especiales y los que no obtengan la calificación mínima serán advertidos y observados de acuerdo con el instructivo expedido por el Ministro/a Fiscal General<sup>36</sup>.

36 Durante la reunión de validación de esta investigación realizada con profesores y profesoras de Derecho Procesal Penal y con operadores de justicia se nos indicó que una disposición de la Ministra Fiscal General ha sido que los agentes fiscales de la ciudad de Guayaquil suspendan las rotaciones.

## 8. RELACIONES CON LOS ORGANISMOS POLICIALES

El Código de Procedimiento Penal determinó que el Ministerio Público se encargaría de la dirección de la investigación penal y que la Policía Judicial se convertiría en un cuerpo auxiliar del mismo. Sin embargo, todavía no se observa una dirección funcional que facilite la coordinación de actividades entre el Ministerio Público y la Policía Judicial.

Si bien las relaciones interinstitucionales son adecuadas, se mantienen factores observados en la Primera Evaluación como las prácticas muy formalizadas de comunicación entre el Ministerio Público, la Policía Judicial y el Departamento de Criminalística<sup>37</sup>. Otros factores son la estructura jerárquica de la Policía Judicial, que limita las comunicaciones, y la alta movilidad entre los miembros de la Policía Judicial.

En cuanto a las prácticas formalizadas de las comunicaciones entre el Ministerio Público, la Policía Judicial y el Departamento de Criminalística, por lo general se realizan a través del oficio. Una fiscal de Guayaquil dice: *“Para toda actuación nos requieren un oficio, no quieren entender que es verbal, todo lo quieren por escrito, no mueven un dedo si no es por escrito”*.

Los mandos jerárquicos que existen en la Policía no permiten una relación fluida entre los agentes fiscales y la Policía Judicial. Así lo manifiesta un fiscal de Guayaquil: *“Se pierde demasiado tiempo porque del agente pasa a jefe de Brigada, del jefe de Brigada al jefe de la Policía Judicial y allí se pierde una semana y hasta que llegue acá se demora una semana y media. La jerarquización es terrible y los agentes no quieren entender”*. Una fiscal de Cuenca opina lo siguiente sobre el tema: *“Me parece que sus estructuras son muy verticales, lo que impide una efectiva colaboración con el Ministerio Público, para ellos su organización esta por sobre todo”*.

37 Personal de apoyo del Ministerio Público.

38 Un jefe de la Policía Judicial manifiesta que los cambios se deben realizar cada dos años, pero en muchas ocasiones no se cumplen y tampoco se respeta la especialización.

39 A excepción de las unidades de antinarcóticos.

También un ministro fiscal hace hincapié en que la Policía Judicial es un órgano que depende administrativamente de la Policía Nacional y de hecho se encuentra sometido a mandos jerárquicos rígidos dentro de la institución, que entorpecen el buen desempeño del proceso investigativo. Al respecto señala: *“Sí, están sujetos a traslados, a cambios, a órdenes del superior que en cierta forma vienen a limitar las aspiraciones del Ministerio Público que es trabajar con un cuerpo fijo, con detectives investigadores que estén a órdenes del fiscal y no del superior”*.

La alta movilidad de los miembros de la Policía Judicial afecta seriamente la relación con los agentes fiscales. No es raro observar que al momento de ser convocados a una audiencia se los haya transferido a otra jurisdicción o hayan sido trasladados a otras unidades de la Policía Nacional<sup>38</sup>. Al respecto, un ministro fiscal, al ser consultado sobre la existencia o no de un equipo fijo de la Policía Judicial que trabaje bajo la dirección de los fiscales, señala: *“Desgraciadamente no existen equipos de la Policía, porque los policías están sujetos a cambios y traslados permanentes. Eso obstruye la investigación y en muchos casos obstruye el juicio, pues se han dado casos en los que estamos en el juicio y no pueden comparecer los policías (...)”*.

Por tanto, todavía no se puede observar la existencia de brigadas de Policía Judicial permanentes que colaboren con el Ministerio Público<sup>39</sup>, por lo cual resulta difícil formar relaciones de cooperación y trabajo en equipo.

El **registro de evidencias** está a cargo de la Policía Judicial. Cada artículo recogido como evidencia es debidamente etiquetado y numerado. En caso de ser artículos similares, estos son numerados de distinta manera. Se llena un formulario de cadena de custodia a cargo del fiscal o agente que recolectó la evidencia, que será entregado al custodio.

Cada vez que la evidencia sale del poder del oficial,

se utiliza un formulario de cadena de custodia. Es importante señalar que se mantiene un libro de registro de evidencias con todas las actividades desarrolladas en cada causa: destrucción de evidencia, devolución a propietarios, etc.

Sin embargo, en la práctica, durante las audiencias de juicio, se visibilizan los problemas respecto de la cadena de custodia, muchas veces debido a la falta de prolijidad en la etiquetación de evidencias, así como la forma de registro en las bodegas de la Policía. Al respecto, un ministro fiscal señala: *“No existe una verdadera cadena de custodia dentro de la Policía. Es más, los mismos miembros de la Policía han pedido que se apoye la conformación de laboratorios y oficinas respectivas, en donde pueda existir la verdadera cadena de custodia, pero técnicamente establecida y no una gran bodega en donde se encuentran confundidas las evidencias de todo tipo; eso no puede llamarse cadena de custodia, en un solo saco de yute de evidencias. De esta forma, qué cuestión técnica puede existir; no puede darse. Lo que debe darse es la verdadera cadena de custodia, pero técnica con departamentos de evidencias de todo tipo: armas de fuego, armas corto punzantes, los resultados de la infracción, del robo, de un hurto, ropa, pelo, huellas de sangre, en forma técnica y no un montón de cosas, una sobre otra, montañas de cosas, en donde no existe organización de ningún tipo”*.

En cuanto a la **delegación de funciones**<sup>40</sup>, se ha visto un mejor manejo y dirección de la investigación del caso por parte del fiscal. Actualmente, se delega a la Policía Judicial ciertas actuaciones, pero con mayor control. También se muestra un mayor control y seguimiento respecto de las actuaciones delegadas, tal como lo manifiesta un fiscal de Quito: *“Yo delego algunas actuaciones que me permite la Ley, como reconocimiento de lugares o toma de versiones en algunos casos, aunque la mayoría se recibe aquí”*. Al respecto, tam-

bién un fiscal de la ciudad de Cuenca dice: *“Se delega, por lo general, versiones a terceros, levantamientos de cadáveres, reconocimientos, especialmente en casos no muy complicados”*. Por otra parte, un fiscal Guayaquil señala: *“Delego muy pocas actuaciones, sí les pido ayuda porque sino no alcanzamos, pero lo que hacen ellos es tomar ciertas versiones, hacer entrevistas, ver cómo es el sitio (...)”*.

Sobre la forma de llevar las investigaciones se puede señalar, de manera general, que las relaciones interinstitucionales han mejorado. La Policía Judicial ha concienciado su condición de cuerpo auxiliar del Ministerio Público. Al respecto, un policía Judicial comenta: *“Existe una delegación que no es total, una vez que se designa un agente, éste va a presentarse a la fiscalía para que realicen la investigación correspondiente”*.

## Departamento de Criminalística

El Departamento de Criminalística de la Policía ha demostrado constantes avances en cuanto a capacitación se refiere. Se debe, además, destacar el profesionalismo y compromiso con el que estos agentes de Policía trabajan. Muchos se han capacitado en el extranjero e inclusive algunos de ellos, a más de la capacitación recibida de parte de la Policía, han realizado, por autogestión, especializaciones y preparación extra. En este sentido, un fiscal señala: *“Creo que los policías de Criminalística han mejorado sus actuaciones, es gente que ha recibido cursos, capacitaciones”*.

Un policía de este departamento manifiesta: *“Todos los miembros de Criminalística hemos recibido capacitación por parte de la Policía y también por nuestra propia iniciativa. Tenemos diferentes cursos que nos han servido para el desempeño de nuestro trabajo. Se han recibido, periódicamente, diferentes cursos de*

*capacitación de la Policía Judicial de Francia, lo que ha permitido que estemos actualizados. Los últimos cursos recibidos han sido en manejo de falsificación de documentos, manejo técnico de reactivos para levantamiento de huellas en escena y sobre tráfico de seres humanos”*.

Respecto a los equipos e insumos necesarios en los departamentos de Criminalística, todavía son una debilidad del sistema. Si bien se cuenta con algunos

instrumentos, hace falta que se los modernice. Al respecto, un policía de Criminalística manifiesta: *“El recurso humano de Criminalística es un personal con suficientes conocimientos, lo que haría falta es un mejor equipamiento técnico para poder mostrar su verdadera capacidad y profesionalismo. Tenemos algunos equipos, las destrezas, pero en muchas ocasiones, por falta de insumos químicos, no podemos realizar los análisis necesarios en las diligencias encomendadas”*.

40 El Fiscal podrá delegar la práctica de las diligencias que constan en el Art. 216 del CPP. Numerales:

2.- Reconocer los lugares, resultados, huellas, señales, armas, objetos e instrumentos conducentes a establecer la existencia del delito e identificar a sus posibles responsables conforme lo dispuesto en el artículo de la prueba material.

3.- Recibir del ofendido y las personas que hubieren presenciado los hechos o de aquellas a quienes constare algún dato sobre el hecho o sus autores, sin juramento las versiones que dieren (...).

5.- Impedir por un tiempo no mayor de seis horas, que las personas cuya información sea necesaria, se ausenten del lugar sin haberla proporcionado.

**DEFENSA PÚBLICA**



## CAPÍTULO 4

**DEFENSA PÚBLICA****1. SITUACIÓN JURÍDICA**

Desde que se realizó la Primera Evaluación, no han ocurrido cambios relevantes en el aspecto legal, pues el Ecuador sigue sin crear la Defensa Pública Nacional y su marco jurídico. El Gobierno y el Congreso tienen la responsabilidad directa de que el sistema acusatorio

oral, por concepto, sea inviable, debido a que carece de uno de los tres pilares básicos que le permiten funcionar.

Esta situación insólita es solo compartida en la región por la provincia de Córdoba en Argentina y por Honduras.

Estructuras institucionales para la provisión de defensa <sup>1</sup>				
País	Nombre	T. de estructura	T. de profesional	Dependencia
Bolivia	Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Ejecutivo
Buenos Aires (Arg)	Ministerio Público de Defensa	Jerarquizada	Funcionario público	Ministerio Público (Poder Judicial)
Córdoba (Arg)	Asesores letrados	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
Costa Rica	Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial
Chile	Defensoría Penal Pública	Jerarquizada	Sistema mixto	Poder Ejecutivo
Ecuador	Defensores públicos	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
El Salvador	Procuraduría General de la República	Jerarquizada	Funcionario público	Ministerio Público
Guatemala	Instituto de la Defensa Pública Penal	Jerarquizada	Sistema mixto	Autónomo
Honduras	Defensa Pública	Sin institución	Funcionario público	Poder Judicial
Paraguay	Ministerio de la Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial
Venezuela	Sistema Autónomo de la Defensa Pública	Jerarquizada	Funcionario público	Poder Judicial

<sup>1</sup> Reproducido con autorización de la Revista Sistemas Judiciales, Centro de Justicia de las Américas (CEJA) e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Véase, RIEGO Cristián (2005), Informe Comparativo, en Sistemas Judiciales N° 8, pág. 15; CEJA: Santiago.

## 2. DEFENSORES DEPENDIENTES DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

Es importante anotar que la descripción del servicio que se realiza a continuación, no tiene por objeto cuestionar a la Función Judicial por las deficiencias, pues como se anotó, los responsables directos son el Gobierno y el Congreso Nacional. Es necesario advertir, que básicamente en estos tres años, la Defensoría Pública no ha sufrido variaciones relevantes, por tanto, la situación es muy similar a la descrita en la Primera Evaluación.

### Aspecto económico

Los defensores públicos carecen de **autonomía** en el manejo de recursos, no realizan autogestión ni cuentan con **financiamiento** o ayudas económicas de organizaciones del sector privado u organismos internacionales, dependen exclusivamente de los fondos del presupuesto nacional asignados a la Función Judicial. El Consejo Nacional de la Judicatura no maneja un presupuesto, partida o contabilidad propia para los defensores públicos.

Hasta la fecha, no se han producido incrementos en el presupuesto ni dotación especial de recursos con motivo de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal. De hecho, no parece haber consciencia de que el nuevo modelo resulta inviable sin una defensa fuerte, en cierto sentido, se la mira todavía con la óptica del asistencialismo y no la de un servicio público y una obligación estatal.

El servicio de defensa pública no tiene **costo**, es gratuito, no está previsto un pago en caso de que el usuario tenga recursos suficientes. Pero sí está sometido a **restricción** en virtud de la capacidad económica de la persona; el criterio para la verificación económica es preocupante por el grado de subjetividad. Se lleva un formulario con el objeto de analizar la capacidad económica, al respecto, un defensor de Guayaquil dice:

**P:** *El servicio de defensa pública solo se otorga a la gente de bajo nivel económico, ¿cómo sabe a quien dar y a quien no?*

**R:** *Simplemente confiamos en la buena fe de la declaración del usuario. Cuando llega a nuestro departamento se la hace llenar un formulario.*

**P:** *¿Existe un formulario?*

**R:** *Sí, allí se pone de manifiesto, a más de las generales de ley, sus ingresos, si ha tenido abogado con anterioridad; si lo ha tenido, no le rechazamos directamente, porque nos explica que en ese momento tuvo para pagar un abogado y como es posible que ahora no tenga, tomamos el caso. Pero son excepciones, los casos en que más actuamos son los penales, y en esa materia debemos actuar en todos.*

Un defensor de Cuenca sostiene: “*nosotros realizamos un test de ingresos, con preguntas sobre sus ingresos o a qué se dedica, y esto sirve para decidir a quién se le da el servicio*”.

Como se puede notar, la existencia de un formulario no pasa de ser una formalidad, sino va acompañado de políticas claras que establezcan un perfil de cliente al cual se le va a atender y algún mecanismo de control que de alguna manera garantice la información. Los aspectos, probablemente, más preocupantes, son la inexistencia de un registro de las personas y razones por las cuales se denegó el servicio, y un procedimiento que permita al usuario oponerse a la denegación del servicio. En pocas palabras, la prestación del servicio queda confiada al parecer y buena fe de cada funcionario, habiendo márgenes casi absolutos para la discrecionalidad. Pero, dado que por la materia de la presente evaluación este tema es relevante, simplemente como un indicativo de la forma cómo se afronta el trabajo, no se profundizará en el tema.

### Organización del trabajo

En el tema referente a la **distribución del trabajo**, patrocinan causas de todas las materias jurídicas. Un defensor manifiesta:

**P:** *¿Podría poner porcentajes a las actividades*

*que ocupan su tiempo?*

**R:** *Sí, considero que la materia penal copa fundamentalmente mi tiempo, tal vez un 90 por ciento, dada la cantidad de nombramientos, prácticamente, en todos los procesos penales. Este dato tiene que ver solo con mi trabajo, pues, mi asistente y los abogados que colaboran (voluntarios) se ocupan un poco más de juicios de menores, civiles, laborales y de otra índole, incluso, casos de comisaría que son comunes. En este momento también estamos asistiendo a extranjeros que son deportados a otros países. He dejado prácticamente las restantes materias y nos hemos repartido con mi asistente, él lleva juicios de menores, tránsito, civiles, medio especializando un poco la oficina de la Defensa Pública.*

Las tres jurisdicciones coinciden en que más del 70 por ciento del tiempo lo ocupan en materia penal. Sobre el tema, un defensor dice:

**P:** *De todas las materias ¿cuánto le absorbe la materia penal?*

**R:** *A nosotros nos consume al menos el 80 por ciento de nuestro tiempo, porque es la mayor cantidad de asuntos, últimamente también se han incrementado los casos de menores por la cercanía con los juzgados de la niñez.*

El usuario no cuenta con la **posibilidad de elección de su defensor**. En términos generales, el trabajo se distribuye por distintos métodos: en Quito por sorteo y en ocasiones los nombran los propios jueces y tribunales; en Cuenca lo hace el defensor público: “*quién habla distribuye el trabajo de los juicios penales que ingresan, prácticamente, la mitad los llevo yo y la mitad mi asistente*”. En Guayaquil, los juzgados están asignados, previamente, a cada defensor.

Como excepción se anotó que hay ocasiones en que el solicitante insiste en que le atienda un profesional que él conoce. Vale la pena resaltar que la innovación más interesante, desde la Primera Evaluación, se registra en

Guayaquil, en materia de distribución del trabajo. El primer aspecto a destacar es que el método se adoptó con el objeto de evitar la suspensión de audiencias, lo que indudablemente es un criterio importante para la calidad del servicio; el repartirse los juzgados por defensores parece ser una estrategia interesante, que se adapta bastante bien a las necesidades existentes. Claro está que por la falta de recursos humanos y la manera anárquica y caótica en que cada juzgado y tribunal lleva su agenda, el método resulta insuficiente para poder responder a un problema que supera la capacidad de acción de la Defensa Pública<sup>2</sup>.

Se evidencia la ausencia de formas de organización pensadas en la efectividad del servicio, a pesar de que cuenta con bajos recursos humanos, en términos generales no se han impulsado prácticas organizativas que potencien el desempeño del recurso humano. Cada funcionario “es dueño de su caso”. No existe una distribución de las causas diferenciadas ni por materia ni por funciones. De manera embrionaria, en Cuenca se ha intentado hacer una distribución por materias:

**P:** *¿Cuál es la estructura de la oficina?*

**R:** *La Defensoría Pública está regentada por quien habla, es quien dirige y organiza el trabajo, mi asistente colabora también en materia penal, y ahora con las audiencias de flagrancia, incluso en días sábados y domingos. Ante la cantidad de trabajo, la Corte Superior permitió que colaboren incluso abogados de libre ejercicio, normalmente son abogados jóvenes que quieren practicar y aprender fundamentalmente sobre el nuevo sistema oral. Ahora, prácticamente, dos abogados colaboran permanentemente y otros ocasionalmente, sus datos hemos facilitado a jueces y fiscales.*

**P:** *¿Cómo se distribuye el trabajo?*

**R:** *Quién habla distribuye el trabajo, de los juicios penales que ingresan prácticamente la mitad de los casos los llevo yo y la mitad mi asistente.*

**P:** *¿Y el personal voluntario?*

<sup>2</sup> Durante la reunión de validación de esta investigación realizada con la Red de Justicia de Guayaquil, se nos indicó que uno de los cuatro defensores de esta ciudad no toma casos penales sino de otras áreas.

**R:** *Colaboran principalmente con asesoramiento y recepción de versiones en la Policía Judicial o en la cárcel. Mi asistente y los abogados que colaboran, se ocupan un poco más de juicios de menores, civiles, laborales y de otra índole, incluso casos de comisaría que son comunes. En este momento también estamos asistiendo a extranjeros que son deportados a otros países.*

Se reconoce que existe un intento de especialización y es una iniciativa meritoria, la propia descripción refleja que aún está en una etapa incipiente y basada en la participación de voluntarios, que como más adelante se anotará, resulta problemática.

Es preocupante que hasta la actualidad los defensores no cumplan **turnos** –por la falta de personal resulta imposible-; este aspecto trae problemas para las garantías individuales de los imputados y para el funcionamiento del sistema. En la práctica, hasta antes de la audiencia intermedia e incluso hasta la propia audiencia de juicio el sindicado en la mayoría de ocasiones no posee un abogado defensor. Además, está siendo un caldo de cultivo para prácticas poco éticas, por ejemplo, se ha tenido noticias de que en materia de recepción de versiones a los detenidos, la Policía cuenta con ciertos abogados que se prestan para dar su firma. El problema frente a la intensidad detectada en la Primera Evaluación, parece haber disminuido gracias a abogados/as de organizaciones de la sociedad civil, universidades y colegios de abogados.

Una respuesta integral a este tema es el adoptado en la ciudad de Cuenca. La metodología de audiencias, para los detenidos en delitos flagrantes, introdujo un modelo de gestión interinstitucional relativamente efectivo en materia de calidad de servicio. Concretamente, en el caso de la defensa, garantizó que tuviesen una asesoría técnica temprana (antes de 24 horas de sucedido el delito) y sin disminución de calidad por tratarse de un fin de semana; todos los actores renunciaron a su aislamiento y establecieron un sistema de turnos interinstitucionales, con compromiso incluso policial de presentar a los detenidos en los horarios previamente establecidos (11:00 y 16:00). En palabras del defensor público, este mo-

delo en la defensa funciona de la siguiente manera: *“Una semana me ocupo yo y la otra mi asistente, y cuando no podemos, ponemos en consideración de los jueces el nombre de uno de los abogados que colabora con la Defensoría”*. Es justo anotar que la colaboración de los abogados externos es más frecuente de lo que del texto de la cita se desprende.

El **archivo** se realiza manualmente. Al no existir ningún sistema técnico ni una política institucional queda a criterio de cada sede y, una vez que han sido asignados los casos, de cada defensor público. Generalmente, los casos se registran a través de un libro de ingresos, donde se les asigna un número y se toma algunos datos que sirven de referencia para identificar el caso.

### Aspecto físico de los locales y equipamiento

En cuanto a la infraestructura la situación es muy similar a la detectada en la Primera Evaluación, de hecho, en términos generales, está vigente la descripción realizada. En la circunscripción, donde se evidencia alguna mejora es en la ciudad de Guayaquil, aquí las oficinas actualmente poseen una mejor fachada. La primera impresión que se tiene al ingresar, ya no es de penumbra y desorden; pero los problemas que en su momento fueron destacados en temas como la falta de privacidad para atender al público, servicios higiénicos, parqueaderos, letreros de información, espacio físico reducido y una distribución física pensada en la atención al público, están vigentes.

### Recursos Humanos

En términos generales, la situación de la Defensa Pública sigue siendo por demás precaria. De manera sorprendente, el Ecuador cuenta actualmente con 31 defensores. Si se toma en cuenta la población del país de 12 307 692 habitantes, se evidencia que apenas se tiene 0,26 defensores por cada 100 000 habitantes. A pesar de que la proporción de defensores en relación a la población fue uno de los datos de la Primera

Evaluación, que más hondamente caló y fue motivo unánime de preocupación de todos los actores, resulta desconcertante que incluso haya disminuido<sup>3</sup>.

Las cifras de la región muestran que definitivamente el Ecuador es un caso único. Es el país que menos defensores tiene en relación a su población, y el que le sigue –Bolivia- le lleva algo menos del 400 por ciento en relación a la población:

#### Número de defensores

País	Defensores	Nº Defensores x c/100 000 hab.
Bolivia	68	0,8
Buenos Aires	132	0,9
Córdoba	17	1,4
Costa Rica	223	5,73
Chile	192	2,1
Ecuador	32	0,26
El Salvador	278	4,26
Guatemala	471	3,92
Honduras	233	3,3
Paraguay	96	1,7

\*La cifra fue tomada de la Primera Evaluación en Ecuador.

El siguiente cuadro recoge las cifras otorgadas por el Consejo de la Judicatura referente al recurso humano con que cuentan las tres jurisdicciones en estudio:

	Pichincha		Guayas		Azúay	
	Provincia	Capital	Provincia	Capital	Provincia	Capital
<b>Población</b>	2 388 817	1 839 583	3 309 034	2 039 789	599 546	417 632
<b>Nº defensores</b>	4	4	4	4	1	1
<b>Def / 100 000 h</b>	0,17	0,22	0,12	0,2	0,17	0,23

<sup>3</sup> En la Primera Evaluación se indicó que existían 32 defensores públicos

	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Defensores</b>	4	4	1
<b>Ayudante Judicial 2</b>	-	2	-
<b>Ayudante Judicial 1</b>	1	-	1
<b>Amanuenses</b>	-	2	-
<b>Auxiliar de servicios</b>	1	-	-

El cuadro resulta llamativo, a más de la absoluta insuficiencia de recursos humanos, el criterio caótico para dotar de personal es inquietante, pues ningún cargo del personal de apoyo está presente en las tres jurisdicciones. Es evidente que no ha existido ninguna planificación de lo que el servicio de defensa pública requiere, ni siquiera una asignación de personal acorde a las funciones de apoyo requeridas, porque se entendería que al menos en un punto, las necesidades deben ser comunes en las tres ciudades más importantes del país.

En el caso de las circunscripciones en estudio, la dotación de recurso humano responde bastante bien al promedio nacional –proporción por ciudades-, Guayaquil es ligeramente más bajo, en tanto que Quito y Cuenca apenas más alto. En el cuadro que se introduce a continuación se adoptan dos variantes, tanto por provincia como por ciudad, dado que a pesar de que nuestro estudio es por ciudades, desde el punto de vista normativo el servicio de los defensores tiene alcance provincial, salvo casos muy excepcionales, esta disposición no se cumple y de facto en las restantes ciudades no cuentan con servicio.

Las proporciones existentes entre la población nacional, provincial y por ciudad en relación al número de defensores, son tan asimétricas con los requerimientos del servicio público, que por sí sola demuestran la imposibilidad fáctica de que en el Ecuador exista un servicio público de defensa.

La carencia de personal humano ha llevado a situaciones realmente preocupantes en la prestación de este servicio. Por ejemplo, de la siguiente entrevista a un defensor de Guayaquil se desprende un diseño funcional basado en la delegación de funciones: *“por autorización del Consejo de la Judicatura se dispuso que tres auxiliares que prestaban servicios dentro del departamento de la Defensoría Pública, que son abogados, pero no tienen el nombramiento de defensores públicos, nos fortalezcan en nuestra labor, haciendo las veces de defensores públicos. Ellos actúan en audiencias, patrocinan juicios de todas las naturalezas como nosotros: civil, penal, laboral, inquilinato, asuntos de comisaría”*.

Como se recordará, igual situación se desprende de un extracto anterior. Dadas las condiciones reales, comprendemos la razón de ser de esta disposición, siete defensores pueden prestar un mejor servicio que cuatro abogados en Guayaquil, con tres personas de apoyo; o dos en Cuenca más que uno y un ayudante (en Quito no se da por ausencia de personal profesional de apoyo). Nos preocupa la instauración de una doble moral, en el sentido de que situaciones similares a las descritas serían motivo de profunda consternación y reacción social si se repitieran con otros actores del sistema. Por ejemplo, qué pasaría si el mismo Consejo de la Judicatura o la Fiscalía General dispusiesen que los secretarios o auxiliares de sus respectivas instituciones, siempre que sean abogados, quedaran autorizados para pasar audiencias. Además, hay normas incluso constitucionales que están siendo violadas –como a igual trabajo igual remuneración– a pesar de que el desempeño laboral es el mismo.

No es razonable que ante problemas estructurales se busquen atajos y respuestas parche, que en poco o nada resuelven los problemas de fondo y conllevan violaciones a los derechos fundamentales, tanto de los usuarios como de los funcionarios; sobre todo, consi-

derando que es una institución que ha tenido un alto incremento presupuestario, un sostenido aumento salarial y posee autonomía, factores que permiten que con minúsculo sacrificio, se hubiera podido proceder a la contratación del personal requerido, aunque sea de manera temporal hasta que se cree la Defensa Pública.

La falta de personal de apoyo es un factor que está generando un problema funcional, los defensores públicos dedican, en la práctica, buena parte de su tiempo a actividades de carácter administrativo como sacar copias y dejar escritos. Aspecto que ocasiona un desperdicio de un recurso muy valioso del sistema, limita el desempeño del personal técnico y los costos pagados a un personal técnico no se comparecen con tareas que pudieran ser cumplidas por personal que debería tener un ingreso inferior.

La característica mencionada, sumada a la debilidad económica en ciertos aspectos, está repercutiendo directamente en la calidad del servicio público. A pesar de no existir ni una sola persona a nivel nacional contratada para labores de investigación, tampoco se ha destinado ningún monto presupuestario para sufragar los servicios de investigadores privados, aspecto que deja en evidencia la tácita renuncia a la labor de investigación y con ello a uno de los pilares de la defensa técnica. De igual manera, no existe un solo perito contratado por la institución, ni se ha destinado una suma para sufragar informes técnicos. Por tanto, la única alternativa para que el interesado pueda tener acceso a insumos mínimos para una eficaz litigación, depende de su posibilidad para sufragar los costos, pero dado el perfil de las personas que reciben el servicio de defensa pública, esta alternativa no es realista.

## Capacitación

El tema de capacitación deja en evidencia, una vez más, que los defensores públicos no pasan de ser funcionarios de segundo orden en la Función Judicial. No hay un programa para su formación, nadie ha estructurado un plan o una política pensando en este sector, ni ha existido un solo curso que se haya realizado para ellos. Los pocos eventos a los que asisten son generalmente

estructurados para los jueces o si son específicos para la defensa, normalmente son organizados por ONG pensando más en la defensa que presta la sociedad civil.

## Organización administrativa y política de gestión

El servicio de defensa pública carece de **estructura administrativa** funcional. No existe una **organización jerárquica**, no hay una autoridad máxima o autoridades regionales, simplemente se compone de la suma de 31 defensores públicos con idénticas responsabilidades, rango y remuneración. La falta de una estructura administrativa mínima ha impedido que la institución cuente con un norte institucional, capaz de definir sus objetivos y las estrategias para conseguirlos.

A pesar de que la anterior evaluación puso de manifiesto los problemas estructurales profundos que tenía la institución e incluso se tuvo la oportunidad de discutir los resultados con todos los actores, quienes coincidieron que la situación era simplemente insostenible, hasta la actualidad, no existe ningún cambio en el aspecto administrativo funcional. Un defensor de Guayaquil responde.

**P:** *En cuanto al aspecto administrativo y de organización, ¿qué cambios se han registrado en los últimos cuatro años, aproximadamente?*

**R:** *Mantenemos nuestra organización interna. No, no ha variado en lo absoluto.*

En un país, donde las garantías, incluso algunas de ellas instauradas constitucionalmente, como por ejemplo las 24 horas entre la detención y la puesta a disposición del juez competente, la excepcionalidad de la prisión preventiva o los plazos para su caducidad son violadas sistemáticamente, sería sumamente útil la adopción de **estrategias institucionales** que permitan depurar un nuevo proceso penal que está en fase de implantación. Por ejemplo, se podría analizar la adopción de medidas como: demandas de indemnizaciones a funcionarios por la privación de libertad de personas que resultan absueltas, juicios penales por prevaricato cuando en las decisiones no se aplican

garantías expresamente reguladas o incluso demandas ante instancias internacionales semi judiciales y judiciales de derechos humanos. Tácticas que con una correcta utilización, como el litigio selectivo de casos emblemáticos, pueden sentar precedentes y progresivamente cambiar el funcionamiento de la justicia penal. A mediano y largo plazos, los logros conseguidos se traducirían en ahorro de recursos, consolidación institucional de la defensa y efectiva vigencia de los derechos fundamentales.

Vista desde la perspectiva del diseño de pesos y contrapesos del sistema acusatorio oral, la falta de una defensa fuerte, con un funcionamiento institucional estratégico, es una de las principales causas, para que se haya generado una verdadera muralla de resguardo, que ha permitido que las instituciones encargadas de la persecución penal y los propios juzgadores, hayan instaurado violaciones a los derechos individuales como prácticas diarias del sistema de justicia.

La ausencia de un modelo efectivo de dirección también ha impedido que nazcan nuevas imágenes sobre la conducta que se espera de cada uno de los funcionarios de la Defensa. Por ejemplo, no existen mecanismos formales para la discusión de problemas comunes y búsqueda de posibles soluciones a problemas diarios que afrontan los defensores; mucho menos, mecanismos más elaborados como la detección de prácticas eficientes y el establecimiento de bolsas de experiencias exitosas. Estrategias que en conjunto, permitirían garantizar que cada defensor tenga acceso al acervo común generado por el **aprendizaje institucional**.

Tampoco se han registrado estrategias de **priorización de casos**, procedimiento basado en la filosofía que consagra: conflictos distintos merecen un trato diferenciado. Un funcionamiento selectivo demanda de la Defensa herramientas mucho más elaboradas, así se vuelve necesario contar con una política institucional, que haya diseñado una serie de estrategias, pensadas desde la perspectiva de la mejor alternativa procesal acorde a la naturaleza de cada caso y los recursos institucionales disponibles.

Por ejemplo, la búsqueda de acuerdos que permitan la aplicación de vías alternativas al juicio oral, en los casos en los cuales la legislación lo faculta y

desde el punto de vista del acusado y de la institución, es conveniente llegar a acuerdos que permitan alternativas procesales más rápidas y menos costosas en términos de recursos, procedimientos abreviados y conversiones. De igual manera, los recursos liberados deberían invertirse en casos más complejos o aquellos que por sus características son calificados como emblemáticos, con la aplicación de modelos como equipos de trabajo conformados para el conocimiento o litigio o el encargar al abogado que ha demostrado mayores destrezas en ciertas ejecutorias. Desde luego, estamos conscientes que con el recurso humano disponible es impensable la formación de equipos de trabajo para conocer un caso, pero estrategias que significan ahorro de recursos institucionales como el uso de vías alternativas al juicio oral, son un imperativo para el funcionamiento de la defensa.

En **resumen**, se necesita introducir una nueva visión en la prestación del servicio público de la defensa, donde sin perder de vista, las necesidades del caso concreto y los derechos de las personas involucradas, se pueda adoptar una visión de futuro destinada a cumplir con eficacia su rol institucional dentro del sistema penal. Para el efecto, es necesario establecer políticas claras en aspectos como diseño de gestión, priorización de causas, detección de casos emblemáticos, estrategias de litigio selectivo, bolsas de experiencias exitosas, espacios para la toma de decisiones institucionales, alianzas estratégicas con otros sectores sociales –defensor del pueblo y organizaciones de derechos humanos-, etc. En pocas palabras, pasar de un servicio de defensa conformado por la suma de la labor cumplida por el total de abogados, a la conformación de una defensa técnica que ofrezca un servicio estratégicamente diseñado.

## Evaluación y rendición de cuentas

Un diseño de gestión, no es completo sino cuenta con un modelo eficaz de monitoreo institucional y rendición de cuentas.

En materia de **evaluación**, la situación está peor

que la detectada en el primer estudio. En ese momento se indicó que el único mecanismo era la presentación de informes, que a más de una debilidad natural de la metodología, en este caso concreto era aplicada de una manera formal. Su compromiso parecía estar destinado a cumplir con ciertas exigencias y cuidar una imagen, antes que con la preocupación por la calidad del servicio. A estas alturas, incluso, aquel mecanismo se ha erosionado y parece que simplemente se está renunciando a ese deseo de mantener las formas. Al respecto, un defensor de Guayaquil dice:

**P:** *¿Qué formas de evaluación tiene en su trabajo?*

**R:** *¿En qué sentido?*

**P:** *¿Cómo evalúan su trabajo o no hay formas de evaluación?*

**R:** *No, evaluación no, cada persona es responsable de lo que tiene a su cargo, aunque nosotros llevamos un cómputo general de los casos en los libros; además, cada uno tiene su archivo y lleva un registro.*

**P:** *¿No hacen ni siquiera informes?*

**R:** *No, solo cuando nos solicita el Consejo, por ejemplo en el tiempo del doctor (...) nos solicitaba cada tres o cuatro meses, pero últimamente no.*

**P:** *¿Hace cuánto fue la última vez que presentó un informe?*

**R:** *Hace un año más o menos, pero nosotros igual llevamos nuestro control ante la posibilidad que de se nos pida información.*

**P:** *¿Conoce si alguna vez uno de sus compañeros o una persona de la Defensa Pública fue sancionada por cualquier motivo?*

**R:** *Conocí los casos de dos compañeros, pero fue en razón de una queja que presentó el abogado de la otra parte, por cuanto él consideraba que el usuario al que estaban patrocinando estos abogados, no reunía los requisitos para ser atendido, no ameritaba que lo atendiésemos en nuestra oficina, porque afirmaba que este señor tenía recursos económicos y bien podía pagar, ese fue el motivo de la queja, pero no hubo sanción.*

**P:** *¿No hubo sanción?*

**R:** *Pero se abrió un expediente administrativo, nunca se encontró responsabilidad en un ilícito.*

**P:** *Hacer un buen o mal trabajo, ¿repercute de alguna manera en su sueldo o en cualquier estímulo o sanción?*

**R:** *No, de ninguna manera, eso no existe.*

La entrevista citada también deja en evidencia otra debilidad: la falta de un sistema de **estímulos y sanciones** que cree un modelo funcional que premie la productividad. Por supuesto que pensar en modelos funcionales con políticas que premien la obtención de resultados cuando no existe evaluación, resulta ilógico. La falta de diseños funcionales tendientes a la productividad, como más adelante se verá, han aportado para que la defensa tome formas de actuación comprometidas más con el “funcionamiento del sistema” que con otorgar un verdadero servicio de defensa de los intereses de los sindicados.

En materia de **rendición de cuentas**, simplemente no existe ningún mecanismo para hacer efectiva esta obligación.

## Funcionamiento del servicio

La carencia de recursos humanos y materiales, diseño de gestión y evaluación institucional terminan reflejándose de manera directa en la calidad del servicio público. Por ejemplo, en esta entrevista con un defensor de Guayaquil se describe la situación:

**P:** *Normalmente, ¿en qué momento toma contacto con el imputado?*

**R:** *Antes, en ocasiones, era desde su detención, porque hacíamos turnos en las dependencias judiciales, pero actualmente con la carga de trabajo que se ha incrementado en temas como menores y familia, nosotros hemos suspendido los turnos, eso ahora se ocupa el Colegio de Abogados porque tienen un convenio con el Consejo de la Judicatura. Por lo general, ahora es directamente en las audiencias, y previo a las audiencias conversamos, pero con anterioridad nosotros nos preocupamos*

*del caso, recabamos atenuantes de la penitenciaría, sacamos antecedentes de los tribunales, todo eso por nuestra cuenta, vamos al juicio muchas veces sin conocer físicamente al acusado.*

**P:** *Es decir, ¿qué no conoce siquiera la versión del acusado?*

**R:** *No. En ocasiones llega de coincidencia un familiar a nuestra oficina o en el juzgado le dijeron vaya y hable con tal abogado, porque ese es el abogado que de oficio conoce el caso. Entonces si nos dan la facilidad nosotros vamos a la penitenciaría o requerimos de ellos las pruebas que necesitamos.*

Estas pocas líneas obtenidas dejan en evidencia la magnitud de la crisis del servicio público de defensa:

En primer lugar, destaquemos el divorcio existente entre abogado y defendido. Resulta inaudito que se acepte como “normal” que una persona pueda afrontar un juicio penal sin conocer siquiera a su defensor. Viola las reglas de un servicio profesional y ético el que se haya instaurado un modelo de defensa tipo, donde el abogado sin ningún contacto con el interesado u otro medio para aproximarse a su realidad, elabora una línea de defensa sobre la base de un molde prefijado. También estas palabras del defensor dejan entrever en qué consiste esa defensa, pues por las condiciones en que se realiza, no puede aportar nada sobre el caso concreto, se renuncia a una defensa de fondo y la preocupación se centra en obtener antecedentes de los centros de rehabilitación social y de los tribunales, para intentar probar alguna atenuante. En estas circunstancias, la sentencia condenatoria está prácticamente asegurada.

Un segundo aspecto que queda en evidencia, es el relacionado con el deseo de encontrar parches a la situación sin una preocupación por la calidad de defensa. El defensor muestra un grave problema generado en el período que media entre la Primera y Segunda Evaluación. En la ciudad de Guayaquil se firma un convenio entre el Colegio de Abogados y el Consejo de la Judicatura, con el cual los abogados del Colegio se ocupan de dar el primer apoyo a los detenidos, sin embargo, como el interés está en que exista un abogado para poder se-

guir el trámite antes que una real preocupación por la calidad de la defensa, el único efecto que se consigue es que el abogado de la defensa pública ya no tome el caso en etapas tempranas sino en ocasiones el mismo día de la audiencia. No es posible adoptar este tipo de convenios de carácter asistencialista, donde el servicio depende de la buena intención, incluso, hasta de la caridad de ciertos profesionales, porque el Estado se desentiende de sus responsabilidades.

Por último, se refleja la nula capacidad práctica de los defensores para otorgar un servicio técnico, y en última instancia, hasta la entrevista con el sindicado depende de que los familiares den las facilidades, mucho menos, se puede pensar que se realiza una investigación mínima y un acopio de evidencias. De hecho, la falta de capacidad básica para atacar el tema de fondo, es de tal magnitud que se refleja en las cifras estadísticas. La evaluación realizada desde el punto de vista estadístico también refleja muchos problemas que han sido referidos por los actores.

El primer referente que se tomó, fue el tiempo que medió entre la designación del defensor y el juicio, esta medición se hizo con la idea de verificar si el defensor tenía el tiempo necesario para preparar su defensa. Los datos obtenidos en principio parecen bastante razonables y no justificarían algunas de las quejas por parte de los defensores públicos, en el sentido de que en ocasiones apenas tienen un par de días para revisar el expediente. En Quito, el tiempo promedio fue de 286 días, 11 horas y seis minutos; en Guayaquil, fue de 352 días, 11 horas y 29 minutos; y en Cuenca, de 97 días, 13 horas y 26 minutos.

Promedio de días entre la designación y el juicio	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Año 2005</b>	286	352	97
<b>Año 2002</b>	104,3	161,9	120

La segunda medición complementa un tanto el panorama, el siguiente cuadro da cuenta del número de defensores que tuvieron los acusados durante el proceso:

**Número de defensores por acusado**

Nº defensores	Nº de acusados		
	Quito	Guayaquil	Cuenca
1 Defensor	22	-	1
2 Defensores	16	17	9
3 Defensores	8	16	5
4 Defensores	3	11	-
5 Defensores	-	7	-
6 Defensores	-	1	-
7 Defensores	-	1	-
8 Defensores	-	3	-
9 Defensores	-	1	-

Promedio de defensores por proceso	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Año 2005</b>	2,7	5,2	3,1
<b>Año 2002</b>	2,4	2,1	1,3

A excepción de Quito, resulta claro que hay problemas en cuanto a la falta de estabilidad de los defensores. El caso más dramático es el de Guayaquil, donde de 57 acusados ninguno tuvo un solo defensor durante todo el proceso y en cuatro casos tuvieron entre ocho y nueve defensores. Esta realidad tal vez explica la queja de ciertos defensores cuando indican que si bien el acusado formalmente tiene durante un tiempo muy prudencial un defensor, quien va a la audiencia conoce apenas con un par de días de anticipación el caso. Hipótesis que resulta congruente, con el relato del defensor de Guayaquil reproducido con anterioridad, en el sentido que actualmente los defensores del Colegio de Abogados son quienes acompañan a los acusados a que les tomen las versiones, pero no necesariamente se hacen cargo del caso.

**Actividad probatoria de la Fiscalía en relación a la Defensa (EVALUACIÓN 2002)**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Testigos presentados por la Fiscalía	77.4	22.6	61.1	38.9	80	20
Testigos presentados por la Defensa	9.7	90.3	16.7	83.3	30	70
Peritos presentados por la Fiscalía	77.4	22.6	83.3	16.7	60	40
Peritos presentados por la Defensa	6.5	93.5	0	100	30	70
Documentos presentados por la Fiscalía	58	42	50	50	30	70
Documentos presentados por la Defensa	48.3	51.6	38.9	61.1	20	80
Objetos presentados por la Fiscalía	61.3	38.8	12.5	87.5	10	90
Objetos presentados por la Defensa	0	100	0	100	0	100

**Actividad probatoria de la Fiscalía en relación a la Defensa (Evaluación 2005)**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Testigos presentados por la Fiscalía	48.8	15.2	79.9	21.1	100	0
Testigos presentados por la Defensa	24.3	75.7	26.3	73.7	55.5	45.5
Peritos presentados por la Fiscalía	69.7	30.3	65.8	34.2	100	0
Peritos presentados por la Defensa	21.2	78.8	5.3	97.7	0	100
Documentos presentados por la Fiscalía	30.3	69.7	40.5	39.5	72.7	27.3
Documentos presentados por la Defensa	30.3	69.7	71.0	29.0	55.5	45.5
Objetos presentados por la Fiscalía	39.4	60.6	5.3	94.7	36.4	63.6
Objetos presentados por la Defensa	6.1	93.9	0	100	0	100

En cuanto a la actividad probatoria incluimos los siguientes datos:

Estos cuadros, de la presente y de la anterior evaluación, dejan en evidencia algunos puntos importantes:

- En primer término, los porcentajes de actuaciones fundamentales, como la presentación de testigos que pueden ser un referente de una defensa de fondo, son realmente bajos y evidencian un problema central en la calidad de servicio. Esta tendencia se confirma en las restantes actuaciones como peritajes y objetos. La única excepción se refiere a la prueba documental, la misma que básicamente hace referencia a certificados de buena conducta de los

centros y de otras personas naturales y jurídicas.

- Esta tendencia ya se detectó en la Primera Evaluación y hoy se confirma, como una muestra más de la ausencia de una defensa real.
- La desproporción existente entre las actuaciones de fiscales y defensores, supera una diferencia lógica generada por la carga probatoria asignada al Ministerio Público. Por su magnitud, es un referente claro de los problemas reales en materia de servicio público.
- Un análisis comparativo de la actividad probatoria de la defensa en el 2005 frente al 2002 muestra un progreso importante; con la sola excepción de los peritajes en Cuenca.

Otro punto interesante es analizar quién está otorgando el servicio de defensa:

### Número de defensores por acusado

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
Defensor público	8	16,3%	18	31,1%	2	13,3%
Defensor de oficio	4	8,2%	0	0%	0	0%
Defensor privado	33	67,3%	38	65,5%	13	86,7%
No hay datos	4	8,2%	2	3,4%	0	0%

### Porcentaje de defensores públicos Año 2005 vs. año 2002

Defensor Público	Quito	Guayaq.	Cuenca
<b>Año 2005</b>	16.3%	31.1%	13.3%
<b>Año 2002</b>	42%	64%	35%

Hay que partir de una aclaración, desde el punto de vista legal, en ninguna de las tres jurisdicciones debería haber defensores de oficio, debido a que esta alternativa solo se prevé para aquellas jurisdicciones en las cuales no existen defensores públicos. Pero si se toma en cuenta la escasez de recursos humanos, se comprende la razón por la cual los juzgadores designaron a este tipo de defensores. Así, si se centra el análisis de la cobertura conseguida por la defensa privada frente a la pública, la diferencia demuestra de forma clara las consecuencias de la inexistencia fáctica de una institución fuerte encargada del servicio público de defensa en materia penal. En las tres ciudades la Defensa Pública abarca un servicio marginal frente a la privada, las cifras del cuadro anterior reflejan que en la ciudad donde menor es la

brecha, ésta es más del doble (Guayaquil 31 por ciento frente a 65 por ciento), en tanto que en la ciudad donde mayor es la brecha (Cuenca 13 por ciento en relación a 87 por ciento), la relación es de 6,5 veces más.

De hecho, esta realidad se hizo patente al momento de entrar en contacto con el funcionamiento del sistema penal. Uno de los cambios radicales en materia de defensa, es que ante el incumplimiento estatal, la sociedad civil ha buscado de alguna manera otorgar servicios de defensa.

Un programa de la sociedad civil que ha tenido un impacto importante, no sólo por las coberturas sino también por la calidad del servicio, es el emprendido por la Fundación Esquel. Este proyecto que comenzó en el 2003, con el diseño e implementación de un Modelo de Defensa Penal<sup>4</sup>, cuenta con importantes resultados. En el período agosto del 2003 a junio del 2006, los servicios legales que han sido parte de este proyecto patrocinaron y asesoraron 8 500 casos. Estos centros son: la Confraternidad Carcelaria y el Servicio legal de la Universidad Estatal en Guayaquil; la Fundación Consultorios Jurídicos de la Universidad Católica y la Conferencia Episcopal de Quito; la Corporación Mujer a Mujer de Cuenca; la Universidad San Gregorio de Portoviejo; el Vicariato de Esmeraldas; y, la Universidad de Loja, en una primera etapa.

A partir de la segunda fase se cuenta, además, con la Fundación Maria Alejandra en Ambato, Universidad de los Andes (Uniandes) en Tulcán, Centro de Educación y Acción a la Mujer Otavaleña (Ceamos) en Otavalo e Ibarra, y Grupo Rehabilitación y Ayuda a Internos (GRAI) en Cuenca.

Otro programa importante es el de ProJusticia, que mediante convenios con los colegios de abogados de Quito y Guayaquil, ofrece defensa social.

<sup>4</sup> Este modelo de defensa penal cuenta con un sistema de atención a casos, un software que permite un seguimiento de los procesos tomados y otro que facilita no solo el manejo de la normativa sino también las actividades y estrategias de defensa que el abogado/a requiere en cada etapa del proceso. De la misma manera se trabaja con indicadores, lo que permite ir monitoreando la eficiencia y eficacia del servicio.

# VÍAS ALTERNATIVAS AL JUICIO ORAL



## CAPÍTULO 5

## VÍAS ALTERNATIVAS AL JUICIO ORAL

### 1. LAS CIFRAS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL EN EL ECUADOR

El siguiente cuadro identifica las actuaciones del sistema procesal penal por tipo de delito, durante el periodo enero a diciembre del 2005:

**Ministerio Público: Consolidado nacional por tipo de delito**  
**Actuaciones de los agentes fiscales**  
Período: 1 de enero al 31 de diciembre del 2005

Tipo de delito	Denuncias	Indagación previa	Desesti- mación	Instrucción fiscal	Conversión	Dictamen absolutorio	Dictamen acusatorio	Procedimiento abreviado
Contra la seguridad del Estado	220	139	8	5	0	7	4	0
Contra las garantías Constitucionales y la igualdad racial	2 934	2 010	341	187	6	28	83	3
Contra la administración pública	1808	1 145	140	233	1	88	130	0
Contra la fe pública	4 039	2 622	251	560	10	147	295	0
Contra la seguridad pública	10 979	6 268	568	614	8	179	234	1
Contra las personas	22 209	14 709	1 460	1 630	4	427	1 228	13
Contra la honra	80	38	20	0	0	0	1	0
De los delitos sexuales	8 682	7 012	553	1 074	2	303	691	2
Contra el estado civil	17	23	0	1	0	3	0	0
Contra la propiedad	109 090	67 643	17 512	7 338	503	1 999	3 330	21
Contra la ley de Sustancias estupefacientes y psicotrópicas	1 150	1 962	36	1 752	0	357	777	0
Ley de Armas	1 282	886	41	595	0	214	247	0
Ley de Propiedad Intelectual	118	103	19	19	0	3	1	0
Ley Orgánica de Aduanas	720	731	122	151	0	19	68	0
Tránsito	14 931	14 576	1 547	3 188	40	992	2 022	0
Delitos financieros	67	38	28	8	0	0	3	0
De los delitos de telecomunicaciones	14	9	0	8	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>178 340</b>	<b>119 914</b>	<b>22 646</b>	<b>17 363</b>	<b>574</b>	<b>4 766</b>	<b>9 114</b>	<b>40</b>

De los datos expuestos, la mayor cantidad de denuncias corresponde a delitos contra la propiedad, (109 090 que equivalen al 61,16 por ciento de denuncias); seguidos de los delitos contra las personas (22 209 que equivalen al 12,45 por ciento).

Al observar la carga de denuncias en cuanto divi-

sión por provincias se visibiliza un número elevado en las provincias de Pichincha (34,98 por ciento) y Guayas (29,01 por ciento), que conjuntamente representan un 63,99 por ciento de los casos; Azuay significa un 2,71 por ciento.

### Ministerio Público

Resumen por distritos.- Período: 1 de enero del 2005 al 30 de diciembre del 2005

Distrito	Denuncias	Indagación previa	Desestimación	Instrucción fiscal	Conversión	Dictamen absolutorio	Dictamen acusatorio	Procedimiento abreviado
<b>COSTA</b>								
Esmeraldas	5 696	3 512	47	597	0	128	247	5
Manabí	9 189	8 317	145	625	20	368	412	0
Guayas								
Galápagos	51 752	38 139	1 699	5 235	184	1 288	3 080	0
Los Ríos	8 164	5 720	1 276	692	12	256	356	3
El Oro	9 317	3 748	35	540	3	228	220	1
<b>Total Costa</b>	<b>84 118</b>	<b>59 436</b>	<b>3 202</b>	<b>7 689</b>	<b>219</b>	<b>2 268</b>	<b>4 315</b>	<b>9</b>
<b>SIERRA</b>								
Carchi	1 280	1 403	32	188	7	19	144	1
Imbabura	2 201	3 344	663	359	19	111	249	3
Pichincha	62 384	28 384	10 952	5 317	28	1 447	2 216	0
Cotopaxi	2 909	2 625	1 344	352	35	83	196	4
Tungurahua	4 168	4 116	281	571	27	255	331	7
Chimborazo	4 252	4 295	2 109	388	4	68	260	0
Bolívar	965	948	289	105	4	24	85	0
Cañar	1 948	2 037	1 044	296	8	97	201	11
Azuay	4 841	5 003	856	745	135	136	371	4
Loja	3 768	3 088	1 565	524	37	51	224	0
<b>Total Sierra</b>	<b>8 8716</b>	<b>5 5243</b>	<b>19 135</b>	<b>8 845</b>	<b>304</b>	<b>2 291</b>	<b>4 277</b>	<b>30</b>
<b>ORIENTE</b>								
Sucumbios	1 552	1 233	9	199	3	104	108	0
Napo	1 655	1 697	96	303	7	60	235	0
Morona Santiago	1 076	1 060	72	87	3	16	72	1
Pastaza	971	841	12	164	23	12	47	0
Zamora Chinchipe	252	404	120	76	15	15	60	0
<b>Total Oriente</b>	<b>5 506</b>	<b>5 235</b>	<b>309</b>	<b>829</b>	<b>51</b>	<b>207</b>	<b>522</b>	<b>1</b>
<b>Total nacional</b>	<b>178 340</b>	<b>119 914</b>	<b>22 646</b>	<b>17 363</b>	<b>574</b>	<b>4 766</b>	<b>9 114</b>	<b>40</b>

Fuente: Informe Ministerio Público 2005

Como se dijo anteriormente, el presente estudio se centró en las tres ciudades principales del país: Quito capital del Ecuador y de la provincia de Pichincha; Guayaquil, capital de la provincia del Guayas; y, Cuenca capital de la provincia del Azuay. En el siguiente cuadro podemos observar la cantidad de población de cada una de estas provincias, que en relación a la población del país 12 156.608, representa el 51.8 por ciento de la población nacional: 6 297 397.

<b>Guayas</b>	3 309 034
<b>Guayaquil</b>	2 039 789
<b>Pichincha</b>	2 388 817
<b>Quito</b>	1 839 583
<b>Azuay</b>	599 546
<b>Cuenca</b>	417 632

A continuación se detallan los datos de funcionamiento del sistema correspondientes tanto al año 2002 como al año 2005, los mismos que en los capítulos posteriores serán analizados:

### Ministerio Público Condensado Nacional

Período: 1 de enero al 31 de diciembre del 2005

Denuncias	178 340	100%
Indagaciones previas	119 914	67.23%
Instrucción fiscal	17 363	9.73%
Dictamen no acusatorio	4 766	2.67%
Dictamen acusatorio	9 114	5.11%
Conversión	574	0.32%
Desestimaciones	22 646	12.69%

## 2. REALIDAD DE LAS VÍAS ALTERNATIVAS EN EL ECUADOR

Uno de los pilares fundamentales del proceso de reforma a la justicia penal en Latinoamérica, ha sido la adopción de un modelo procesal complejo, basado en la introducción de una variedad de vías procesales diseñadas para otorgar una respuesta efectiva a conflictos distintos por naturaleza. Para su aplicación se

Período: 1 de enero al 31 de diciembre del 2002

Denuncias	122 180	100%
Indagaciones previas	78 985	64.6%
Instrucción fiscal	13 053	10.7%
Dictámenes	12 107	9.9%
Desestimaciones	2 035	1.7%
Conversiones	331	0.3%

### Resultados Judiciales

Período: 1 de enero al 31 de diciembre del 2005

Llamamiento a juicio	2 979	1.67%
Procedimientos abreviado	40	0.02%
Sobreseimientos	2 100	1.17%
Sentencias absolutorias	246	0.13%
Sentencias condenatorias	1 068	0.59%

Período: 1 de enero al 31 de diciembre del 2002

Llamamiento a juicio	2 925	2.4%
Procedimientos abreviado	3	0.002%
Sobreseimientos	1 490	1.2%
Sentencias condenatorias	956	0.8%
Sentencias absolutorias	187	0.1%

Estas respuestas del sistema serán analizadas en los siguientes capítulos.

ha previsto un sistema de pesos y contrapesos, además de un modelo de controles internos -realizados por funcionarios de la misma institución- externos o mixtos, diseños que en el derecho comparado se aplican desde hace mucho tiempo atrás, y que hoy en día son herramientas procesales en general muy depuradas.

La finalidad de este modelo consiste en crear un sistema de justicia lo suficientemente flexible como para conseguir evacuar de forma temprana denuncias sin futuro, racionalizar la carga de trabajo de los operadores, otorgar respuestas más acordes a los intereses de las víctimas, fomentar la reparación de los daños causados, crear procedimientos judiciales menos costosos para delitos menores, diversificar las respuestas estatales ante el fenómeno criminal, evitar el abuso de la violencia oficial y disminuir al mínimo los resultados no deseados de la privación de libertad –estigmatización y desocialización-. En resumen, el objetivo es conseguir un modelo de justicia penal efectivo, eficiente, humano y justo.

## Realidad Normativa

**a) Vías de depuración.-** Estas vías permiten al Ministerio Público, con distintos controles confiados a las otras partes y al juez, no iniciar la investigación por razones como: la denuncia contiene hechos que no constituyen delito, existe algún impedimento para continuar con el proceso; en el caso concreto la pena no cumpliría sus objetivos; de facto, no son investigables por falta de antecedentes y aquellas que por su bajo monto y relevancia social es preferible archivarlas antes que el sistema incurra en gastos muy superiores a los beneficios que se pudieran obtener.

En nuestro país, dentro de las vías de depuración, la única que ha sido recogida en el sistema normativo es la **desestimación**. Este procedimiento constituye el mecanismo más simple de depuración, permite archivar aquellas denuncias en que “*el acto no constituye delito o cuando existe algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso*”<sup>1</sup>. Básicamente, está destinada a evacuar denuncias que sino mediara el desconoci-

miento del usuario, nunca deberían ingresar al sistema. La iniciativa la tiene el fiscal y está sometida a un control mixto en el que intervienen tanto el juez como eventualmente el fiscal superior.

Nuestra legislación ha dejado amplias esferas de denuncias que requieren una vía de depuración rápida, sin una respuesta adecuada. Estos vacíos básicamente responden a tres tipos de infracciones: las que **por falta de antecedentes no pueden ser investigadas**; las **de poca trascendencia**, donde la movilización de la maquinaria estatal<sup>2</sup> para perseguirlas superaría en mucho los eventuales beneficios que se podrían conseguir con la pena; y, las que **por sus circunstancias no conseguirían hacer efectivos los objetivos de la sanción**: resocialización, prevención general e individual<sup>3</sup>.

Es importante anotar que el proyecto de reformas al Código de Procedimiento Penal, elaborado por la Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal<sup>4</sup>, prevé respuestas que en gran medida permiten superar las debilidades descritas. Para el primer caso –delitos no investigables por falta de antecedentes-, regula como vía de descongestión el **archivo provisional**. Este trámite procesal consiste en la posibilidad del fiscal de tomar la decisión de no proseguir con la investigación, mientras no aparezca nueva información que haga viable el caso. Esta alternativa procesal, se halla sometida a control del fiscal superior previa oposición del juez o de una parte procesal.

Para los delitos menores se prevé el **principio de oportunidad**. Esta vía le permite al Ministerio Público no investigar ciertos casos, debido a que por sus circunstancias concretas y el tipo de delito del que se trata, no justifica que el sistema invierta recursos necesarios para otros casos que tienen prioridad. Es importante anotar, que en nuestro sistema penal, el problema de los delitos de baja monta que no justifican un

proceso penal, tienen un impacto muy superior al que se observa en el derecho comparado, debido a que el límite que está vigente para diferenciar los delitos contra la propiedad de las contravenciones, linda con el absurdo (cuatro dólares)<sup>5</sup>.

El principio de oportunidad, en el derecho comparado, también es utilizado para dar respuestas a algunos delitos graves, en los cuales, por sus circunstancias concretas la sanción no cumpliría su objetivo, por ejemplo, un delito de tránsito con un muerto donde el responsable queda parapléjico.

**b) Métodos de simplificación procesal.-** Un segundo tipo de vías que los sistemas deben proveer, para que el modelo procesal funcione adecuadamente, son aquellas que permiten otorgar la sanción tradicional –cárcel- mediante un proceso más económico. Lo que el sistema debe considerar es que casos distintos deben tener trámites diferentes. El someter a un procedimiento extremadamente costoso como el juicio oral tradicional, a una serie de delitos que pudiesen ser resueltos por vías mucho más efectivas y económicas, termina generando que el sistema asuma gastos extremadamente altos, que pasan la factura en aspectos como la falta de recursos para tramitar los casos que sí requerían el uso del procedimiento tipo y en la calidad del servicio público.

En la legislación ecuatoriana, dentro de este tipo de vías, se hallan consagrados dos procedimientos: **abreviado y la conversión**. En el caso de la primera vía, para su aplicación se requiere de un acuerdo entre el acusado y el fiscal, básicamente permite responder a aquellos delitos en que el acusado está dispuesto a declararse responsable del delito, a cambio de una disminución de la pena, concertada con el fiscal.

La **conversión**, si nos quedamos con la naturaleza consagrada legalmente, debería ser una vía de simpli-

ficación procesal, debido a que permite pasar de un procedimiento de acción pública a un procedimiento de acción privada que es menos complejo. Pero en la práctica se está aplicando como una vía alternativa en sentido estricto, debido a que en gran medida es utilizada para dar por terminados trámites en los que los infractores y las víctimas han llegado a acuerdos. Respecto a la tendencia de su uso, ésta ha sido ratificada por los actores:

**P:** *¿Se está aplicando la conversión o el procedimiento abreviado?*

**R:** *Máximo se ha practicado la conversión, que para mí realmente formaría parte de una burla a la administración de justicia. ¿Por qué? Por ejemplo, en un juicio de estafa los involucrados arreglan, pero ¿cómo lo hacen?, sin embargo, el fiscal pide que se convierta y si procede, el juez lo hace. He tenido dos casos en que sí procedía, el acusado nunca se preocupó de presentar la acusación. Esa es una forma de burlar la justicia, pero en esos dos casos como no se presentó la acusación, dispuse que el fiscal dictamine<sup>6</sup>.*

Es importante anotar que en algunas legislaciones esta medida también es utilizada de una forma adicional, en aquellos delitos en que el Ministerio Público ha decidido no llevar adelante la investigación o se ha abstenido de acusar. Con ello se permite que la víctima tenga el derecho de convertir y llevar, a su cuenta y riesgo, el caso a juicio mediante una acción privada. Con este diseño procesal se salva el problema de acceso a la justicia de los ofendidos, cuando la Fiscalía decide no proseguir con el proceso. El proyecto de reformas de alguna manera opta por esta filosofía, cuando permite que las víctimas de los casos en los que se ha aplicado el principio de oportunidad, puedan continuar con la persecución del delito mediante la acción privada.

<sup>1</sup> Artículo 38, Código de Procedimiento Penal.

<sup>2</sup> Fiscales, policías, jueces, miembros del tribunal, eventualmente ministros de la Corte Superior, magistrados de la Corte Suprema, etc.

<sup>3</sup> Por ejemplo, infractores adultos jóvenes que han cometido un hurto de supermercado, donde el costo de la sanción y la posible desocialización pueden ser mucho mayores que el beneficio que se obtenga con la pena.

<sup>4</sup> Ver el proyecto en anexos.

<sup>5</sup> Es justo anotar que el Ministerio Público buscó una alternativa interesante para disminuir este problema, sin que para su aplicación se requiriese una reforma legal. Consultó al Procurador de la Nación que si dado que los salarios mínimos vitales ya no estaban vigentes por mandato legal, para la diferenciación entre delitos y contravenciones, se debía utilizar el salario mínimo unificado. Lamentablemente, el mencionado funcionario se declaró incompetente y remitió la consulta a la Corte Suprema, y en esta instancia está más de un año sin que exista pronunciamiento, mientras tanto, el problema para el sistema de justicia sigue intacto.

<sup>6</sup> La orden al fiscal, a la que hace referencia este juez no tiene ningún asidero legal.

Dentro de los métodos de simplificación procesal, también se requiere implantar una respuesta para ciertos delitos que requieren verdaderos juicios, pero más simples y menos costosos. Un sistema procesal no puede caer en el error de no tener en cuenta que sus recursos son limitados, y pretender utilizar para todos los delitos, desde violaciones y asesinatos hasta hurtos poco cuantiosos, el procedimiento más costoso en términos económicos de recursos humanos y tiempo es errado. Debe tener en cuenta que el procedimiento de acción pública está pensado para casos que requieren un trámite complejo y poseen alta relevancia social, por tanto, prevé la aplicación de recursos procesales, que para la tramitación de delitos menores que en la práctica van a terminar con penalidades muy bajas y que en muchas ocasiones no van incluso a ser efectivamente cumplidas, resulta un dispendio de recursos y un lujo que el sistema no se puede dar sin comprometer su efectividad. Por recursos procesales costosos, se hace referencia a aspectos como la utilización obligatoria de una etapa intermedia, el llevar a cabo el juzgamiento ante tres jueces profesionales remunerados, etc.

Para cumplir de mejor manera este objetivo, el proyecto de reformas ha recogido, adicionalmente, el **procedimiento simplificado**. ¿En qué consiste?: en la posibilidad que tiene el Ministerio Público, en caso de que no se haya llegado a un acuerdo para el procedimiento abreviado, de llevar una causa de relevancia social relativamente baja, a un juicio expedito y que demanda una menor inversión de recursos, a cambio de disminuir la penalidad prevista. De ser aprobado como está el proyecto, esta vía sería aplicable para los delitos sancionados con reclusión menor.

**c) Vías alternativas en sentido estricto.**- Estos procedimientos son aquellos que permiten una vía de tramitación alternativa y un tipo de sanción distintos a los tradicionales. En estricto sentido, el Ecuador no cuenta con vías de esta naturaleza. Básicamente, para cubrir de manera adecuada esta esfera, los sistemas de la región han optado por dos vías.

La **suspensión condicional del procedimiento** que es una vía creada para los casos en que no resulta funcional el privar de la libertad al infractor, debido a que por las condiciones de la persona, los intereses de las víctimas y otras circunstancias concretas, la privación de libertad acarrea costos colaterales altos, habiendo otro tipo de actitudes y/o actividades que de ser cumplidas, consiguen resultados de mejor calidad y/o resultados adyacentes menos nocivos. Generalmente, estas medidas se materializan en condiciones como: indemnizar a las víctimas, pagar puntualmente alimentos, someterse a tratamiento psicológico, no acercarse a ciertos sectores o personas, no ingerir alcohol, etc.

Los **acuerdos reparatorios** son una vía diseñada especialmente para delitos contra la propiedad y de relevancia social baja. Consisten en la posibilidad de que los imputados y las víctimas lleguen a un acuerdo de resarcimiento del daño causado y una vez cumplido el convenio se cierra el caso. De cierta manera, el uso que los actores dan a la conversión llena este vacío, ya que una vez que se convierte, basta con no presentar la querrela, dejar que pasen los plazos legales para las actuaciones que son muy cortos o llegar a un acuerdo formal para dar por terminado el caso.

Estas vías están destinadas a dotar al sistema de salidas de alta calidad, en ocasiones, incluso mejores que la privación de libertad. Tienen el mérito de responder al interés de las víctimas, evitando el usual problema cuando a los ofendidos no les interesa la respuesta que el sistema ofrece, muchos delitos quedan en la impunidad por su falta de colaboración. El proyecto de reformas ha recogido estas dos alternativas con márgenes adecuados de aplicación.

Pera terminar, anotaremos dos procedimientos algo especiales que incluye nuestra legislación y que no se los ha considerado con anterioridad por su peculiar naturaleza. El primero es el **archivo**, esta vía fue una medida parche introducida sin conocimiento del diseño procesal vigente, en la reforma de enero del 2003. Esta vía demuestra la poca comprensión del sistema que todavía reina en el Congreso Nacional y en el Ejecutivo, pues otorga la potestad penal al juez de archivar la causa si *“considera que los resultados de la instrucción fiscal no ameritan el auto de llamamiento a*

*juicio”*. Entre los principales problemas que presenta encontramos que:

- Se opone al modelo acusatorio, debido a que vuelve al juez calificador del trabajo de una de las partes y permite tomar una decisión de fondo sobre información que no cumple ninguno de los principios del sistema: contradicción, inmediación, derecho a la defensa, debido proceso, etc. Es tan burda la violación de los derechos fundamentales que permite denegar justicia a las víctimas antes de que se practique siquiera la prueba. No prevé medios de control ni contrapesos,
- pues basta la simple decisión del juez para su aplicación, con la única excepción de los delitos de reclusión en los cuales se escoge un mecanismo poco técnico, como es la consulta obligatoria al fiscal superior.
- Es innecesaria su inclusión, debido a que el modelo de los sobreseimientos, está creado para un control de mérito de la acusación que es la finalidad última de esta figura.

No se introducirá ningún dato referente a la incidencia de esta vía, debido a que ninguna de las instituciones lleva un registro de su repercusión.

El segundo es el procedimiento de acción pública a instancia de parte. Esta figura, tal como fue concebida en el proyecto original del Nuevo Código de Procedimiento Penal, significaba un progreso en la concepción del sistema procesal penal ecuatoriano. Por primera vez en delitos graves, que por las connotaciones culturales acarrearban una victimización secundaria alta, se le otorga

el derecho a la víctima a decidir si desea o no iniciar el proceso. Luego de demostrado su interés, el proceso continúa con el procedimiento de acción pública normal.

La falta de comprensión de la naturaleza de esta vía generó que el legislador excluyese de su esfera de acción los delitos para los cuales fue creada, como por ejemplo el rapto y el estupro y, siguiendo una concepción distorsionada según la cual las vías alternativas son para “delitos de segunda”, le otorgó una esfera casi exclusiva para delitos contra la propiedad. Al poco tiempo quedó en evidencia la magnitud del error cometido, debido a que ser víctima de un delito contra la propiedad no acarrea ninguna estigmatización social, pronto se decidió reformar esta figura y actualmente su margen de acción es tan sui géneris que abarca los delitos de revelación de secretos de fábrica y las estafas.

Sobre el impacto conseguido por esta vía, tampoco se introducirán datos, debido a que su aplicación genera que solo el ofendido pueda iniciar la acción. En este sentido, en los casos en que se aplica como filtro, son aquellos que no llegan a conocimiento de la justicia. Por tanto, por concepto es imposible llevar estadísticas de su incidencia.

Una visión panorámica de la realidad latinoamericana, permite describir de mejor manera el grado de **rigidez de nuestro sistema procesal**, para el efecto se incluye el siguiente cuadro que da cuenta del escaso número de vías disponibles en la legislación ecuatoriana, en relación a las alternativas favorables en la región<sup>7</sup>:

Si nos detenemos a analizar el cuadro anterior, es un reflejo absolutamente claro del problema estructural del diseño procesal de nuestro país. Es el único

<sup>7</sup> Véase: RIEGO Cristián (2005), Informe Comparativo, en Sistemas Judiciales N° 8, pág. 15; CEJA: Santiago.

### Facultades discrecionales, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal reguladas en los códigos procesales penales

Fuente: CEJA

Código país	Facultades discrecionales			Salidas alternativas		M. Simp. Procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Susp. a Prueba	Acuerdo Reparatorio	P. Abreviado
<b>Bolivia</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Buenos Aires (A.)</b>	Si	No	No	Si	Si	Si
<b>Córdoba (A.)</b>	Si	Si	No	Si	No	Si
<b>Costa Rica</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Chile</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Ecuador</b>	(No)*	Si	No	No	No	Si
<b>El Salvador</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Guatemala</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Honduras</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Paraguay</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Venezuela</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si

\* El archivo al que hace referencia el cuadro, en el resto de países, se refiere a oportunidades procesales que se han explicado bajo la denominación de archivo provisional, no tienen relación con la figura consagrada en nuestra legislación, por ese motivo se ha cambiado el cuadro original de CEJA en el cual sí consta esta vía. Otro tema que es importante tener presente, es que en el cuadro no se incluyen vías que otros países sí tienen y que nosotros no poseemos como el procedimiento simplificado y el monitoreo.

de los países de la región que prácticamente no cuenta con un completo conjunto de mecanismos de depuración, procedimientos de simplificación procesal y salidas alternativas al juicio oral en estricto sentido; solo las provincias de Argentina muestran tener dificultades en este tema, pero en todo caso mucho menor. Si se toma en cuenta que cada uno de ellos se ha ido introduciendo, porque la experiencia demuestra que son la vía adecuada para responder a un segmento de infracciones que ingresan al sistema, se podrá

tener una idea del atasco funcional que ocasiona el no tener estas vías, más adelante se analizarán los resultados prácticos.

Es útil tener presente que en el caso ecuatoriano, a más de la escasez de vías que da cuenta el cuadro anotado, se suma el hecho de que las vías existentes poseen una esfera sumamente restringida de acción. La suma de estos dos factores ha producido un marco tan rígido, que se podría sostener que prácticamente la reforma procesal en el Ecuador ha renunciado a esta herramienta.

### 3. INCIDENCIA DE LAS VÍAS ALTERNATIVAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PENAL

A nivel general se detecta un alto incremento en el uso de las vías alternativas al juicio oral, entre la Primera y Segunda Evaluación: mientras que en el año 2002 la suma de todos estos mecanismos permitió responder a un 2.02 por ciento de las denuncias, en esta Segunda Evaluación alcanzó el 9.6 por ciento<sup>8</sup>, lo cual significa un incremento del 475 por ciento. Avance digno de ser destacado.

#### Uso de las vías alternativas al juicio oral

Año	Porcentaje en relación al 100% de denuncias
<b>Año 2004</b>	9,6%
<b>Año 2002</b>	2,02%

Como se ha anotado, en el Ecuador básicamente se adoptaron tres vías alternativas al juicio oral.

#### Procedimiento abreviado

Esta Segunda Evaluación permite confirmar la casi nula efectividad de este procedimiento. En el año 2002, en todo el país se aplicó en tres casos, cifra que equivalía al 0,004 por ciento de los casos ingresados. En 2004, el total de casos fue de 26 que equivale al 0,02 por ciento, en este sentido se podría sostener que ha habido un incremento de aproximadamente 500 por ciento. Tomando en cuenta lo insignificante de la muestra de origen, en términos de calidad de servicio y tramitación efectiva de casos, el resultado obtenido no es representativo y esta vía es en la práctica inexistente.

#### Uso de procedimiento abreviado

Año	Porcentaje en relación al 100% de denuncias
<b>Año 2004</b>	0.02%
<b>Año 2002</b>	0.004%

#### Repercusión del procedimiento abreviado en relación al total de denuncias

Etapas	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	Total	%
<b>Denuncias</b>	63445	100	122542	100	136826	100	160236	100	178340	100	661389	100
<b>Proc. Abre.</b>	0	0	5	0,004	31	0,02	26	0,02	40	0,02	96	0,01

Datos del Ministerio Público

<sup>8</sup> Datos del 2004 otorgados por el Ministerio Público.

La poca repercusión de este procedimiento se debe a la conjunción de dos factores: el marco legal y la cultura de los operadores. En la Primera Evaluación se dejó constancia de que la reforma realizada en el Congreso Nacional, al momento de aprobar el Código de Procedimiento Penal, introdujo la frase “*Se trate de un delito que tenga prevista una pena máxima inferior a cinco años*”, con ésta se redujo su margen de acción, que a excepción del hurto simple y cierto tipo de lesiones, prácticamente su aplicación quedó restringida a delitos sin relevancia estadística y muchos de ellos sin vigencia real. Con la modificación legislativa, por ejemplo, se marginó a delitos con muy alta repercusión como el robo, la estafa y la apropiación indebida; sólo el primero de los anotados en el año 2004 representó el 45 por ciento<sup>9</sup> del total de denuncias que ingresaron a la Fiscalía.

El aspecto cultural, sigue jugando un papel fundamental en la falta de efectividad de esta vía. En las entrevistas, se ha podido tener acceso a ciertas prácticas y convicciones de los actores que repercuten de manera directa en la casi nula aplicación de esta figura. El dato más relevante es la falta de comprensión entre los fiscales, del papel que el Ministerio Público debe cumplir en un sistema acusatorio en materia de vías alternativas al juicio oral. En términos generales, a nivel de política institucional o personal de cada fiscal, no se observa una visión estratégica referida a la necesidad de racionalizar el uso de los escasos recursos y conseguir efectividad en la persecución criminal mediante esta alternativa. En las entrevistas todavía queda en evidencia la falta de estrategias concretas, destinadas a conseguir efectividad en el manejo global de los despachos; además, que no existe

### Incidencia de la conversión en relación al total de denuncias

Etapas	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	Total	%
Denuncias	63445	100	122542	100	136826	100	160236	100	178340	100	661389	100
Conversión	63	0,06	298	0,24	502	0,37	554	0,35	574	0,32	1991	0,30

Datos del Ministerio Público

<sup>9</sup> Dato obtenido del Ministerio Público 2004.

una comprensión cabal del potencial de las vías alternativas y su papel dentro del sistema procesal. Por tal motivo, no se han desarrollado criterios que permitan diferenciar los delitos que por sus características se tramitarán por una vía alternativa, de aquellos que se perseguirán por la vía tradicional para conseguir una penalidad mayor.

Por el contrario, en jueces y fiscales se han detectado creencias que obstaculizan la aplicación del procedimiento abreviado, por considerarlo inconstitucional y contrario a una serie de derechos del acusado:

**P: ¿Qué opina del procedimiento abreviado?**

**R: Es absolutamente inconstitucional la manera como se maneja, pues se parte de la exigencia de declararse responsable, vulnerando el mandato constitucional de que ninguna persona puede ser compelida a autoincriminarse. El procedimiento abreviado, para que sea aplicable, debe reunir las garantías del art. 24 de la Constitución, es decir, el debido proceso; debería darse una audiencia para que ese momento se practiquen las pruebas.**

**P: ¿Cuáles cree que son las causas para que su aplicación sea mínima?**

**R: Justamente esa que señalé, la vulneración de la garantía de no incriminación no puede permitir que tenga resultado.**

### Conversión

Esta alternativa procesal muestra un comportamiento más bien estable, dentro de su repercusión en el sistema a través de los años.

Su incidencia, a pesar de ser aproximadamente 30 veces mayor a la presentada por el procedimiento abreviado, sigue siendo insignificante dentro del sistema. En términos generales se ve afectada por los mismos problemas de la vía anteriormente analizada. En el caso del límite legal, es un tanto menos restringida que el procedimiento abreviado, dado que ésta es aplicable a los delitos contra la propiedad y los de

instancia particular. En el caso del límite cultural, las características son similares a las del caso anterior.

### Desestimación

Esta vía, a diferencia de las anteriores, tiene una incidencia real en el funcionamiento del sistema y ha sufrido un incremento altamente significativo en los últimos años.

### Incidencia de las desestimaciones en relación al total de denuncias

Etapas	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Total	%
Denuncias	63445	100	122542	100	136826	100	160236	100	483049	100
Desestimaciones	1103	1,74	2323	1,90	8926	6,52	14771	9,22	27123	5,61

Datos del Ministerio Público

Así, del 2002 al 2004, el incremento ha sido del 677 por ciento. En términos netos, la variación registrada es del 7,32 por ciento del total de denuncias. Además, el total obtenido por esta vía (9,22 por ciento), representa más del doble de todas las respuestas conseguidas en el año 2002 que fueron del 4,2 por ciento.

Este incremento tan importante y significativo para la calidad del servicio público, generó la necesidad de un análisis más detenido sobre el funcionamiento de esta vía. En principio, la desestimación es un mecanismo de depuración rápida, que a pesar de no ser considerada como una respuesta de alta calidad para la sociedad y las víctimas, bien utilizada tiene innegables ventajas: otorga la mejor respuesta posible a denun-

cias que por su naturaleza no pueden ser tramitadas dentro del sistema penal, permite dar una respuesta transparente y rápida a las víctimas, disminuye la carga de denuncias en la Fiscalía y evita el desperdicio de recursos en denuncias que nunca debieron ser introducidas al sistema.

### Estudio diferenciado por ciudades

Este apartado introduce la variable del comportamiento diferenciado de cada vía por ciudad. Un análisis de este tipo permite la transferencia de prácticas efectivas de una jurisdicción a otra y la generación de un saber compartido.

### Aplicación de las vías alternativas en las jurisdicciones en el estudio del 2004

	Desestimaciones	% por ciudad del total del país	Conversiones	% por ciudad del total del país	Procedimientos abreviados	% por ciudad del total del país
Quito	5 300	35,3%	9	1,5%	4	8,3%
Guayaquil	422	2,8%	163	27,2%	0	0,0%
Cuenca	285	2,0%	65	10,8%	2	4,2%
Tot. ciud.	4 526	40,1%	237	39,5%	6	12,5%
Total país	14 978	100%	599	100%	48	100%

Datos del Ministerio Público

Antes de entrar al estudio comparado entre ciudades, es importante destacar que la suma de denuncias, de estas tres ciudades, representa el 57 por ciento del total a nivel nacional. El primer tema que llama la atención es que la suma de los porcentajes de aporte al total nacional, de las tres ciudades, por cada una de las vías –desestimaciones 40,1 por ciento, conversiones 39,5 por ciento y procedimiento abreviado 12,5 por ciento- es notablemente inferior al mencionado referente. De esta forma, se evidencia que en términos generales hay problemas de efectividad en la aplicación de vías alternativas en las jurisdicciones en estudio, con respecto al resto del país.

Los logros que consiguen por cada vía, comparados al aporte que representan en el total de denuncias, otorga los siguientes resultados: la desestimación se aplica en la mitad de las ocasiones en proporción a su aplicación en el resto del país, la conversión en el 70 por ciento y el procedimiento abreviado apenas en el 20 por ciento. Estas cifras dejan en evidencia una realidad paradójica: en las jurisdicciones grandes, donde más se necesita su aplicación, menos efectividad alcanzan las vías alternativas al juicio oral. Con ello, se confirma que a mayor acumulación de causas, menor es la productividad de las vías.

Al centrarse en las diferencias, entre ciudades, de las múltiples variaciones existentes, se han escogido tres por su relevancia:

**1) Desestimaciones en Quito.-** El desempeño de esta ciudad en este aspecto, muestra logros muy distintos a las otras dos:

**Aplicación de la desestimación por ciudades**

<b>Quito</b>	5300
<b>Guayaquil</b>	422
<b>Cuenca</b>	285

El número de desestimaciones en Quito es el 750 por ciento mayor que la suma de las desestimaciones realizadas en Guayaquil y Cuenca. Sin embargo, si se compara, por ejemplo, la variable denuncias que permite relacionar con el total de ingresos, se ve que apenas alcanza a ser el 63 por ciento de la mencionada suma. Esto muestra un comportamiento totalmente anómalo y una inusitada efectividad.

Cuando se indagó sobre la razón de ser de esta inusual diferencia, se observó fundamentalmente una razón funcional relacionada con la división de trabajo. En Quito, se ha destinado un fiscal a tiempo completo y uno a tiempo parcial que toman casos de los archivos y desestiman aquellos que han rebasado los plazos legales. Adicionalmente, el Ministerio Público ha adoptado como modelo de gestión una unidad especializada en depurar denuncias. Esta experiencia permite evidenciar el alto impacto que se puede obtener cuando las estructuras administrativas se diseñan y adaptan a los objetivos institucionales específicamente establecidos. Es digno destacar que las instituciones rompan el “statu quo” que había determinado una actitud poco comprometida con los resultados y comiencen a estructurar políticas destinadas a mejorar su gestión institucional<sup>10</sup>.

Adicionalmente, se debe destacar, que en muchas ocasiones, las estrategias pueden ser tan simples como destinar a ciertos funcionarios a evacuar causas rezagadas. Pero no se debe caer en el equivoco de pensar que por su grado de sencillez no pueden ser efectivas. Este comportamiento ha sido el primero en ser destacado entre los comportamientos peculiares por ciudades, precisamente, por lo valioso de sus resultados. La gran enseñanza es que se deben detectar problemas concretos y cuellos de botella determinados, y diseñar estrategias capaces de enfrentarlos. Es imprescindible apoyar la naciente preocupación, por los métodos de gestión, que comienza a evidenciarse en la Fiscalía, ya que tienen un potencial muy alto en

<sup>10</sup> Cuenca, al momento de la elaboración de este informe, está ejecutando un proyecto de asistencia primaria que consiste en que un fiscal se encarga de depurar las denuncias.

la calidad del servicio público.

La utilización de la estrategia de barrido de denuncias rezagadas, consigue un efecto práctico interesante al impedir que los archivos crezcan hasta el infinito. Sin embargo, es importante dejar constancia de ciertas debilidades: un sistema funcional no debería recurrir a estas estrategias, lo adecuado es que las causas reciban una respuesta oportuna acorde a su naturaleza, pero dada la magnitud de la distorsión existente en el sistema, por el momento, este propósito resulta imposible. A pesar de que estadísticamente el logro es muy interesante, desde el punto de vista del funcionamiento institucional tiene una debilidad trascendente. Al no utilizarse la desestimación como una mecanismo de depuración rápida, no se consiguen objetivos más relevantes como impedir que el sistema haya gastado re-

ursos valiosos -tiempo de fiscales y policías-, otorgar una respuesta temprana y transparente a las víctimas y, por último, solucionar en gran medida el atasco que sufre la Fiscalía, cuando sistemáticamente se acumulan causas sin ningún futuro por un año o dos. Por los motivos expuestos, estas estrategias de barridos posteriores solo deben ser temporales, hasta que el diseño legal se perfeccione, y subsidiarias a estrategias de mejor calidad como la creación de unidades de depuración de denuncias.

**2) Conversiones y procedimientos abreviados de Cuenca.-** En este caso, también se consigue superar los porcentajes que cada ciudad representa en el total de denuncias. En el caso de las conversiones el aporte es del 10,8 por ciento al total nacional.

**Conversiones y procedimientos abreviados en Cuenca 2004**

	Conversiones	% por ciudad del total del país	Procedimientos abreviados	% por ciudad del total del país
<b>Quito</b>	9	1,5%	4	8,3%
<b>Guayaquil</b>	163	27,2%	0	0,0%
<b>Cuenca</b>	65	10,8%	2	4,2%
<b>Tot. ciud.</b>	237	39,5%	6	12,5%
<b>Total país</b>	599	100%	48	100%

Al indagarse sobre la razón de ser de la productividad relativa al total del país, no se encontró ninguna explicación relacionada con el diseño de gestión ni con una forma distinta de afrontar el trabajo. Da cuenta, más bien, de un mejor funcionamiento global que en buena medida ocurre por ser Cuenca una circunscripción más manejable; además, confirma la hipótesis de que las ciudades mientras más grandes son más requieren un uso intensivo de estas vías.

**3) Conversiones en Guayaquil.-** Llama la atención el caso de Guayaquil. En esta ciudad, las desestimaciones básicamente no tienen ninguna incidencia

sobre el total nacional (2,8 por ciento) y tampoco los procedimientos abreviados (0 por ciento), en tanto que las conversiones (27,2 por ciento) prácticamente consiguen alcanzar el 30 por ciento, que constituye su aportación al total nacional de denuncias. Estas cifras muestran un comportamiento muy disímil de una vía respecto a las dos restantes, a pesar de tratarse de una misma jurisdicción.

Luego de analizar el diseño funcional no se encontró ninguna explicación satisfactoria para este fenómeno, en relación al modelo de gestión. Todo parece indicar que se relaciona con un tema cultural. Los actores se dieron cuenta de la utilidad de esta vía y se sienten cómodos con su utilización.

En conjunto, esta experiencia y el análisis realizado anteriormente de las desestimaciones en la ciudad de Quito, muestran que el problema de la poca aplicación de las vías alternativas no pasa solo por un tema legal. A pesar de los márgenes restringidos de

#### 4. VISIÓN DEL ESTADO ACTUAL

El estudio comparativo de CEJA deja en evidencia cómo el diseño legal defectuoso y los problemas culturales, que no propician la aplicación de las vías alternativas, han afectado al funcionamiento global del sistema penal.

##### Uso de salidas alternativas y facultades discrecionales del Ministerio Público<sup>11</sup>

País	Porcentaje respuesta en relación a la denuncias
Bolivia	40%
Córdoba (Arg)	1%
Costa Rica	64%
Chile	75%
Ecuador*	9,6%
El Salvador	26%
Honduras	8%
Guatemala	4%
Paraguay	10%

\*En el cuadro original de CEJA consta el 2%, esta cifra corresponde a la Primera Evaluación. (2002). Se ha actualizado al 2004.

Es importante tener presente que los países de Latinoamérica, y en general del mundo, donde el sistema acusatorio oral funciona muy bien, consiguen llevar aproximadamente el 10 por ciento de los casos a juicio. Este dato refleja, que el caso ecuatoriano, por paradójico que parezca, presenta un desempeño aceptable, porque a pesar de tener

aplicación, se puede conseguir una mayor vigencia de las vías alternativas si es que las instituciones y especialmente la Fiscalía las establecen como política institucional y, se trabaja en métodos de gestión y capacitación.

un sistema en extremo rígido y carente de oportunidades procesales, se halla en un nivel adecuado en la región. Pero en absoluto esta realidad debe satisfacerlos, porque los casos sin respuesta<sup>12</sup> están entre el 80 por ciento y 90 por ciento, resultado que demuestra un colapso del sistema.

Estas cifras dejan en evidencia un dato adicional: los países que han conseguido con la reforma variar la calidad del servicio público de la justicia penal en la región –sobre todo Chile y Costa Rica- hacen un uso intensivo de vías alternativas. Modalidad que les permite un triple beneficio: incrementar en forma exponencial la cantidad de respuestas transparentes, diversificar el servicio del sistema penal adaptándole a las circunstancias concretas de los casos y potenciar la persecución tradicional del delito –procedimiento de acción pública y privación de libertad-. El aumento de la productividad en los casos llevados a juicio se debe a que al disminuir el desperdicio de recursos, intentando tramitar conflictos por una vía que no va a permitir otorgar una respuesta, se tiene mayores medios –tiempos de fiscales, policías, etc.- para invertir en los casos que sí tienen condiciones para tener éxito.

Resulta interesante plantear una reflexión sobre el problema funcional y los motivos de la adopción de este modelo que ha llevado al estado en que hoy se encuentra la justicia ecuatoriana. Si no se establecen medidas alternativas para tramitar las denuncias que por su naturaleza no consiguen ser respondidas

por el procedimiento de acción pública, el resultado que se obtiene no es que más denuncias tengan éxito, sino que éstas se acumulen sin obtener ninguna repuesta.

El cúmulo de procesos genera un efecto perverso, no solo que no se tramitan más que ese 10 por ciento de las causas, sino que se genera, sobre todo en la Fiscalía, un cuello de botella de tal magnitud que los funcionarios pierden el control de su despacho. En ese momento la Fiscalía deja de ser el motor del sistema y su capacidad se limita a impulsar aquella pequeña parte que por algún motivo todavía no se confunde en la montaña de papeles que crece día a día.

La falta efectiva de vías alternativas al juicio oral, en gran medida, explica el profundo problema funcional que enfrenta nuestro sistema de justicia. Con tan amplios sectores de denuncias que en la práctica no tienen posibilidad de ser evacuadas, los procesos tiendan a acumularse de manera ilimitada en los archivos de los funcionarios del sistema y generan un

##### Denuncias acumuladas por año

2001	62 206
2002	179 613
2003	302 782
2004	443 043

descontrol sobre la carga de trabajo pendiente. Los datos del Ministerio Público permiten realizar la siguiente proyección del número de casos que se han acumulado año a año, desde que entró en vigencia el sistema al 2004<sup>13</sup>.

El hecho de que en tres años y medio se hayan rezagado 443 043 denuncias y que para el primero de enero del 2005 cada fiscal en promedio tenga que impulsar 1 371<sup>14</sup> casos acumulados, a más de los que

deben ingresar en este período, muestra con crudeza la crisis del sistema penal ecuatoriano.

Es importante anotar que la responsabilidad fundamental en este problema, no recae en el sector justicia. Éste ha tenido el mérito de comprender la situación y, dejando de lado sus diferencias, durante meses ha trabajado en la elaboración del proyecto de reformas, que responde de manera adecuada a la mayoría de las dificultades. Sin embargo, debe quedar claro que no se sostiene que ésta por sí sola sea la solución, pero sí que es la puerta que va a permitir solventar el problema estructural de la justicia penal ecuatoriana. Lamentablemente, los poderes Legislativo y Ejecutivo, a pesar de que fueron parte del proceso de elaboración de la mencionada propuesta de reformas, no han iniciado su debate, dando lugar a que el problema tome cada vez mayores proporciones.

Con respecto a la razón de fondo que ocasionó que el Ecuador haya adoptado un diseño en extremo conservador y rígido, ésta se ha vinculado a una desconfianza en los operadores del sector justicia. Un modelo acusatorio oral, por concepto no puede funcionar sin que las partes gocen de un margen razonable de acción y se confíe tanto en ellas como en los jueces. La colocación de límites en extremo rígidos, obstáculos y controles anteriores han llevado a un resultado opuesto al esperado. Si hoy en día algo más del 85 por ciento de las causas no recibe respuestas, está claro que se da lugar a un escenario más propicio para la arbitrariedad, ineficacia e incluso corrupción. Con vías establecidas que permitan repuestas transparentes, el control aumenta exponencialmente<sup>15</sup> y es posible trabajar en herramientas para dinamizar la reforma y evaluar los resultados.

Es importante anotar que la posición adoptada por el Ecuador, donde las vías alternativas se ven como

11 Ob. cit. Pag. 15.

12 En este capítulo, “respuestas del sistema” son las actuaciones que permiten terminar un proceso por cualquier vía.

13 Estas cifras se han calculado sobre la base de las denuncias que de acuerdo a las cifras de la Fiscalía año a año no reciben repuesta.

14 Cifra obtenida de la división del promedio para los 323 fiscales existentes.

15 Como se ha visto, cada una de ellas acarrea la posibilidad de oposición y controles externos a los actores. No hay un grado de indefensión más profundo que el hecho de que una denuncia permanezca en el archivo de un funcionario y un día salga porque el paso de tiempo hace que ya no se pueda investigar.

procedimientos excepcionales, actualmente contradice la tendencia imperante en la comunidad internacional. La ONU ha instaurado como política universal la utilización de estas vías<sup>16</sup>.

Incluso, en el texto de las directrices de la ONU consta la necesidad de la utilización de estas vías para racionalizar la carga de trabajo del sistema penal. Además, se establece una mención expresa al potencial que poseen para conseguir respuestas más adecuadas y evitar un uso innecesario de la privación de libertad como sanción.

De manera adicional, el atasco de causas ocasiona un efecto pernicioso para la aplicación de las vías existentes, debido a que al acostumbrar a los actores a que “lo normal” es que un caso quede sin ninguna respuesta, se favorece la implantación de una cultura

desentendida del servicio público y carente de todo estímulo para buscar la efectividad de estos procedimientos.

Para una respuesta global al problema **del rediseño funcional del sistema de justicia penal**, mediante la introducción de vías alternativas al juicio oral, no basta con una reforma legal. En este sentido va a ser trascendental un nuevo proceso de capacitación que permita a los actores contar con imágenes y aptitudes muy concretas sobre la forma de utilizar estas nuevas vías procesales. De la misma forma, se debe pensar en reestructurar el diseño administrativo de las instituciones, permitiéndoles introducir modelos de trabajo y prácticas capaces de potenciar el funcionamiento de cada una de las alternativas procesales al servicio de una nueva forma de administrar justicia.

<sup>16</sup> Alternativas del enjuiciamiento 18. De conformidad con la legislación nacional, los fiscales considerarán debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima. A estos efectos, los estados deben explorar plenamente la posibilidad de adoptar sistemas para reducir el número de casos que pasan la vía judicial, no solamente para aliviar la carga excesiva de los tribunales, sino también para evitar el estigma que significan la prisión preventiva, la acusación y la condena, así como los posibles efectos adversos de la prisión”. (Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas en La Habana, en septiembre de 1990).

## MEDIDAS CAUTELARES



## CAPÍTULO 6

### MEDIDAS CAUTELARES

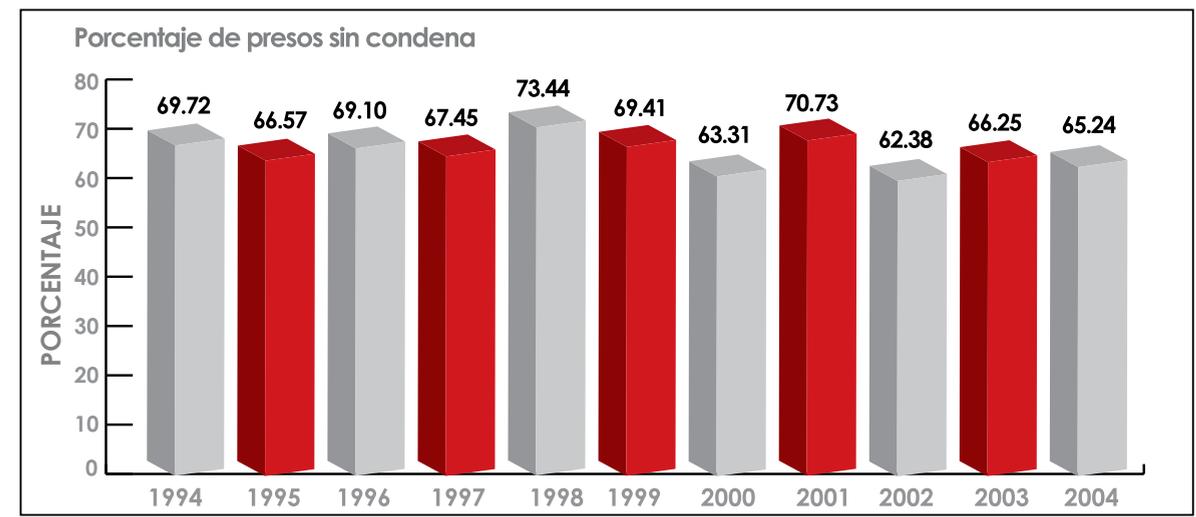
Este apartado tendrá como eje la prisión preventiva, a pesar de ser solo una de las medidas cautelares de carácter personal, ante la constatación de su grado de utilización y su impacto en los derechos fundamentales.

#### 1. PRISIÓN PREVENTIVA

Desde hace décadas, en toda la región, existe preocupación por el abuso de la prisión preventiva que se refleja en las estadísticas. Uno de los objetivos explícitos de la reforma procesal penal fue conseguir una variación importante en el funcionamiento de las

medidas cautelares y, concretamente, disminuir el número de presos sin sentencia.

Un hallazgo de la Primera Evaluación fue que la introducción del sistema acusatorio oral no había conseguido que disminuyera el porcentaje de los presos sin condena, incluso, en el primer año, se evidenció un aumento, pero en ese momento los datos fueron considerados provisionales y se prefirió no sacar conclusiones definitivas. En este segundo estudio, con mayores elementos de juicio, se puede afirmar que se ha consolidado la tendencia, de ninguna manera la reforma en nuestro país ha dado una respuesta a un problema de fondo que sigue poniendo en tela de duda la legitimidad del sistema procesal.



\* Datos oficiales obtenidos de los boletines estadísticos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Los actores reconocen, salvo alguna excepción, el abuso sistemático que se está dando de esta medida cautelar, en palabras de un juez penal:

**P:** *¿Usted percibe que existe un abuso de la prisión preventiva?*

**R:** *Yo creo que sí, los fiscales están exagerando en sus peticiones de prisión preventiva, pero precisamente para eso estamos los jueces, para ser un contrapeso (...). Lamentablemente, no tenemos cultura ni experiencia en el uso de medidas alternativas, porque lo que hasta ahora hacemos es dictar prisiones preventivas.*

Desde nuestra perspectiva, a pesar de que se reconoce la influencia de la cultura inquisitiva y represiva arraigada en el sector justicia, no se cree que las deficiencias en materia de capacitación y las presiones sociales constituyen factores que agravan el problema. La razón de fondo es la falta de comprensión del modelo acusatorio oral. No se ha reparado en que todo el proceso investigativo y dentro de él, la resolución de la prisión preventiva, es tomada bajo una metodología escrita sin que exista el menor influjo del modelo acusatorio-oral.

Cuando se analiza el tema del abuso de la prisión preventiva, normalmente las críticas apuntan a la actuación de los jueces penales por incumplir con su papel de garantistas, pero no se ha reflexionado si el modelo procesal le otorga la posibilidad de hacer efectiva la misión encomendada. El gran avance introducido por el modelo acusatorio oral, con respecto a la prisión preventiva, está relacionado con permitir que la decisión se tome en base a información de mayor calidad e introducir el derecho a la defensa. En última instancia, los principios de oralidad, intermediación y contradicción se traducen en la posibilidad fáctica de que el juzgador pueda conocer las circunstancias concretas del caso y valorar el sustento de la posición de las partes. Pero, en nuestro país, el modelo sigue siendo, básicamente, el mismo que tradicionalmente hemos tenido: la parte interesada solicita por escrito al juzgador que dicte la prisión preventiva, el juz-

gador analiza la solicitud y los documentos de respaldo y, a espaldas de la defensa, resuelve. La única diferencia con el anterior modelo, es la introducción de un obstáculo procesal: en el nuevo Código la prisión preventiva no puede ser solicitada por el acusador particular, estrategia que ha demostrado ser carente de toda efectividad.

## Audiencias en la etapa de investigación en la ciudad de Cuenca

### Antecedentes

Durante julio y noviembre del 2003, se realizó, con el apoyo del Fondo de Justicia y Sociedad de la Fundación Esquel, una capacitación en Destrezas de Litigación Oral dirigida a la Función Judicial y al Ministerio Público. En el transcurso de la mencionada capacitación se pudo visibilizar el problema que significaba, para la implementación del sistema oral, el hecho de que en las etapas investigativas todas las resoluciones se tomen de forma escrita.

Esta fue la razón para que se adopte en Cuenca un sistema garantista que logre una mejor aplicación del sistema acusatorio oral, evite el uso indiscriminado de la prisión preventiva y otorgue celeridad a las decisiones judiciales, tal como lo establece la norma constitucional, en el artículo 24 numeral 6, los tratados y convenios internacionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 9, numerales 3 y 4<sup>1</sup>.

La ejecución del proyecto estuvo a cargo de una representante del Ministerio Público y otra de la Función Judicial, ambas de la ciudad Cuenca. Durante el inicio de la ejecución estas funcionarias vieron la necesidad de incorporar a representantes de otras instituciones para la conformación de una Comisión que impulse esta iniciativa. La Comisión estuvo integrada por: El Presidente de la Corte Superior de Justicia, el Ministro Fiscal Distrital, un Delegado del Consejo Nacional de

la Judicatura y el Jefe de Comando de Policía del Azuay. Un actor que no se encontró presente fue la Defensoría Pública, pero como lo ha señalado una fiscal: “no es que nos faltó involucrar a la parte de la defensoría, sino como en nuestro país ésta depende de la Función Judicial, ya se encontraba presente el Delegado de la Judicatura, de esta forma sí se encontraba representada”.

## La implementación del sistema de audiencias orales en la etapa investigativa

Las instituciones actoras del sistema diseñaron un plan de acción que fue puesto a prueba en una primera fase. Su funcionamiento efectivo se logró en el mes de septiembre del 2004. Para ello, se requirió la dotación de una infraestructura adecuada<sup>2</sup>.

En lo que respecta a la coordinación de actividades, los fiscales que inician su turno desde las 00h00 hasta las 12h00 conocerán la detención ocurrida en ese horario y deberán asistir a las audiencias señaladas desde las 16h00 hasta las 18h00; por otro lado los fiscales que inician su turno de 12h00 a 24h00, asistirán a las audiencias de 08h00 a 10h00 del día siguiente. En caso de tener que cumplir otras diligencias inherentes a su turno serán relevados para el desarrollo de la audiencia por un agente fiscal designado por el Ministro Fiscal del Distrito; pero el fiscal de turno llevará en adelante la instrucción en caso de que ésta se hubiere resuelto.

En los días feriados y fines de semana, los jueces de turno están presentes en la Sala de Audiencias o en su defecto en el local de los juzgados penales de 08h00 a 10h00 y de 16h00 a 18h00.

El sistema de audiencias se planteó, en un primer momento, tanto para la formulación de cargos (inicio de instrucción fiscal) en caso de delitos flagrantes, como para los casos donde no existían detenidos.

En caso de audiencia con detenido por delito flagran-

te, el juez penal era quien instalaba la audiencia y concedía el uso de la palabra al fiscal, quien presentaba la formulación de cargos (inicio de instrucción fiscal) donde se imputaban los hechos relevantes, así como el grado de participación del imputado, identificando las normas jurídicas aplicables. En esta audiencia, al fiscal también le correspondía solicitar medidas cautelares cumpliendo con las garantías y derechos fundamentales.

En el caso de delito no flagrante, el fiscal, de considerar que existían los indicios suficientes para dar inicio a la Etapa de Instrucción Fiscal, solicitaba al juez penal, mediante comunicación escrita, la convocatoria a la audiencia, la que se debía remitir a la oficina de sorteos a fin de establecer la competencia. En este documento, debía encontrarse claramente identificado el imputado, el ofendido y el lugar, día y hora de la audiencia.

Estas dos clases de audiencias se llevaron a cabo por un lapso de aproximadamente 8 meses. Sin embargo, se presentaron problemas en la segunda clase de audiencias (sin detenidos) pues los imputados no asistían, el fiscal no podía iniciar su instrucción fiscal y el número de audiencias fallidas empezó a crecer.

Al respecto, hubo varios criterios. Algunos operadores de justicia manifestaron que las audiencias en la etapa de investigación entorpecían el procedimiento: *“Actualmente, las audiencias orales para instrucción fiscal solamente se pasan en casos de delitos flagrantes, pues en casos de inicio de instrucción fiscal sin detenido, tendríamos que mandar al sorteo y esperar que recaiga la competencia en los despachos de los dos jueces que no se niegan a pasarlas y si corresponde a otro juez tenemos que esperar que nos devuelva para poder mandar nuevamente por escrito la instrucción, lo que tarda mucho los trámites y además, causa molestias a los denunciantes”*. Mientras que otros destacaban las bondades de este sistema. Así, una fiscal de la ciudad de Cuenca manifestó: *“Yo soy una convencida del sistema acusatorio, no le digo que es lo más perfecto, pero en mi experiencia como fiscal, en los dos sistemas, considero que este sistema*

<sup>1</sup> Por otra parte, nos atenemos a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos la misma que ha expresado en el “Caso Tibi” que la obligación de llevar al detenido ante el juez no se cumple a través de alguna formalidad escrita sino llevando físicamente a la persona detenida ante el juez.

<sup>2</sup> Así, en un inicio las audiencias tuvieron lugar en un local de los juzgados de tránsito, uno de ellos ubicado frente a la cárcel de varones y del Centro de Detención Provisional de Cuenca, para facilitar, principalmente, el traslado de las personas detenidas. A esto se unió el compromiso de la Delegación del Consejo Nacional de la Judicatura de proporcionar y acondicionar una sala con mobiliario y equipos (computadora, impresora, copiadora, etc.). En caso de no poder asistir al inmueble mencionado, el juez o fiscal coordinan sus actividades a fin de que la audiencia se realice en las salas de los juzgados penales; para ello existe una comunicación directa entre los actores del sistema.

permite el ejercicio de los derechos de las personas. En cuanto a las audiencias, creo que aplicando el principio de la oralidad, es lo más conveniente para las partes, incluso para quién va a ser procesado, para quién se le va a imputar un delito, pues conoce exactamente, en ese momento, lo que el Ministerio Público le está haciendo cargo; también conoce, en ese momento, las medidas cautelares que puede o no solicitar el Ministerio Público y con ello tiene mayores horizontes para hacer su defensa (...). En cuanto al juez le permite tener un contacto directo con las dos partes procesales que en ese momento existen: el Ministerio Público como ente acusador y la persona imputada. De igual forma, al Ministerio Público, también le permite organizar su trabajo de otra forma, desformalizando la investigación”.

De manera similar, un abogado en libre ejercicio de la profesión señaló: “La práctica nos va demostrando que es el medio más eficaz, más eficiente para aproximarnos al concepto de verdadera justicia (...). Es y sería deseable que esto se consagre, en forma definitiva, en las reformas al Código de Procedimiento Penal y se expanda al resto de la República, porque es lo más parecido y

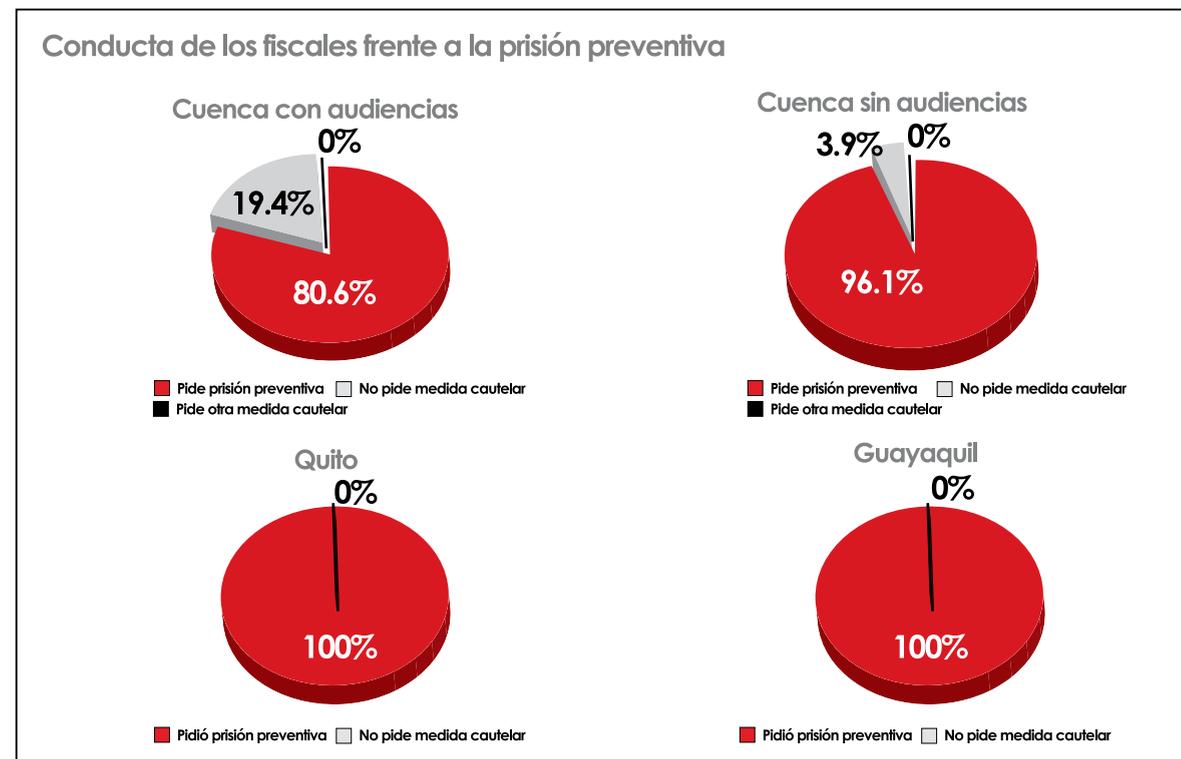
lo más cercano a la verdadera justicia (...). Por ello si estoy de acuerdo con la práctica de estas audiencias (...), es la oportunidad en donde el defensor, el abogado, en presencia de su cliente y con total transparencia puede dar a conocer al juez cuál es su opinión, cuáles son los elementos sobre los que basa la propuesta que haga”.

En mayo del 2005, se decidió que se practiquen audiencias en la etapa de investigación, solamente en casos de delitos flagrantes.

### Resultado encontrados

Al ser esta una experiencia única en el país, el equipo de investigación consideró fundamental analizar sus beneficios. Así, se recopiló todos los casos correspondientes a delitos flagrantes ocurridos en los meses de abril, mayo y junio del 2004 (año en el que todavía se utilizaba el modelo escrito) y 2005 (año desde el que empezaron a realizarse las audiencias orales), con el fin de comparar sus resultados.

Los resultados fueron los siguientes:



Es interesante analizar la diferencia conductual que presentan los fiscales una vez que se ha introducido el modelo oral, en comparación a la situación que se presentaba (en Cuenca) y se sigue presentando (en Quito y Guayaquil) con el modelo escrito.

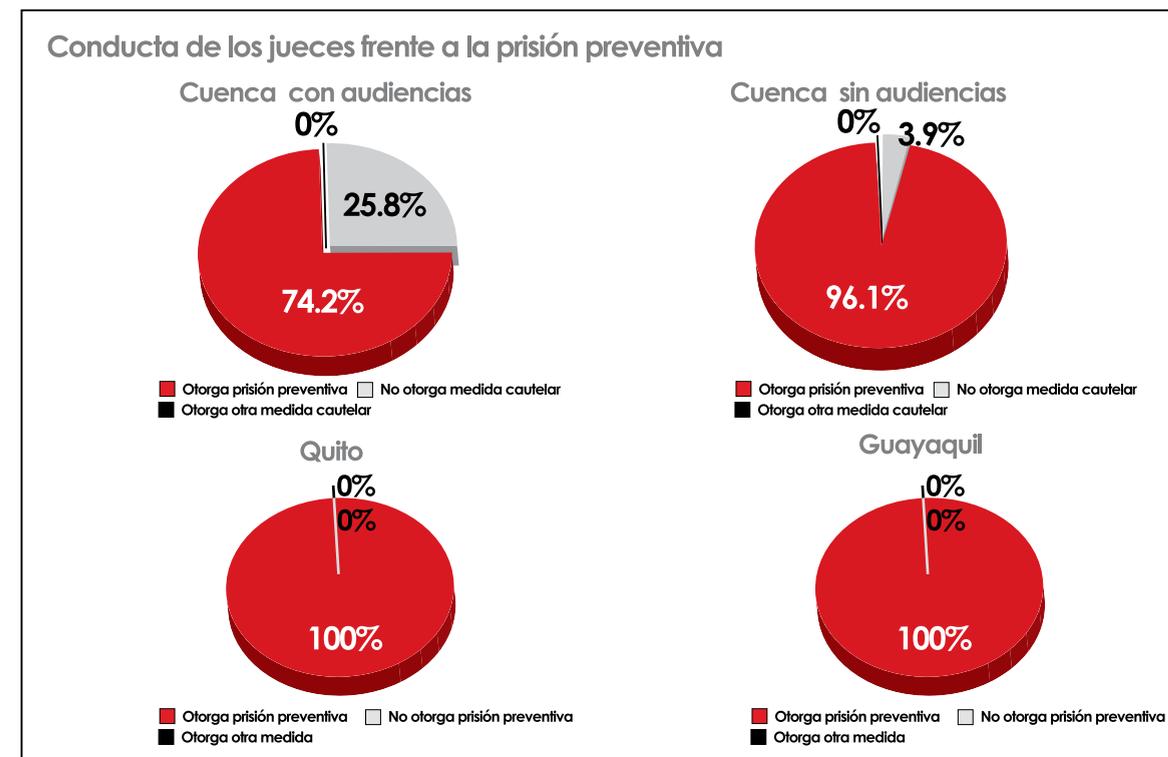
La comparación de las conductas en una misma ciudad, con uno y otro sistema, deja en evidencia un cambio sustancial. La entrada en vigencia de la metodología oral ha marcado un cambio conductual profundo en los fiscales, el aumento reportado en la abstención de pedir medidas cautelares ha pasado de 3,9 por ciento a 19,4 por ciento, esto representa un incremento casi del 500 por ciento. La comparación de las otras dos jurisdicciones es aún más concluyente, pues como se puede ver en

la muestra, la petición de medidas cautelares en delitos flagrantes es simplemente una regla absoluta.

En Quito y Guayaquil la única medida cautelar que se pide es la prisión preventiva, mientras que en Cuenca se solicitan prisiones preventivas en un 80.6 por ciento de los casos e incluso no se piden medidas cautelares en un 19.4 por ciento.

En resumen, la introducción de la oralidad, en términos generales, ha suscitado un cambio positivo en la conducta de los fiscales, pues de una petición automática de la prisión preventiva en los casos de flagrancia, ha pasado a que en uno de cada cinco casos no se solicite la privación de libertad.

Con respecto a los jueces también se verifican cambios:



Estos gráficos reflejan cómo, con la introducción del sistema oral, se consigue que en uno de cada cuatro casos no se aplique la prisión preventiva en delitos flagrantes. Los jueces consiguieron una depuración adicional a la realizada por los propios fiscales de un 6,5 por ciento del total. A diferencia de lo que sucede en el sistema escrito, donde el filtrado realizado por el

juez no tiene ningún impacto.

Los resultados obtenidos no dejan duda de la existencia de dos comportamientos claramente distintos, marcados por la metodología procesal que se utiliza. El primero, basado en los usos tradicionales y que abarca a Quito, Guayaquil y Cuenca antes de la utilización de audiencias.

Las entrevistas con jueces penales de Cuenca confirman la observación realizada estadísticamente en materia de calidad de servicio y la efectiva posibilidad de depuración del sistema oral:

**P:** ¿Qué ventajas y desventajas ves en discutir en audiencia el tema de la prisión preventiva?

**R:** En estas audiencias se ha fortalecido el tema de discutir la fundamentación de la medida cautelar; no es simplemente escuchar a quien pide, sino también a quien va a ser merecedor de esa medida (...).

**P:** ¿Como juez que otorgó y negó la prisión preventiva, ve diferencias en la calidad de la información que reciben en uno y otro sistema?

**R:** Lamentablemente, no es la regla general, pero en ocasiones, sí encuentro que fundamentan efectivamente la medida cautelar y hay información de mayor calidad.

**P:** ¿En el sistema escrito también tenía esas excepciones?

**R:** No, en el sistema escrito era tan mezquino, que los jueces no dábamos la posibilidad (al imputado) de contradecir, sino que creíamos que nosotros los jueces éramos la palabra sagrada y la última palabra.

Otro juez de la misma ciudad dice:

**P:** ¿Con las audiencias se ha logrado una disminución de la prisión preventiva?

**R:** Evidentemente, sí ha disminuido

**P:** ¿Por qué?

**R:** Porque cuando el fiscal expone los motivos de la prisión, se observa que no son suficientemente funda-

dos o que no se requiere la privación de la libertad.

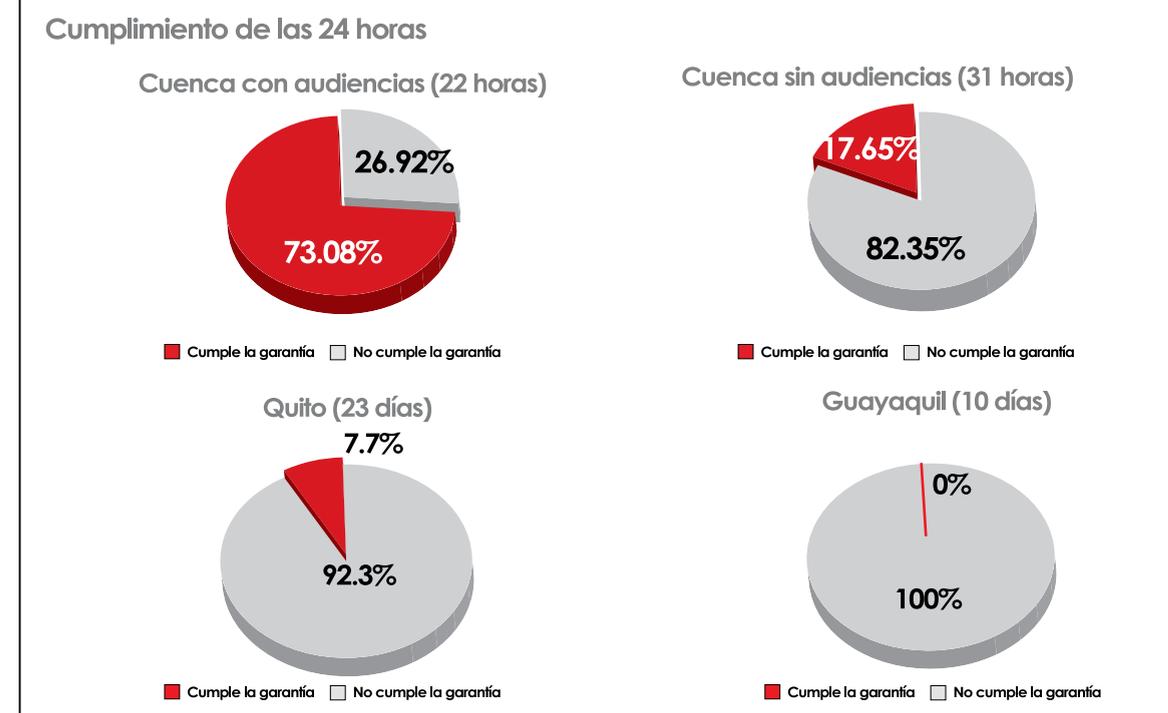
En suma, con la implementación del sistema oral se ha logrado:

**• Otorgar celeridad a las decisiones judiciales.-**

En promedio, la toma de decisión de la prisión preventiva en Cuenca, sin el sistema de audiencias, era de 31 horas con 26 minutos, mientras que con la introducción del sistema oral ha bajado a 22 horas con 25 minutos. Esto significa que concretamente en la toma de esta decisión se verificó una disminución en el tiempo requerido de aproximadamente el 29 por ciento. Pero, la variación es aún más radical, si se toma como referente lo que sucede en las dos ciudades restantes. En ellas, los promedios son realmente desconcertantes: en Quito, la toma de decisión de la prisión preventiva con el sistema escrito es de 23 días, 23 horas y siete minutos, y en Guayaquil, de 10 días, 12 horas y 50 minutos. La toma de decisión sobre la prisión preventiva en Cuenca, en comparación con lo que sucede en Quito dura aproximadamente 25 veces menos y frente a Guayaquil 11 veces menos.

La diferencia temporal tiene mayor trascendencia cuando de ella depende el cumplimiento de garantías fundamentales de las personas. Los siguientes cuadros dejan en evidencia el grado de cumplimiento de las garantías fundamentales en Cuenca con uno y otro sistema, y en las dos restantes jurisdicciones.

Se debe hacer una aclaración, en este estudio se entiende que en el plazo de las 24 horas está incluida la decisión del juzgador. Se reconoce que hay otras interpretaciones, pero se ha adoptado ésta por ser la más acorde a los derechos fundamentales del ciudadano.



Desde el punto de vista del cumplimiento del lapso que debe mediar entre la aprehensión y la resolución del juez, que no puede superar las 24 horas, se observa que en la ciudad de Cuenca, se ha pasado de una violación sistemática a una minoritaria.

Queda en evidencia que la aplicación de un sistema acusatorio-oral, acompañado de la adopción de nuevos esquemas funcionales en las instituciones, pueden hacer efectivas ciertas garantías del ciudadano que hasta hoy han sido tratadas como declaraciones líricas.

Entre los actores existe una conciencia generalizada referente al logro conseguido; en un tiempo relativamente corto, se ha logrado un cambio conductual relevante, por ejemplo, las palabras de un juez penal visibilizan una actitud nueva en los fiscales de la ciudad de Cuenca: “con el tema de las audiencias para prisión preventiva existe un cambio. Yo veo que los plazos legalmente establecidos están siendo cumplidos por el Ministerio Público; no me ha tocado, por ahora, ninguna violación de los plazos, les siento muy comprometidos a los fiscales en Cuenca con el tema de la detenciones y los plazos legales y constitucionales y eso es bueno”.

Incluso, en otro extracto, se puntualizan cambios

no solo en la actuación en la audiencia sino que deja entrever una actividad preparatoria para la audiencia: “Si se detiene a una persona en la noche, por ejemplo, no es que a las 11 tiene disponible al juez, estamos solo hasta las seis de la tarde. Es decir, que en la práctica, son menos de 24 horas las que tiene el fiscal, pese a ello, hay fiscales que sacan un registro de antecedentes penales, lo cual es un indicio de que a esas alturas lo tienen (...). También, en ocasiones, he preguntado dónde vive (al imputado) y la respuesta es dubitativa o evasiva. Le dicen, por ejemplo, el sector, pero no le dan un teléfono o una dirección. He escuchado argumentos en el sentido de que si no se dicta la prisión preventiva no se le va a poder localizar; con esto quiero decir que existen fiscales en Cuenca que si venden la necesidad de dictar la medida cautelar; sí se van dando cosas buenas”.

**• Profundizar la implementación del sistema oral.-**

Dada su naturaleza, el logro de este objetivo se analizará desde un punto de vista cualitativo, por ejemplo, mediante el uso de entrevistas y la revisión documental de solicitudes y resoluciones del sistema

escrito y actas de audiencia en el sistema oral.

En opinión de los actores se ha conseguido adoptar nuevas pautas de conducta que están permitiendo un desenvolvimiento, que sin ser perfecto, consigue hacer funcionales las audiencias en la etapa de investigación. Con excepciones se ha conseguido instalar una dinámica de contradicción sobre el punto en discusión, en un número relevante de ocasiones. Actualmente, la discusión se centra en la necesidad de la medida cautelar con argumentos específicos del caso, al respecto un juez de Cuenca anotó:

**P:** *¿Qué ventajas y desventajas ve en discutir, en audiencia, el tema de la prisión preventiva?*

**R:** *En estas audiencias se ha fortalecido la fundamentación de la medida cautelar; no es simplemente escuchar a quien pide, sino también a quien va a ser merecedor de esa medida. Pero todavía veo problemas en la forma de oponerse y resolver, todavía somos muy estructurados, en muchas ocasiones no se supera el pedir en razón de que se han cumplido los requisitos del artículo 167, oponerse en razón de que mi cliente es inocente y resolver en razón de que se ha cumplido los requisitos del artículo 167.*

En unos cuantos casos, que todavía no son la mayoría, las actas de audiencias permiten verificar cambios conductuales importantes, en la forma cómo se concibe la razón de ser de la prisión preventiva. Extractó de la petición fiscal: "(...) luego, tratándose de un delito flagrante por las circunstancias ya expuestas de las cuales han surgido indicios de la participación de los imputados y que se trata de un delito que merece una pena mayor a un año, es necesario que los imputados comparezcan a todas las instancias del proceso (...) la Fiscalía tampoco tiene la seguridad de que efectivamente los imputados comparecerán a todas las instancias, pues incluso en el caso de los detenidos señor (...) y el señor (...) ni siquiera han precisado con exactitud sus domicilios, esto da una pauta de que efectivamente no va a ser fácil localizarlos en forma posterior cuando la fiscalía lo requiera. Las penas del delito que se investiga, por su gravedad, no son un incentivo para que ellos comparezcan al proceso, por lo cual Señora Juez solicito a usted que se dicte la medida cautelar de

*orden personal en contra de los imputados de prisión preventiva y por otra parte las medidas cautelares de la Ley de Sustancias de Estupefacientes y Psicotrópicas*".

Extracto de la resolución del juez: "*La fiscal (...) no pide que se dicte prisión preventiva de la imputada, porque en la indagación realizada ha podido determinar que la imputada tiene un domicilio completamente identificado, que trabaja, que es contadora, tiene un hijo menor de edad el cual está en la ciudad, hechos que evidencian un arraigo suficiente*".

En una revisión de las actas con el sistema escrito, se encontró una constante en la totalidad de casos: con el cumplimiento del supuesto material -indicios sobre existencia del delito y su participación- y el hecho de que el delito es flagrante, resulta suficiente para dictar la prisión preventiva, sin que haya siquiera una mención a que el sujeto va o no a estar presente en el proceso. A manera de muestra se transcribe un par de fragmentos:

Extracto de resolución: "*Por cumplirse los requisitos del artículo 167 del Código de Procedimiento Penal se ordena la prisión preventiva de los imputados, en virtud del parte policial y la versión del ofendido, que describe haber recuperado las evidencias sustraídas en poder de los imputados en circunstancias en que trataban de darse a la fuga. Lo expuesto constituye indicios sobre la posible existencia de un delito de acción penal pública sancionada con una pena de privación de la libertad superior a un año y sobre la posible responsabilidad de los imputados. Gírese la boleta constitucional (...)*".

Extracto de resolución: "*Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 167 del Código de Procedimiento Penal se dicta orden de prisión preventiva en contra de (...), en virtud de que existen indicios suficientes sobre un delito de acción pública; indicios claros y precisos de que la imputada es autora por haber sido aprendida en flagrancia delictual en posesión de sustancias estupefacientes, la misma que los análisis preliminares realizados en la Policía Judicial ha determinado que es derivado de cocaína en estado líquido; y porque el delito es sancionado con un pena de privación de libertad superior a un año. En tal virtud gírese la boleta constitucional (...)*".

El grado de automatismo de la resolución en los casos de flagrancia, ha llevado a la adopción de una

práctica que resulta totalmente gráfica de la gravedad de la situación, al revisar las resoluciones, se encontró en un juzgado resoluciones que muestran que en caso de posesión de drogas se había utilizado una plantilla para la fundamentación, con cambios en datos tales como nombres, tipo de sustancias y otros similares.

Por otra parte, las entrevistas a los actores dan cuenta de avances en materia de **transparencia y participación de los interesados**. Ha sido muy grato en estas audiencias ver al sindicado explicando directamente al juez las circunstancias de los hechos, sus condiciones personales y haciendo pedidos; usos aparentemente tan simples y lógicos que son inimaginables en las otras dos circunscripciones en estudio. Un juez de Cuenca relata en estas palabras su experiencia:

**P:** *¿Cómo están funcionando las audiencias de aprehensión que se realizan en su ciudad?*

**R:** *Desde que establecimos las audiencias, damos la cara al detenido, a los familiares, en general a las personas que acuden a las audiencias. Hay que saber manejar la situación inmediatamente, el juez debe dar respuestas en el acto y eso da confianza, el momento en que dicto la prisión preventiva, ya no solo digo "dicto" sino que fundamento y lo hago diciéndole a la persona, porque se va o no detenida, esta transparencia favorece a la justicia, porque en forma pública se audita a todos los actores. En lo público no se esconde nada, la gente se da cuenta de lo que ocurre. Ya no pueden decir le dieron dinero al juez para que le pongan en libertad, porque usted conoce las cosas en ese momento.*

Como se puede ver en el extracto reproducido, la intermediación de los interesados en el proceso y la publicidad, termina repercutiendo en un aspecto central: la justicia penal se vuelve accesible efectivamente para los ciudadanos y para los involucrados<sup>3</sup>. Un defensor público al respecto manifiesta:

**P:** *¿Desde su experiencia, existen ventajas en materia de comprensión del imputado sobre las medidas cautelares, cuando éstas han sido discutidas en audiencias?*

**R:** *Precisamente ese es uno de los beneficios de las audiencias, pues al juez le toca explicar oralmente cuál es la razón por la que la persona se va detenida. Considero que con este sistema, durante la diligencia, están plenamente informados de sus derechos, garantías y pueden ejercerlos.*

Existen testimonios de actores, que incluso, dan cuenta de progresos en materia de satisfacción de los usuarios:

**P:** *¿Ha tenido alguna experiencia práctica que permita constatar que existen beneficios visibles para las personas que intervienen en estas audiencias?*

**R:** *Lo que voy a decir puede ser ratificado por los compañeros que han trabajado conmigo: dos personas que han ido a la cárcel me han agradecido. En el un caso, el detenido no quiso indicar dónde vivía, al final le dije, que pena porque si le hubiera dicho al fiscal dónde ubicarle, no se hubiera dictado la prisión preventiva, pero yo tengo que asegurar que el juicio se dé. En otro caso, a un extranjero que estaba de tránsito, se le explicó que no tenía vínculos que hiciesen pensar que iba a permanecer en el país y si es que lamentablemente él se iba, el fiscal no iba a poder desarrollar el juicio. Cuando se les explica, es increíble, se puede encontrar gente que agradece aunque vaya a la cárcel. Claro, no le agradecen por perder su libertad, pero sí por la humanización de la justicia. Igual pasó en una audiencia donde los familiares de la víctima querían matar al supuesto actor del hecho, con la intervención de la policía se les tranquilizó y se les explicó cómo tenían que actuar si querían estar presentes, estaban indignados, pero cuando di la respuesta en ese momento, su actitud cambió radicalmente.*

<sup>3</sup> La Fundación Esquel invitó a abogados de servicios legales gratuitos, de algunas ciudades del país, a Cuenca, para que pudieran observar esta buena práctica dentro del sistema procesal penal.

La observación de estas audiencias ha permitido constatar que algunos fiscales han adoptado **prácticas** radicalmente distintas a las tradicionales. Por ejemplo, a diferencia de los discursos abstractos en los que prácticamente no se aportaba nada para el caso que se juzgaba, ha sido gratificante ver a fiscales con argumentaciones concretas basadas en circunstancias puntuales del hecho y las personas involucradas relacionados con aspectos tan técnicos como la necesidad de cautela; incluso, de las entrevistas con los actores se obtienen concepciones claras a este respecto: *“creo que hay un error en el sentido de que no se trata solo que existan los indicios exigidos en el artículo 167 del Código de Procedimiento Penal, sino la pertinencia misma de la medida. Si una persona ha ido a diario al juzgado para saber de su caso y para averiguar cuándo tiene que presentarse, está garantizando su presencia en el proceso. Hay que diferenciar la situación de los ciudadanos, hay quienes tienen trabajo, una familia, un domicilio, de la noche a la mañana no pueden romper con todo. Mientras hay otros que son transeúntes, que están de paso, no por ir en contra de ninguna nacionalidad, pero conocemos que hay mucho emigrante que no tiene ningún arraigo en nuestro país y en nuestra ciudad, si cometen un delito, se hace más difícil creer que van a cumplir con presentarse al juicio. Pero, incluso para estos casos, hay alternativas si se le fijara una caución adecuada, allí sí se preocuparía y se podría asegurar su presencia”*.

En lo relacionado con los jueces, hay prácticas totalmente nuevas en la administración de justicia. Es un uso totalmente consolidado el que los jueces resuelvan luego de la audiencia, solo en base a los argumentos expuestos en ese acto por las partes. De hecho, en ninguna de las diligencias a las que asistimos, se observó prácticas imperantes en las audiencias de juicio como las de suspender la audiencia para resolver o en las intermedias como revisar con anterioridad el expediente.

## Obstáculos y problemas

Una experiencia que introduce un cambio tan radical, no puede estar exenta de **problemas**:

En un sistema de audiencias, que no permite prácticas como la de aceptar que actores que no estuvieron

presentes en una diligencia firmen como si lo hubieran estado, la presencia de todos los intervinientes es requisito fundamental para su funcionamiento.

La **falta de la Defensa Pública Nacional** se ha convertido en un obstáculo estructural para su efectividad. Es cierto que la labor realizada por jueces y fiscales que han buscado conseguir que abogados de buena voluntad colaboren con el sistema de justicia, en términos generales, ha tenido éxito, pero un servicio público no puede depender de la actitud altruista de particulares. Hasta la fecha, la ausencia de abogados defensores es un problema de cierta incidencia

En cuanto al papel de la defensa, algunos abogados en libre ejercicio han expresado la necesidad de dotarle al imputado de un defensor técnico y no solamente de uno que vaya a las audiencias a cumplir una formalidad más dentro del trámite. Una defensa técnica permitiría la disminución del uso indiscriminado de la prisión preventiva y la activación de las medidas alternativas.

Al respecto, un abogado en libre ejercicio profesional manifiesta: *“La audiencia en etapa de investigación es interesante porque da la posibilidad, en forma directa, y haciendo uso de la norma constitucional de la oralidad y de la intermediación con respecto al juzgador, de poder llevar a cabo este tipo de audiencias. Lamentablemente, el imputado en ese tipo de audiencias no tiene una efectiva defensa, pues generalmente lo que se hace es llamar a un defensor público o un abogado de oficio a efecto de que le represente y únicamente lo que se hace es cumplir dicha formalidad y nada más. De tal manera que ese tipo de audiencias se harían más efectivas cuando se le dé realmente la oportunidad de una defensa al imputado para efectos de justificar su inocencia, ahí lo que se está haciendo es simplemente cumplir una formalidad, pero no se está cumpliendo con el derecho que tiene a una defensa realmente efectiva. Por tanto no estoy de acuerdo con la práctica de esta audiencia por las razones que le he indicado”*.

La observación de estas audiencias deja en evidencia que se ha hecho realidad un miedo que existió al momento de su implementación: hay una diferencia notoria entre la actuación de fiscales y jueces frente a la de los abogados en libre ejercicio profesional. La

**capacitación** para la litigación que incluyó tangencialmente la litigación en audiencias en etapas investigativas, se dirigió exclusivamente a jueces y fiscales. Los abogados en libre ejercicio quedaron en una desventaja, la misma que, en un sistema público y contradictorio, resulta evidente durante las audiencias<sup>4</sup>.

La debilidad de la defensa es un tema de preocupación constante en los actores, por ejemplo, en relación con este tipo de audiencias un juez penal manifiesta:

**P:** *¿Con respecto al desempeño de las partes, cómo están actuando en estas audiencias?*

## 2. MEDIDAS SUSTITUTIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA

La muestra tomada evidencia, que en la práctica, las medidas alternativas a la prisión preventiva no tienen vigencia real. El resultado estadístico refleja que ninguno de los dos sistemas, oral y escrito, han conseguido que en el Ecuador las medidas alternativas<sup>5</sup> consigan alguna efectividad; de hecho, en la muestra de las tres ciudades el resultado fue el mismo: cero casos.

Luego de que ya se había dictado la prisión preventiva, en cuatro casos en Quito y dos en Guayaquil, esta medida fue sustituida; lo cual representa un 4 por ciento de utilización en el carácter sustitutivo.

La diferencia expuesta en el párrafo anterior, lleva implícito un problema legal: en el Ecuador, las medidas son sustitutivas, alternativas o pueden ser usadas de ambas maneras. Es cierto que nuestra ley habla en el título de sustitución, pero en el mismo inciso se habla de alternativas, encontrándose un sentido ambiguo. La interpretación más acorde a la norma fundamental y a los tratados internacionales es la tercera, que promueve su utilización de ambas maneras.

**R:** *Insisto en que todavía los defensores son los que no están capacitados para asumir en forma responsable, no conocen mucho del sistema, son el lado más flaco y débil.*

Para terminar, se han detectado ciertas carencias en el modelo, en materias tales como **personal administrativo** específicamente destinado a colaborar con esta nueva sala de audiencias. El ejemplo más gráfico es la ausencia de una persona encargada de organizar las audiencias, este hecho ha traído problemas como suspensiones por descoordinación.

La nula aplicación de las medidas alternativas y sustitutivas evidentemente tiene cierta relación con el **aspecto legal**. El solo hecho de que la norma sea ambigua y logre en la mayoría de los actores el convencimiento de que existen solo medidas sustitutivas<sup>6</sup> y no alternativas (artículo 171), demuestra que el legislador generó un serio problema para el cumplimiento de los principios fundamentales. Esta distorsión conceptual erige a la prisión preventiva como la medida cautelar de uso general y a las restantes opciones, de menor impacto en la libertad personal, de aplicación secundaria una vez que el sindicado ha sido encarcelado. Una legislación que realmente respeta la excepcionalidad de la prisión preventiva, debe contener todas las medidas cautelares de carácter personal y solo al final del listado, con una clara mención a su subsidiariedad, a la prisión preventiva.

Adicionalmente, el listado de las opciones procesales es sumamente restringido, pues nuestra ley prevé cuatro opciones distintas: arresto domiciliario con vigilancia policial, presentación ante el juez u otra au-

4 Durante la reunión de validación de esta investigación con operadores de justicia se señaló que en la provincia de Pichincha existe el interés por implementar las audiencias en la etapa de investigación pero que constituyen limitaciones, por una parte, que no existen suficientes defensores públicos y, por otra, que los abogados en libre ejercicio no quieren colaborar para que estas audiencias se realicen.

5 Aquellas que se dictan sin que antes se haya ordenado la prisión preventiva.

6 Aquellas que se dictan para sustituir una prisión preventiva anteriormente dictada.

toridad, prohibición de salir del país y la caución. En tanto que por ejemplo, en el proyecto de reformas se han incluido tres alternativas procesales adicionales<sup>7</sup>.

Otro problema serio es el límite legalmente establecido, en concordancia con la filosofía de que la prisión preventiva es la medida cautelar central y de uso general. Así, nuestra legislación limita la aplicación de las vías sustitutivas a las personas procesadas por delitos que merecen una sanción máxima de cinco años y, que adicionalmente, no han recibido ninguna sanción por cualquier tipo de delito anterior. Los dos requisitos establecidos resultan problemáticos.

En lo referente a la pena máxima, si la prisión preventiva fuera entendida como una medida subsidiaria, las alternativas procesales de menor impacto sobre la libertad deberían concebirse como de uso general y por tanto no deberían establecerse limitaciones relacionadas con la gravedad del delito.

En pocas palabras, en nuestra legislación, la aplicación de una medida sustitutiva más que ser la regla, se ha convertido en una especie de premio estrictamente normado. En cierto sector de los actores se percibió preocupación por este tema:

**P: ¿Es común que las partes le pidan las medidas sustitutivas a la prisión preventiva?**

**P: No, yo personalmente no he visto. De pronto porque el marco legal no les posibilita, hay que recordar que el límite legal es de cinco años y tomando en cuenta el tipo de criminalidad más corriente, eso le hace falta al legislador. Lamentablemente, de este contexto depende la aplicabilidad de las medidas sustitutivas. El único caso real que he tenido en estos tres meses desde que volví, fue por las condiciones del caso las hacían obligatorias (mujer embarazada).**

A pesar de un marco legal tan poco respetuoso de los derechos fundamentales, desde nuestra perspectiva, también existe un problema cultural de fondo<sup>8</sup>. Con el alto grado de incidencia de delitos como el

hurto o robo, resulta claro que su aplicación pudiese ser mucho mayor, pero como se ha visto en la práctica esto no ha sucedido.

Vasta ver el siguiente extracto obtenido de una entrevista a un juez penal de Quito, para darse cuenta del grado de desconfianza que los actores tienen en las medidas sustitutivas:

**P: ¿Por qué cree que se están utilizando muy pocas las medidas sustitutivas a la prisión preventiva?**

**R: No podría decirle en qué medida se están utilizando, pero para el juez conferir una medida sustitutiva, aparte de que es discrecional, tiene que hacer cumplir ciertas exigencias, porque también su uso es otra forma de burlarse de la administración de justicia. Yo he concedido dos medidas sustitutivas, en toda la aplicación del nuevo sistema, el uno fue un caso en el que el imputado era mayor de 75 años y el otro en un delito de estafa, en el que se cumplían todos los requisitos.**

La utilización de otras medidas cautelares, con relevancia estadística, ha sido adicional a la prisión preventiva. Con el modelo escrito en la ciudad de Cuenca solo se usaba en el 16,7 por ciento de los casos y en el sistema con audiencias en el 7,8 por ciento; en tanto que en Quito y Guayaquil su uso es más significativo, en el 44,9 por ciento de los casos y 42,8 por ciento, respectivamente. En términos generales, la medida de carácter personal usada con mayor frecuencia es la prohibición de salir del país, en tanto que entre las reales están la prohibición de enajenar bienes e inmovilización de cuentas bancarias. Esta observación permite concluir que existe un uso muy restrictivo en el tipo de medidas reales y personales. Al parecer, adicionalmente a la introducción de la oralidad, para una efectiva utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva, se requiere tanto la reforma legal como el trabajo en el aspecto cultural.

Si se amplía el abanico de medidas cautelares y se

consigue su efectiva vigencia, existen buenas razones para creer que el abuso de la prisión preventiva disminuirá aún más. Llama la atención que actualmente las resoluciones sean solo extremas, prisión preventiva o nada, cuando por la complejidad de la vida social es lógico que se requieran de otras opciones más acordes a la naturaleza de cada caso.

## Fianza

De la muestra tomada, esta medida se aplicó en dos casos, los mismos que eran tramitados en la ciudad de Quito; esto implica que de la muestra tomada de las tres jurisdicciones, en el 1,3 por ciento de los casos se aplicó la fianza como medida sustitutiva. Estos datos revelan que en nuestro país esta figura es minusvalorada y su impacto es prácticamente inexistente.

Sin embargo, dentro de un sistema acusatorio-oral esta figura procesal tiene un alto potencial. En algunos países como los Estados Unidos, la fianza es un derecho constitucional que se otorga a todas las personas, en todos los delitos y su aplicación se ha convertido en una herramienta efectiva para evitar el abuso de la privación de la libertad y, al mismo tiempo, asegurar la presencia del sindicado en el juicio.

En el caso del Ecuador, en primer término, es importante tener en cuenta el aspecto legal. En este tema, se ha impuesto un doble límite a la esfera de funcionamiento de la fianza<sup>9</sup>. Dentro del primer límite, se excluye su utilización en todos los casos sancionados con reclusión –la mayoría con incidencia estadística– cuando el imputado hubiese recibido una condena por delitos de acción pública y cuando se hubiese generado la ejecución de la caución en el mismo proceso<sup>9</sup>. La forma utilizada deja en evidencia la desconfianza del legislador en los actores del sistema, en este caso específicamente referida a los jueces penales. Ante la posibilidad de que los jueces abusen de esta medida o cometan ciertas incorrecciones, prefieren mantener encarcelados a no condenados, antes que permitir que los jueces se pronuncien sobre el caso concreto, analizando sus circunstancias.

El segundo límite hace referencia al monto de la fianza. Así se ha establecido que el monto de la fianza puede ser de mínimo uno y máximo dos mil salarios mínimos vitales –máximo 8 000 dólares–, más la multa, las costas procesales y los daños y perjuicios. Nuevamente se ve la preocupación del legislador por evitar abusos de los jueces, en esta ocasión intentando evitar abusos en la colocación de montos altos.

La posición de nuestra ley es contradictoria e inapropiada. En primer lugar, excluye la mayoría de delitos para evitar que se abuse de la aplicación de la caución y a paso seguido limita la posibilidad del juez de poner un monto real que garantice la presencia del sindicado en el caso concreto. Una caución de 8 000 dólares puede ser ridícula en ciertos delitos sancionados con prisión. En la práctica, el legislador ha desnaturalizado de tal manera esta medida que le ha quitado la relevancia social que está llamada a tener pues la ha convertido en una medida excepcional frente a la prisión preventiva y luego la ha limitado en el aspecto económico logrando que su aplicación se convierta en una burla a la justicia<sup>10</sup>.

En las entrevistas a los propios actores se han recogido críticas al actual modelo que reflejan a plenitud las debilidades existentes:

**P: ¿Considera usted que se utiliza suficientemente la fianza?**

**R: Deben haber reformas legales, para que pueda darse la fianza en todos los casos. ¿Por qué no aceptar fianza en tráfico de drogas, en homicidio o en general en delitos graves? Sí se fija una fianza adecuada, las personas van a hacer un esfuerzo para estar presentes en todas las etapas del proceso para no perder su dinero. Si una persona, sobre la cual está en disputa si es consumidora o traficante, se le pone una fianza de 10 000 dólares, yo creo que es un monto que pudiera asegurar su presencia.**

Igual de preocupante es el aspecto cultural y su repercusión en el funcionamiento del sistema. La ausencia de decisiones tomadas en base a discusiones concretas

<sup>7</sup> La prohibición de aproximarse, hostigar o acosar a determinadas personas, la obligación de abandonar el hogar, y la sujeción a vigilancia de una persona o institución.

<sup>8</sup> La gran mayoría de las anomalías anotadas, podrían ser superadas con una aplicación correcta del marco constitucional y los tratados internacionales de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Son aplicables todas las críticas realizadas con anterioridad a la limitación de las medidas sustitutivas.

<sup>10</sup> En la reunión de validación de esta investigación con operadores de justicia se insistió la necesidad de que los montos de las fianzas sean más altos para lograr que los acusados acudan a la audiencia de juicio.

sobre las necesidades del caso, en gran medida generada por la manutención del sistema escrito para la toma de esta decisión, ha llevado en no pocas ocasiones a aplicaciones que desnaturalizan la medida. Se ha tenido noticia de cauciones que no superan los 50 dólares<sup>11</sup>, sin que se llegue a entender cómo este monto puede garantizar efectivamente la presencia del imputado.

Decisiones como las anotadas, con un alto grado de divorcio de la realidad social, ocasionan desconfianza en el sistema penal y concretamente en esta figura procesal. Es así como aplicaciones supuestamente “garantistas”, desdibujan todo el espectro procesal, cuando se aplican sin el menor cuidado de ser consecuentes con el objetivo de esta medida: garantizar la presencia del acusado en juicio.

### La detención en firme

Sin lugar a dudas, ha sido la reforma más debatida de los últimos años. Ha conseguido no solo causar una fuerte polémica en el sector justicia sino en la sociedad en su conjunto. Incluso, su derogatoria se ha convertido en la bandera de lucha de varios paros carcelarios. De hecho, esta evaluación se aplazó aproximadamente medio año por una de estas medidas de presión.

Se trata de una figura sui géneris, no se tiene noticia de que exista una figura procesal similar en algún otro país. Su razón de ser, lejos de responder a una base conceptual o ser un elemento integrante de un diseño procesal, corresponde a una respuesta puntual destinada a solventar un problema funcional fruto de la forma como se implantó la reforma en nuestro país.

La primera época de vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal dejó en evidencia que el funcionamiento real conseguido no era compatible con la garantía de caducidad de la prisión preventiva consagrada en el artículo 24, numeral 8 de la Constitución: seis meses para los delitos sancionados con prisión y un año para los sancionados con reclusión. En la práctica, la falta de una proyección referente al flujo del

trámite penal, hizo que sin mayor reflexión se instalen, paralelamente, procedimientos sumamente pesados y en algunos casos arcaicos, esquema que colapsó por su divorcio con la vida real. Más adelante, se analizará en detalle los problemas existentes en instituciones procesales como ciertos recursos, la etapa intermedia y la figura de la consulta obligatoria al fiscal superior, las mismas que hacen que en la práctica los plazos establecidos en el artículo 24 sean difíciles de cumplir y los costos que está pagando la sociedad ecuatoriana por esta ligereza sean muy altos.

Si se toma en cuenta la cultura imperante, en nuestro país no se concibe el funcionamiento del sistema penal sin que medie la privación de libertad. De hecho, en los procesos analizados (Cuenca 92,8 por ciento, Guayaquil 100 por ciento y Quito 100 por ciento) los imputados sufrieron en algún momento la privación de su libertad. En consecuencia, es lógico comprender la profunda preocupación y reacción que hubo cuando se observó que sistemáticamente los sindicados recuperaban su libertad por la incapacidad del sistema para cumplir con los plazos establecidos.

El 13 de enero del 2003, entra en vigencia la detención en firme, después de una serie de intentos legislativos que en varias ocasiones fracasaron en su deseo de introducirla, porque había la consciencia de que era violatoria de las garantías establecidas por normas supraliberales<sup>12</sup>.

En efecto, la introducción de esta vía, es una violación de los derechos fundamentales ya que “crea” una “nueva medida cautelar” con el solo objeto de evadir la garantía constitucional de la caducidad de la prisión preventiva. Evidentemente desde el punto de vista de los derechos humanos no es defendible, que con maniobras de este tipo, se pretendan limitar las garantías individuales<sup>13</sup>. Además, dice mucho de la cultura poco comprometida con el Estado de Derecho. El conseguir un fin puntual hizo que, de forma consciente, el Congreso Nacional y el Presidente de la República hayan coincidido en limitar los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución mediante

una ley, sin importar, su legitimidad y legalidad.

Lamentablemente, el Ecuador desaprovechó una oportunidad de oro, pues buscó un parche que violentó la norma suprema, en lugar de realizar un estudio funcional del Código que logre detectar dónde estaban los cuellos de botella, con el fin de pulir nuestra legislación.

La forma como se consagró la detención en firme instauró en el Ecuador la figura de los delitos inexcusables, debido a que a partir del auto de llamamiento a juicio, el artículo 173, a), establece que a excepción de los delitos sancionados con una pena de un año y del caso de los encubridores, los jueces deben dictar sin excepción “la detención en firme” de todos los autores y cómplices.

Este modelo procesal quita toda coherencia al sistema penal, pues desdibuja la naturaleza de la medida cautelar: la ley prohíbe cualquier discusión del caso concreto y la hace obligatoria para todos los sindicados acusados de prácticamente todos los delitos relevantes estadísticamente. En tal sentido, desaparecen las exigencias reconocidas universalmente: la necesidad de cautela y el supuesto material, convirtiéndola en una pena anticipada, sin límite alguno.

De hecho, las afirmaciones realizadas se reflejan gráficamente en las estadísticas. En los casos analizados durante la investigación en Quito el 92,68 por ciento, en Guayaquil el 100 por ciento y en Cuenca el 100 por ciento sufrieron detención en firme. Sin considerar los períodos que fueron sometidos a prisión preventiva. Solo

### 3. RECURSOS

Una variable estudiada, en relación a las medidas cautelares y a la prisión preventiva, fue la referente al **recurso de apelación**.

Este recurso toma una relevancia inusitada dentro del sistema escrito, porque al no conceder al sindicado el derecho a la defensa y contradicción durante la toma de la decisión sobre la prisión preventiva, conjuntamente con el pedido de su revocatoria, son las únicas herramientas que posee para precautelar su libertad. Sin embargo, las cifras estadísticas muestran que tanto en el sistema oral como en el escrito son alternativas que en la práctica no poseen

por esta medida cautelar, en Quito, los acusados pasaron sometidos a la privación de su libertad un promedio de 340 días, nueve horas y un minuto; en Guayaquil 531 días, 11 horas y 54 minutos; y, en Cuenca 112 días 18 horas y 35 minutos. Si se toma la realidad de las dos grandes ciudades se puede ver la magnitud del problema, en Guayaquil cada acusado sufre más de año y medio privado de su libertad y en Quito casi un año.

#### Tiempo de privación de libertad

Quito	340 d, 9 h, 1 m
Guayaquil	531d, 11 h, 54 m
Cuenca	112 d, 18 h, 35 m

Es importante reflejar la incidencia concreta que sobre este caso tiene la debilidad de la defensa. A pesar de la flagrante violación a los derechos fundamentales de las personas, la falta de una estructura fuerte de la defensa pública e incluso de una actitud más decidida a enfrentar el “status quo” de este sector, de abogados privados y de la sociedad civil organizada, ha permitido que en el país esta figura alcance plena vigencia.

Se debe dejar constancia que esta figura procesal fue objeto de un intento de declaratoria de inconstitucionalidad, lamentablemente el Tribunal Constitucional en una decisión polémica, que fue calificada por una parte de la opinión pública como política, declaró la constitucionalidad de la “detención en firme”.

repercusión. En Cuenca, solo en un caso con el sistema escrito se apeló y la resolución fue confirmar la prisión preventiva; en Quito y Guayaquil en cuatro y seis casos respectivamente. Esto quiere decir que en las tres jurisdicciones de los 150 casos, en el 6,7 por ciento de ellos hubo apelación. Se estudió también el resultado de la Corte Superior, pero la muestra no es representativa como para introducir este dato.

En la práctica, se puede concluir que a excepción de Cuenca, se priva a la persona del derecho a la libertad sin defensa y que el recurso de apelación, salvo excepciones, no se ejerce.

11 Como en un caso que trascendió a la prensa y escandalizó al país de presuntos miembros de las FARC.

12 Por ejemplo, en una ocasión anterior fue rechazada bajo la denominación de “reclusión preventiva”.

13 Sería tanto como pretender que el Ecuador por ejemplo no viola la Convención Interamericana porque en vez de reinstaurar la “pena de muerte” regula la “ejecución judicial” o cualquier otro nombre que al legislador se le ocurra.

#### 4. EL HABEAS CORPUS Y EL LÍMITE TEMPORAL DE LA APREHENSIÓN

El último aspecto digno de mencionar, es la aplicación del hábeas corpus para conseguir depurar ciertas prácticas adoptadas por el sistema penal. Como se vio, la tendencia en las ciudades donde se aplica el sistema escrito –incluido Cuenca antes de la introducción del sistema oral–, es la violación generalizada y casi absoluta de la garantía de las 24 horas.

En este contexto, se esperaría una generalizada aplicación del “hábeas corpus”. Pero, al tratarse de un problema estructural se encuentra incompatibilidad del sistema procesal escogido con el límite temporal planteado. No solo que este recurso no ha podido corregir las prácticas, sino que ante la necesidad de que el sistema penal funcione, algunos funcionarios con sus actuaciones han caído en la tentación de dejar de lado las garantías fundamentales, han corroído el sistema y desnaturalizado el puesto que ocupan. En palabras de un juez de Guayaquil:

**P:** *¿El límite de las 24 horas para la detención es una razón para que los imputados recuperen su libertad?*

**R:** *En mi experiencia, solo recuperan la libertad los imputados de hurtos que se dan en el comisariato, dos tarros de leche, una pasta, un cepillo; pero si me llega un asunto de tráfico de drogas, no. Dentro de las 24 horas es físicamente imposible que el fiscal haya investigado y yo no le doy la libertad, sinceramente no.*

**P:** *¿Y en ese caso el Municipio, aquí en Guayaquil, está aplicando el Habeas Corpus?*

**R:** *Tengo entendido que aquí en Guayaquil los habeas corpus no se dan. De lo que yo conozco solo he sabido de un habeas corpus<sup>14</sup>.*

El extracto reproducido deja entrever como los jueces penales, sistemáticamente, han renunciado a su papel de garantistas. Las mismas reacciones también se han recogido en Quito:

**P:** *¿En su ciudad el recurso de habeas corpus está funcionando como un recurso efectivo para que se respete la garantía de las 24 horas?*

**R:** *Bueno, como una medida efectiva no; en la gran parte de los casos son artimañas del abogado para que sus defendidos obtengan la libertad, en muchos casos está siendo mal utilizado por ciertos profesionales del derecho, porque para conseguir la libertad no les importa nada, la situación de la sociedad.*

Es justo decir que hay jueces penales que muestran una actitud totalmente distinta, pero este cambio conductual se ha encontrado precisamente en la ciudad donde se ha introducido el sistema oral:

**P:** *¿Se están respetando las 24 horas?*

**R:** *Nosotros estamos respetando las 24 horas, no conozco un solo caso en que se haya sobrepasado este límite. Si excede, los jueces estamos disponiendo inmediatamente la libertad del detenido.*

**P:** *¿Está funcionando el recurso de habeas corpus?*

**R:** *Le pongo como referente, en tres años no he tenido un solo recurso de habeas corpus, esto refleja que se está respetando la Constitución.*

**P:** *¿Con qué frecuencia usted pone en libertad a una persona porque el fiscal ha incumplido las 24 horas?*

**R:** *Muy poco, de 10 casos será uno.*

Es importante anotar que en la presente investigación, siendo minoritarios los casos, en Cuenca también se han encontrado violaciones.

En este contexto, la imposibilidad fáctica que ha mostrado el sistema escrito para que se cumpla con los plazos legales ha corroído figuras procesales fundamentales para los derechos humanos y el sistema penal. El que los jueces penales, en lugar de preocuparse de los derechos fundamentales, lleguen a comprometerse tanto con el funcionamiento del sistema que olviden su papel de garantistas constituye un problema estructural.

ETAPA  
INTERMEDIA



## CAPÍTULO 7

### ETAPA INTERMEDIA

#### 1. ANTECEDENTES

El énfasis en el estudio de la etapa intermedia, tuvo su origen en la preocupación por un dato obtenido en la Primera Evaluación, con respecto al cual no se obtuvo una respuesta satisfactoria: si el Ministerio Público, en el año 2002, dictaminó en el 9,9 por ciento del total de denuncias, ¿qué pasa en la etapa intermedia que solo el 0,9 por ciento llega a juicio? En ese momento, se prefirió no adelantar ninguna hipótesis porque faltaban datos centrales, por ejemplo, no se conocía cuántos dictámenes de ese 9,9 por ciento eran acusatorios y absolutorios, cuál era la repercusión de los distintos filtros, qué impacto tenía el recurso de apelación, etc.

Es importante anotar, desde el primer momento, los límites de este breve análisis. A pesar de que se tiene consciencia de que hay graves distorsiones en las actuaciones de los actores y existen múltiples problemas legales, este estudio por el momento deja de lado estos factores y solo se ocupa de ellos en tanto tengan un impacto directo sobre su objeto: la incidencia en el funcionamiento del proceso penal.

#### 2. RESULTADOS ENCONTRADOS

El primer dato importante se refiere al número de los dictámenes tanto acusatorios, como no acusatorios. El siguiente cuadro da cuenta de esta proporción.

Ciudad	Proporción de dictámenes	
	No acusatorios	Acusatorios
Quito	41.48%	58.52%
Guayaquil	79.90%	25.10%
Cuenca	16.89%	83.11%
<b>Total país</b>	37.03%	62.97%

\* Datos del Ministerio Público 2004

Esta cifra debería preocupar al Ministerio Público. Legalmente se entiende que para iniciar una instrucción fiscal a una persona, se debe contar con fundamentos suficientes y por ello, parece demasiado alto el porcentaje de dictámenes no acusatorios. Pero visto geográficamente en las tres ciudades, el problema

parece estar ubicado mayoritariamente en Guayaquil, donde la proporción es exagerada; en Quito, en menor grado; y en Cuenca parecería no tener casi problemas, de hecho, los dictámenes acusatorios superan con 20 puntos el promedio nacional.

El siguiente aspecto, es que si se toman las cifras del 2004 a nivel nacional, el fenómeno que originó este estudio se vuelve a repetir con proporciones más o menos similares. De un total de 8,36 por ciento de dictámenes, apenas el 1.3 por ciento de casos llega a sentencia. Los datos aportados solo en parte explican el problema, debido a que el filtro real asignable a la etapa intermedia en el año 2004, se obtiene de la diferencia entre los dictámenes acusatorios, 5,2 por ciento, con el 1,3 por ciento que corresponde a los juicios efectivamente realizados. Esto quiere decir que apenas uno de cada cuatro dictámenes acusatorios llega a juicio. Si se toma en cuenta que son casos en los que el Ministerio Público ha encontrado mérito y el estado ecuatoriano ha invertido todos los recursos para agotar la etapa investigativa, se puede tener una idea más cabal del impacto funcional que tiene para el sistema. Cualitativamente, cada caso que se queda en esta etapa tiene un significado muy alto, debido a que

Ciudad	2004				2005			
	Realizadas	%	No realizadas	%	se realizó	%	no se realizó	%
Quito	10	55.56%	8	44.44%	6	37.50%	10	62.50%
Guayaquil	20	100%	0	0.00%	22	100%	0	0.00%
Cuenca	20	100%	0	0.00%	17	89.47%	2	10.53%
<b>Total país</b>	50	86.21%	8	13.79%	45	78.95%	12	21.05%

El análisis por ciudades pone de manifiesto un problema funcional serio detectado en la ciudad de Quito, la muestra revela que aproximadamente un 45 por ciento de las audiencias no se han realizado desde el año 2004 y algo más del 60 por ciento en el 2005, arrojando un integrado del 53 por ciento. Pero los problemas de organización quedan reflejados de cuerpo entero cuando se analizan las causas por las cuales no se dieron esas audiencias, las mismas que se pueden dividir en dos sectores: el primero imputable a

son causas, que en principio, deberían cumplir con los requisitos para tener éxito, pero se malogran.

Es importante anotar que en este filtrado, hay solo un elemento al que hemos tenido que renunciar: del total de autos de llamamiento a juicio, en cuántos casos se llega a dar una audiencia de juicio. A pesar de que se sabe que este factor es relevante, como quedará en evidencia con el análisis que sigue, su repercusión necesariamente tiene que ser menor a la conseguida por los sucesivos filtros de la etapa intermedia.

Para describir los costos en materia de depuración y de tiempo en la administración de justicia, en adelante se utilizará como referente la muestra tomada por el estudio de campo y, cuando sea posible, se complementará con datos aportados por el Ministerio Público.

Al centrar el análisis en el funcionamiento de la etapa intermedia, se puede verificar que tanto en la muestra del 2004 como en la del 2005, hay un número significativo de causas que teniendo dictamen acusatorio, las audiencias preliminares no se llegan a realizar. En el integrado de las tres ciudades la cifra alcanza, aproximadamente, el 17 por ciento. El siguiente cuadro detalla los resultados obtenidos en cada una de las ciudades:

la organización de los juzgados, que representan algo más de la mitad de ocasiones, básicamente porque nunca se fijó día y hora o porque las partes han sido convocadas simultáneamente a otras audiencias. En el segundo sector, es decir, las causas no imputables a la Función Judicial, fueron porque las partes no concurren o el sindicado está prófugo.

Resulta llamativo que uno de cada cinco casos se quede en una etapa, que en principio, no debería constituir ningún filtro. A pesar de que en un primer

momento se aceptó como explicación que hubiesen audiencias intermedias que no se realizaran por la inasistencia de las partes -dato obtenido de los expedientes-; esa explicación a pesar de ser válida para una o dos suspensiones de audiencia, no es justificativo para que una audiencia no se realice. Si se toma en cuenta que por decisión de la propia Función Judicial, las audiencias intermedias se deben pasar aún sin la presencia del sindicado, no existe en principio ninguna razón valedera para que una audiencia no se efectúe luego de algún intento fallido; tanto es así que por ejemplo Guayaquil muestra una efectividad del 100 por ciento.

A raíz de la Primera Evaluación, había conciencia del problema generado por la falta de una agenda judicial unificada, pero lo que resultó una sorpresa es que la causa de mayor repercusión individual, fue que las audiencias simplemente no se fijaran. Es difícil imaginar una muestra más palpable de los costos, que para el sistema penal y la sociedad, tiene la falta de una administración técnica de los juzgados. De los datos obtenidos en Quito se demuestra que uno de cada dos casos que la Fiscalía investiga y acusa, se pierde por la falta de organización de los juzgados. Además, se vuelve inexplicable que se haya permitido que factores, que en principio son simples y de fácil resolución, alcancen tal repercusión.

Un segundo dato preocupante que se extrae del cuadro comparativo de audiencias realizadas por ciudades, es la diferencia encontrada en la productividad mostrada en el año 2004, frente al 2005. A excepción de Guayaquil, se verifica una diferencia funcional con una clara tendencia a la baja. En Quito, la disminución sufrida en el año 2005, frente al 2004 en relación a la productividad de las audiencias realizadas alcanza el 18,1 por ciento, y en Cuenca el 10,5 por ciento. La explicación más lógica es pensar que todavía hay audiencias del 2005 que no se realizan.

Si se continúa con el proceso de depurado, un 35 por ciento de casos en el 2004 y un 19 por ciento en el 2005, reciben sobreesimiento; las cifras corresponden a las tres ciudades investigadas.

Adicionalmente, se deben agregar los costos de la apelación. En el 21 por ciento de los casos del 2004 y

el 32 por ciento del 2005, hubo apelación, dando un integrado del 26 por ciento. Ello significa que, prácticamente, uno de cada cuatro casos se apela. Ahora, el aspecto interesante radica en que de los 10 casos que se apelaron en la muestra del 2004, el 30 por ciento no recibió respuesta, y de los 13 del 2005, el 46 por ciento tampoco, otorgando un integrado nacional de 39 por ciento. Es decir, que aproximadamente en estas tres ciudades, cuatro de cada 10 casos que se apelan se quedan porque el recurso no se resuelve.

Año	Porcentaje casos apelados	Porcentaje casos no recibieron respuesta
<b>Año 2005</b>	32%	46%
<b>Año 2004</b>	21%	30%

Si a estos filtros se suma el tamiz anotado de audiencias de juicio que no se dan, sin descartar que pueda haber el influjo de algún factor adicional, como causas que entre uno y otro paso se traspapelen, se llega al global del cual se partió: uno de cada cuatro dictámenes acusatorios llega a juicio.

Los costos para el sistema también se manifiestan en tiempos. El promedio de los 111 casos estudiados entre el dictamen acusatorio y la resolución dictada en la audiencia preliminar fue de 59 días y nueve horas, prácticamente dos meses. Observado el fenómeno por ciudades, los resultados son:

Ciudad	Tiempo 2004	Tiempo 2005
Quito	104 d, 11 h, 18 m	35 d, 13 h, 24 m
Guayaquil	101d, 8 h, 49 m	114 d, 6 h, 5m
Cuenca	29 d, 22 h, 16 m	24 d, 8 h, 7 m

Se ve una tendencia preocupante en las dos ciudades grandes. El tiempo que requiere la simple realización de la audiencia tiende a superar los 100 días, tiempo que si se compara con los 90 días que tiene la Fiscalía para investigar en la instrucción fiscal, muestra la desproporción que estructuralmente representa. Es importante anotar que en Quito, en el 2005, la cifra es extremadamente buena, pero si cruzamos

con el dato de las audiencias que masivamente no se realizan, parece ser que las que no se dan en las primeras convocatorias, simplemente no se fijan después, y entonces no ingresan al cómputo.

Los costos temporales de las cifras anotadas son solo parciales, porque simplemente se toma el período entre el dictamen y la audiencia, pero adicionalmente se debe considerar el período del recurso de apelación. El promedio del tiempo existente entre la presentación del recurso de apelación y la resolución fue de 153 días y seis horas. Por tanto, el costo real de tiempo en la etapa intermedia, en aquellos casos en los cuales existe apelación, es de 212 días y 15 horas.

Promedio de tiempo existente entre la presentación del recurso de apelación y la resolución.	153 d, 6 h
Duración de la Etapa Intermedia en los casos en los que existe apelación	212 d, 15 h

El haber optado por un modelo de etapa intermedia pesado donde se incluye control de mérito y por tanto se introduce una decisión del fondo sobre el caso, ha generado la obligación de incluir un recurso de apelación, resultando inmanejable para un sistema todavía en implantación como el nuestro.

En este sentido parece muy realista la posición adoptada por los actores en el proyecto de reformas presentado. En él proponen cambiar el enfoque tradicional de la etapa intermedia y optar por un modelo más sencillo y realista; eliminar el control de mérito y, si el fiscal acusa, obligarlo a defender su posición en el juicio, con todos los filtros de calidad como la inmediación y la contradicción. Este modelo ha sido probado en países como Chile y varios estados de los Estados Unidos con mucho éxito.

Además, se debe tener en cuenta un error conceptual profundo, en los países que tienen asentado el sistema oral, se tiene claro un tema: la decisión de impedir que llegue un caso a juicio es de fondo, en este sentido, si se adopta el modelo de control previo de mérito, se lo resguarda con todas las garantías necesarias: inmediación, contradicción, oralidad, etc. En este sentido la audien-

cia preliminar se vuelve un verdadero mini juicio con presencia de testigos, peritos y los demás elementos probatorios. El desfase conceptual se genera cuando se pretende tomar una decisión de esta naturaleza y no se otorga una base de convicción clara.

En la práctica este vacío se ha llenado por los usos tradicionales, la decisión se toma mayoritariamente sobre la base de la información suministrada por el expediente. Al respecto, un juez de Cuenca dice:

**P:** *¿Qué tipo de información, de la que consta en el expediente, le permite a usted tomar una decisión?*

**R:** *El manejo del expediente permite conocer de qué manera se ha realizado el acopio inculpativo de la Fiscalía, si se han vulnerado o no las garantías fundamentales, si es que se permitió el derecho a la defensa y permite al juez, en el momento oportuno, formular las presunciones graves sobre la existencia de la infracción y sobre la responsabilidad del imputado. Yo no creo que el expediente como tal es el único medio para formularse una convicción, pero sí creo que el expediente estaría determinando al menos un 70 por ciento y el restante 30 por ciento lo estaría dando la audiencia preliminar.*

El extracto reproducido permite concluir que una resolución sobre un tema de fondo, como el que un caso vaya o no a juicio, se toma, al menos mayoritariamente, sobre la base del sistema escrito. Pero se han obtenido otros testimonios que dan cuenta del grado de degradación de esta etapa, especialmente en las ciudades grandes. Un juez de Guayaquil dice:

**P:** *¿Ocurren cruces de fiscales y defensores, en el sentido de que al mismo tiempo tienen que asistir a más de una audiencia?*

**R:** *Lamentablemente sí, se dan cruces frecuentes. Da pena decirlo, pero solo dejan instalada la audiencia y se van a otro juzgado, y esto pasa tanto con defensores como con fiscales. Porque tienen a otra hora en otro juzgado.*

**P:** *¿Esto quiere decir que hay fiscales que no pasan toda la audiencia con usted?*

**R:** *Hay fiscales que solo dejan la primera parte y se tienen que ir a otro juzgado, no se olvide que solo son 70 fiscales (...).*

**P:** *¿En este caso no escucharían lo que dice la defensa?*

**R:** *Ratifica o expone la fundamentación del dictamen fiscal conforme al 219, en la segunda parte, pero no presencia la exposición del defensor público o privado, porque es físicamente imposible. Cuando fui agente fiscal, también lo hacía.*

Esta etapa se ha convertido en un elemento disfuncional, pues es uno de los bastiones para el mantenimiento de las prácticas tradicionales. A más de tomar una decisión de fondo en base al sistema escrito, impide, por ejemplo, desformalizar la investigación, ya que por el momento no se ve viable que los jueces tomen la decisión de llamar a juicio a una persona basándose en una carpeta que no esté cocida, foliada, con una serie de firmas y constancias. En tal sentido, se vuelven utópicos los deseos de introducir nuevos usos como formularios llenados a mano por policías y fiscales:

**P:** *¿Qué diría usted si conoce de un fiscal que lleva el expediente desformalizado, por ejemplo, con*

### 3. LA CONSULTA OBLIGATORIA

La falta de realismo y pragmatismo propios de un país cuya cultura jurídica ha reducido al derecho y la administración de justicia a la norma jurídica, ha llevado a creer que es suficiente establecer principios, mandatos legales, plazos y sanciones para que el ideario planteado por el Código sea cumplido. El ámbito del análisis funcional del proceso, con un estudio de costos beneficios de cada una de las opciones procesales disponibles fue dejada de lado.

En este punto se va a analizar el modelo de consulta obligatoria, esta opción procesal consiste en subir en consulta, por mandato legal, una serie de resoluciones

*anotaciones en los márgenes, párrafos subrayados, formularios llenados a mano, sin coser?*

**R:** *Un proceso habla mucho de la personalidad de quien lo lleva y si reuniría las características que acaba de mencionar en esta pregunta, no concibo que sea una persona que esté colaborando con la administración de justicia. Sería una forma de ofender su trabajo y afectaría cuestiones de procedimiento de las causas, también de procedibilidad y a la postre podría arrojar cuestiones de nulidad.*

En resumen, esta etapa, a más de tener cuestionamientos profundos de legitimidad, por la forma como se está llevando, acarrea costos desproporcionados en relación a sus beneficios. En la práctica, mayor relevancia tienen factores como audiencias que no se convocan, que se suspenden por falta de organización, la posibilidad de interponer un recurso costoso, etc. Realidad que hace necesario repensar en la estructura de esta etapa.

Pero es importante no perder de vista que no se conseguirá mucho con una etapa intermedia bien concebida, mientras la Función Judicial y especialmente el Consejo Nacional de la Judicatura no acepten los problemas administrativos y las consecuencias generadas por la falta de apoyo administrativo y técnico a los juzgados penales.

judiciales y fiscales.

Se debe recordar que la ley prevé tres razones por las cuales puede acceder un caso al conocimiento del Ministro Fiscal Distrital: la primera, porque el juez no está de acuerdo con la decisión del fiscal y las otras dos son variantes de mandato legal, el que exista acusación particular y que el delito sea reprimido con reclusión. Es importante tener en cuenta que existe una diferencia conceptual profunda entre las dos concepciones: mientras que en la primera opción existe un análisis de las circunstancias y de la decisión adoptada en el caso concreto, donde la razón de la consulta es la inconformidad de uno de los actores (el juez) con la resolución tomada

por otro (el fiscal), en el segundo y tercer supuestos, la puesta en consideración del jerárquicamente superior, se hace sin ninguna constatación de una necesidad procesal del caso concreto, sino por una disposición legal basada en prejuicios plasmados en norma procesal.

Para el análisis del fenómeno generado por la consulta obligatoria, se ha tomado como referente, exclusivamente, el caso de los dictámenes no acusatorios que suben en consulta del fiscal superior.

La metodología se centró en la revisión de expedientes, cuyos casos habían recibido dictamen abstentivo. La muestra se tomó en las tres ciudades, con casos de los meses de febrero, marzo y abril de los años 2004 y 2005; los casos de Quito y Guayaquil fueron 40, y en Cuenca 12, debido a que no existió el número requerido.

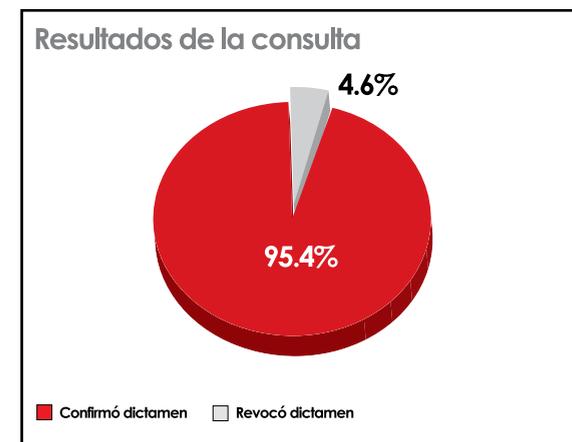
### Resultados encontrados

Los resultados son gráficos en reflejar, que del total de la muestra tomada, los casos que suben a consulta del fiscal superior, en razón de un análisis de las circunstancias del caso concreto, no alcanzan al 17 por ciento del total; en los restantes, el único motivo es un mandato legal.

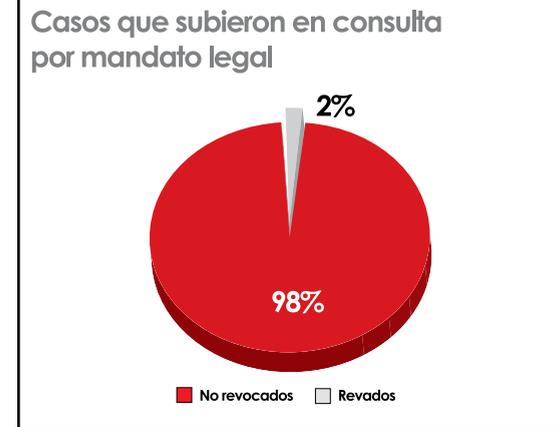


Es llamativo el dato comparativo por ciudades. En Quito y Guayaquil, el número de causas que suben porque el juez no está de acuerdo con el dictamen abstentivo, es de menos del nueve por ciento; en tanto que en Cuenca alcanza un 80 por ciento. La cifra de esta última ciudad, parece reflejar una inusual discrepancia de criterios entre fiscales y jueces sobre los casos que deben llegar a juicio; en cuatro de cada cinco ocasiones en que el fiscal cree no tener fundamentos para sostener la acusación, el juez muestra estar dispuesto a juzgarlo.

El segundo dato importante es el referente a la efectividad de esta figura, se supone que está destinada a frenar los abusos por parte de los fiscales. Las cifras demuestran que en más de un 95 por ciento de los casos la decisión se ratifica, por tanto, un margen pequeño de discrepancia no parece justificar un blindaje tan profundo como el adoptado por el sistema penal.



Pero si se toman solo los casos que subieron por mandato legal, los resultados son aún más gráficos: de los 110 casos en los que los dictámenes no acusatorios subieron en consulta por esta razón, en las tres ciudades, apenas dos fueron revocados, consiguiendo una eficacia real del 1,8 por ciento. Visto por ciudades, ambos estuvieron en Quito, en Cuenca y Guayaquil su incidencia fue nula.



El haber montado un esquema de resguardo en extremo celoso, evidentemente tiene costos que repercuten en los recursos del sistema y en su efectividad. En este caso concreto, la tramitación de un incidente en principio simple de acuerdo al integrado por ciudades arrojó un tiempo de 81 días y seis horas.

Ciudad	Tiempo de resolución de consulta
Quito	130 d, 7 h, 58 m
Guayaquil	53d, 14 h, 41 m
Cuenca	16 d, 10 h, 44 m

Queda en evidencia los costos para la administración de justicia. En los despachos de los ministros fiscales distritales de las dos ciudades grandes, parece estar pasando la factura el rígido sistema de consultas obligatorias donde aparentemente se está generando un cuello de botella funcional. El tiempo que toma tramitar este incidente por ejemplo en Quito, supera con holgura el plazo de 90 días que la ley asigna como duración máxima de la instrucción fiscal, lo cual refleja un problema funcional serio.

El problema no está en actores concretos o personas determinadas, nace por un profundo desfase conceptual. No se puede pretender consagrar un sistema acusatorio, basado en el impulso y control procesal de las partes y, concomitantemente, un modelo de consultas obligatorias, fundado en un modelo de desconfianza metódica en los actores. El resultado

de un esquema que intenta responder a dos lógicas contrapuestas, no puede ser orgánico. En este caso, ha generado un problema funcional cuya repercusión es claramente verificable desde el punto de vista de las estadísticas.

En la práctica, ¿será posible que en el Ecuador se pueda exigir a los ministros fiscales distritales que asuman el papel de “gerentes” de sus distritos, como sucede en los países que tienen el sistema maduro, cuando la ley los llena de una cantidad de trabajo que a la larga muestra ser absurdo?: transcurren 81 días para rectificar el 4,6 por ciento de causas y en el caso de consultas obligatorias, el 1,8 por ciento.

Un punto importante es analizar la filosofía de esta medida. A pesar de que tenemos una Constitución muy de avanzada en materia de garantías, hemos suscrito los principales convenios de derechos humanos e incluso el Código de Procedimiento Penal tiene una serie de normas enunciativas de las garantías del sindicado; en el fondo no se puede esconder la profunda cultura represiva. Es muy decidor como nuestra ley se aparta del principio de presunción de inocencia, cuando da muestras claras de que le cuesta aceptar un dictamen abstentivo, no le basta con someter a control judicial esta decisión, sino que adicionalmente hace tabla rasa del análisis de los actores e introduce límites legales casi absolutos, donde los únicos casos que no se consultan al superior jerárquico de la fiscalía son los delitos de prisión, en los que no existe acusador particular y que el juez esté de acuerdo con no juzgarlo. En pocas palabras, impone una norma de actuación donde la regla debería ser la acusación y solo excepcionalmente se permite que una persona no vaya a juicio penal.

### Repercusión del sistema de recursos en el funcionamiento del sistema

A pesar de no haber sido un objetivo de la investigación, los resultados obtenidos obligan a realizar una advertencia específica del impacto que el diseño elegido tiene sobre el aspecto funcional de la justicia penal. Las

dos experiencias anteriores dejan en evidencia que hay que poner mayor énfasis en el análisis de los flujos procesales. Es imperioso conseguir un equilibrio entre dos aspectos, por un lado, los derechos que se pretenden garantizar y, por otro, los recursos con que se cuenta y los costos que para el sistema tienen hacerlos efectivos, mediante la revisión de la decisión por el superior jerárquico. La visión tradicional ha generado, que el establecer recursos, siga una lógica tan simple como la de detectar cualquier decisión que tenga alguna repercusión y hacerla susceptible de recurso, e incluso, si existe oportunidad de un abuso de los actores, en casos que puedan tener cierta relevancia, se ha preferido que por mandato legal suba en consulta obligatoria.

La lógica anotada no responde a la filosofía del esquema procesal adoptado. En primer término, se debe tener claro que un modelo acusatorio es un sistema de partes, donde a cada una se le considera con suficiente capacidad como para hacer valer sus intereses, sin necesidad de que la ley o terceros actores se conviertan en una especie de tutores. Por este motivo, antes que adoptar rígidos métodos de consulta legal obligatoria, que en la práctica no han conseguido más que atascar la justicia, lo importante es dotar a las partes de mecanismos para oponerse y hacer valer sus derechos de manera efectiva.

En segundo lugar, se debe estudiar el flujo de los recursos existentes. Existen indicios que muestran que

se están formando cuellos de botella en este sector, por tanto sí hay maneras de conseguir métodos razonables de precautelar derechos frente a determinadas decisiones, que no impliquen la utilización de un esquema tan costoso; sería buena idea adoptarlos, para reservar aquella vía y su efectividad para aquellas decisiones que sí lo justifiquen.

Como se anotó, una decisión tan simple como resolver un recurso de apelación, en los 44 casos que se apelaron de procesos que fueron a juicio, durante el mes, duraron en promedio 153 días y por ciudades: 113 días en Cuenca, 147 días en Guayaquil y 164 días en Quito. En el caso de las consultas a los fiscales superiores, el consolidado nacional arrojó 81 días. Pero, estamos claros, estos no son los cuellos de botella más representativos. Si se hubiera tomado una muestra del recurso de casación, los resultados serían mucho más gráficos, esto resultó imposible por la inexistencia de la Corte Suprema de Justicia cuando se realizaba la investigación.

En resumen, es necesaria una revisión integral de nuestro sistema procesal desde la perspectiva de su funcionamiento, con un especial cuidado en el tipo de decisiones en las que se otorgan recursos de alzada, sea ante fiscales o jueces superiores. Pero este tema supera en mucho el alcance de este análisis, por tanto, la intención es solo dejar planteada una línea de investigación que es urgente para nuestro país.

## ORGANIZACIÓN Y OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS



## CAPÍTULO 8

# ORGANIZACIÓN Y OBSERVACIÓN DE DE AUDIENCIAS

### 1. ORGANIZACIÓN DE AUDENCIAS

#### Antecedentes

Uno de los puntos más sensibles para la introducción del sistema acusatorio oral es la efectiva realización de las audiencias fijadas. En un modelo como el nuestro, donde la audiencia preliminar y especialmente la de juicio son las únicas actuaciones públicas y controvertidas<sup>1</sup>, el papel que desempeña este factor es fundamental, debido a que en gran medida de su efectiva realización depende el efecto incluso simbólico del sistema procesal. Si se espera que el público capte alguna diferencia en el servicio, con la introducción del modelo acusatorio – oral, es evidente que resulta clave la realización de estas dos audiencias. En este sentido, es un punto prioritario el estudio de la efectividad del sistema procesal para realizar audiencias.

En este tema la metodología empleada, fue el asistir al 100 por ciento de las audiencias que se realizaron durante un mes en los tribunales de Quito, Guayaquil y Cuenca. En Quito y Cuenca este ejercicio se realizó del 15 de noviembre al 15 de diciembre del 2005. En Guayaquil, se llevó a cabo del 5 de enero al 5 de febrero del 2006, debido a que la ciudad enfrentó, durante el último trimestre del 2005 un paro en la Penitenciaría del Litoral. Durante este mes de estudio se observaron un total de 82 audiencias, adicionalmente, se constató la suspensión de 456 audiencias<sup>2</sup>.

#### Resultados encontrados

Los resultados obtenidos de las audiencias fallidas frente a las realizadas fueron los siguientes:

Ciudad	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Realizada	No Realizada	Realizada	No Realizada	Realizada	No Realizada
Evaluación 2002	31	35	18	133	10	4
Porcentajes 2002	47%	53%	12%	82%	71.40%	28.60%
Evaluación 2005	33	106	38	320	11	30
Porcentajes 2005	23.7%	76.3%	10.9%	89.1%	26.8%	73.2%

<sup>1</sup> A excepción de las audiencias en la etapa de investigación que se realizan en la ciudad de Cuenca y que se describen en esta Evaluación.

<sup>2</sup> Dado que la metodología se basa en la observación de audiencias del nuevo sistema, se han excluido los datos de audiencias con el anterior sistema (solo tres en Quito) y audiencias reservadas (se fijaron 11 en Quito, 21 en Guayaquil y 11 en Cuenca) que por la prohibición legal no se puede dar cuenta de lo sucedido.

Si se toma en cuenta la cifra de las audiencias realizadas, se halla un avance en esta Segunda Evaluación frente a la Primera. Mientras que en el mes en estudio en el 2002 se realizaron 59 audiencias, en el 2005 fueron 82, esta variación representa un incremento nada despreciable de un 149 por ciento. Si este incremento se analiza por ciudades, se constata que el avance se centra básicamente en la ciudad de Guayaquil, ya que en Quito hubo dos audiencias más y en Cuenca una. En el puerto principal el avance significó 21 más que en el 2002, y en cifras totales existe una mejora del 217 por ciento.

El progreso constatado, en términos absolutos, contrasta con la comparación de la efectividad al realizar las audiencias planificadas. Las cifras demuestran que los problemas para que las audiencias programadas se realicen son agudos, del total de 538 audiencias previstas en las tres ciudades, apenas un 15,4 por ciento se realizaron, el restante 84,6 por ciento, obviamente, fallaron. De hecho, en todas las jurisdicciones estudiadas, se verifica un retroceso en la efectividad frente a la evaluación anterior. El caso más dramático es Quito, donde de una efectividad del 47 por ciento se baja al 23,7 por ciento.

Si se considera el efecto que tiene para el sistema el tiempo por audiencia de tres miembros de tribunal, un fiscal, defensor, policías y peritos, se puede tener una idea del absurdo dispendio de recursos en un sistema penal tan pobre como el ecuatoriano.

Igual de preocupante es el impacto sobre el servicio público, pues conocer que algo más de cuatro de cada cinco audiencias se suspenden, y que los ciudadanos que estaban dispuestos a colaborar con la justicia no lo pueden hacer, debe ser motivo de reflexión. Lamentablemente, esta realidad genera un proceso de erosión progresivo. Con el grado de suspensión de audiencias los ciudadanos cada vez están menos dispuestos a seguir asistiendo a convocatorias que no se realizan y este círculo vicioso como se ve ya esta generando costos altísimos en las tres ciudades.

Si como variante se toma el número de audiencias realizadas por tribunal, por semana, se puede tener una idea del impacto que los problemas de organización de audiencias tienen en el sistema penal. En Quito (con cuatro tribunales), cada tribunal pasó 1,7 audiencias a la semana; en Guayaquil (con cinco tribunales) dos; y en Cuenca (con tres tribunales) 0,9. Si se toma en cuen-

ta que dentro del nuevo sistema básicamente las únicas obligaciones de un tribunal son realizar audiencias y dictar sentencias, y que para el efecto cada tribunal está constituido por tres vocales y en promedio por seis ayudantes de distintos rangos, se puede tener una idea del impacto económico que tiene el fracaso masivo en el tema de organización de audiencias.

Para terminar, vale hacer una reflexión sobre la situación particular de Guayaquil. Esta ciudad programó, en el mes en estudio, 358 audiencias de las cuales realizó 39. Si se parte de la forma cómo se están fijando las audiencias, a primeras horas de la mañana y de la tarde, matemáticamente se vuelve imposible realizar el número de audiencias que fueron fijadas. Cada tribunal, en 20 días laborables por mes, podría fijar 40 audiencias, al funcionar cinco tribunales, en total, se obtiene la disponibilidad para 200. ¿Cómo se fijaron 359? La desesperación de los actores está llevando a una práctica en extremo problemática, es muy común que se fijen audiencias con lapsos muy cortos de tiempo entre sí (en ocasiones menos de 30 minutos), con el fin de que si no se da una, se haga la otra. Esta práctica fue detectada en la Primera Evaluación, pero ésta se ha agravado. En lugar de dos audiencias por jornada, se ha encontrado tribunales que fijan aún más. El uso descrito, lleva a que si son dos las audiencias fijadas, necesariamente al menos el 50 por ciento se suspendan, porque si se da la una no se puede dar la otra. Así se explica cómo en esta ciudad el grado de suspensión alcanza casi el 90 por ciento.

Es importante dejar constancia de que no se sostiene que es imposible realizar varias audiencias en una sola jornada, de hecho, creemos que sería una muy buena práctica. Si se parte de que en Quito las audiencias de promedio duraron tres horas y 24 minutos; en Guayaquil una hora y 36 minutos; y, en Cuenca, 2 horas y 48 minutos.

### Duración de las audiencias de juicio en Quito, Guayaquil y Cuenca

Ciudad	Duración
Quito	3 horas, 24 minutos
Guayaquil	1 hora, 36 minutos
Cuenca	2 horas, 48 minutos

A excepción de Quito, en las otras dos ciudades, en un día promedio, sí se podrían realizar tres audiencias, incluso, en Guayaquil hasta más. Pero, para poder optimizar el tiempo, el criterio a aplicarse es muy distinto a simplemente poner audiencias con intervalos mínimos entre una y otra. Debería haber una unidad encargada de esta labor, que sobre la base de proyecciones en factores como el número de testigos a declarar, proceda a realizar estimaciones. Por ejemplo: si fija una audiencia no muy complicada a las 08:30, la siguiente puede estar programada para las 10:45. Claro que si no se visualiza que lo importante es ocuparse de que efectivamente las audiencias se realicen, es muy poco el progreso que se conseguirá.

### Problemas de organización

La tabulación del siguiente cuadro demandó una cierta valoración por parte de quien la realizó; sin embargo, creemos que es interesante al menos visualizar las principales causas para que no se realicen las audiencias:

	Quito	Guayaq.	Cuenca
No comparece fiscal	26.35%	14.15%	3.00%
No comparece acusado	17.57%	16.81%	24.24%
No comparecen policias	10.59%	12.30%	18.18%
No comparecen testigos	12.91%	15.90%	24.24%
Cruce de audiencias	4.10%	4.42%	3%
No se da a pedido defensor	1.29%	3.50%	
Acusador particular se escusó	1.80%		3%
No se conformó el tribunal	10%	10%	3%
No se llevan pruebas	4%		4%
No se da a pedido fiscal	-	7.90%	
No llevan pruebas		4%	
Defensor no acude	-	-	15.15%
Concedió conversión previo juicio	-	-	6%

Este cuadro deja en evidencia que, en las tres ciudades, los problemas suscitados por asuntos relacionados con la gestión en el tema de organización de audiencias son: inasistencia de los fiscales, inasistencia de testigos, inasistencia de peritos, no conformación de los tribunales y presentación de pruebas. Estas causas tienen un impacto preponderante frente a causas, que de cierta manera, están fuera del control del sistema como son la no presencia del acusado o incluso del abogado defensor, las cuales en ocasiones se usan como estrategias poco éticas.

El análisis cuantitativo refleja con claridad la magnitud del problema existente. En este apartado lo que se realizará es un cruce con información cualitativa (principalmente basada en el testimonio de los actores) que permite visualizar las razones que los han generado.

**• División de responsabilidades.-** Es preocupante que a pesar de la magnitud del problema entre los actores, luego de cuatros años y medio de la implantación del nuevo sistema, todavía no exista un acuerdo sobre la responsabilidad de la organización de audiencias. Estos dos extractos dejan en evidencia una profunda discrepancia que se ha captado en todo el sistema: “Las audiencias se suspenden porque los fiscales no traen a sus testigos; en un sistema acusatorio, ¿a quién corresponde traer la prueba?” (Miembro del tribunal penal de Cuenca). En tanto que un juez de Guayaquil al respecto comentó:

**P:** Parece que hay problemas en la inasistencia de testigos, la ley dice que les corresponde a los tribunales, pero hay quienes sostienen que quienes deben traerlos son las partes, ¿cómo funciona en la práctica?

**R:** Cuando fui fiscal, los tribunales penales me enviaban a mí la boleta para que yo la lleve al perito o al testigo. Cuando le corresponde al tribunal penal, pero hay un solo citador y esto hace físicamente imposible que lo haga.

**P:** ¿Uno para todo Guayaquil?

**R:** No, uno por tribunal, pero para esto es meritorio, ni siquiera el pasaje le paga la Función Judicial.

**P:** ¿Cómo?, ¿no tienen sueldo?

**R:** No tiene sueldo la gente que se dedica a esto es meritoria.

Desde nuestra perspectiva, es una obligación compartida entre todos los actores. La postura recogida del miembro del tribunal no coincide con el modelo legal establecido en el Ecuador. Es cierto que en algunos países el sistema oral prevé que cada parte se encargue de la notificación y de llevar a sus testigos. Pero también lo es que nuestro país, al igual que en muchos otros donde el sistema funciona muy bien (como Chile), no eligió este modelo. Es importante precisar, que uno y otro modelo han mostrado tener la potencialidad de funcionar igualmente bien; por tal motivo, el éxito no pasa por quien tiene la responsabilidad, sino porque aquella parte designada se comprometa efectivamente a obtener el resultado previsto.

Desde luego, esta tarea implica una colaboración de todos los actores. Por ejemplo, las partes deberán entregar la información necesaria que facilite la comunicación con testigos y peritos; avisar con anticipación su inasistencia a una audiencia; indicar si la ausencia de determinado testigo o perito hace inviable la audiencia, etc.<sup>3</sup>

• **Modelo de gestión.**- Entre la Primera y Segunda evaluaciones no ha existido ninguna política ni la introducción de nuevas prácticas tendientes a conseguir efectividad en esta tarea. Es fácil constatar que la preocupación central, no abarca el cumplimiento de una tarea como el que la audiencia efectivamente se dé, sino que el modelo funcional sigue orientado al simple cumplimiento de una formalidad, el conseguir plasmar en el “expediente” las constancias de las citaciones realizadas. De hecho las entrevistas de los actores así lo reflejan:

**P:** *¿En el aspecto administrativo, como la forma cómo se organizan las audiencias, ha habido algún cambio o estamos como hace cuatro años?*

**R:** *Es exactamente lo mismo, no podemos cambiar, son pasos que deben seguirse religiosamente.*

**P:** *¿No hay ninguna práctica nueva, como por*

*ejemplo, usar el teléfono para comunicarse con testigos o peritos?*

**R:** *No, no, no.*

Es importante tener consciencia de la naturaleza de la tarea de organizar audiencias. No se puede considerar como sinónimo de enviar boletas y, mucho menos confiar esta tarea a meritorios a los que ni siquiera se les reconoce el pasaje -como se desprende del testimonio del juez de Guayaquil-. Para cumplir con esta función, se requiere crear estructuras administrativas (unidades especializadas), encargadas de este tema o al menos tener personal específicamente dedicado a este fin, establecer metas en materia de servicio, como indicadores de audiencias realizadas frente a programadas, mecanismos de evaluación permanente e incluso, de ser posible, premios y sanciones por el cumplimiento o incumplimiento de los fines propuestos.

Desde luego, que para dar este paso se requiere de un proceso tendiente a la renovación de la visión de muchos actores. Un juez de Quito dice:

**P:** *¿En su juzgado, se han introducido otros medios de comunicación con las partes, distintos a la tradicional boleta?*

**R:** *No, no. Las boletas son el documento por el cual el juez se comunica con los sujetos de la relación procesal y allí está constando las condiciones, circunstancias y estado en que se encuentra el proceso. Nosotros no estamos conectados a la red, ni tenemos fax; tenemos el teléfono pero no para comunicaciones de trabajo, eso contrariaría la ley.*

• **Manejo de las agendas judiciales.**- Organizar audiencias también tiene que ver con otras prácticas administrativas. Como, por ejemplo, con el manejo de una agenda de juzgados y tribunales.

La visión tradicional ha impuesto un funcionamien-

to atomizado, donde cada juzgado y tribunal funciona como un verdadero mundo aparte:

**P:** *¿Quién lleva la agenda?*

**R:** *Tiene un calendario cada amanuense y entre ellos se ponen de acuerdo para que me pongan dos audiencias cada día, entonces si uno puso en el 5 de enero, los demás no pueden poner en esa fecha, en la mañana van con preso y en la tarde sin preso.*

Este fragmento deja entrever un paradigma simplemente incompatible con un sistema de audiencias. El grado de atomización en este juzgado de Guayaquil llega a un estado en que ni siquiera exista una persona responsable de la agenda. Desde luego, este esquema funcional no le permite evitar cruces con otros juzgados y tribunales, la misma jueza a paso seguido reconoce:

**P:** *¿Hay casos en que defensores y fiscales deben asistir a diferentes audiencias, a una misa hora?*

**R:** *Lamentablemente sí, se dan cruces frecuentes.*

La única salvedad que se debe hacer sobre esta realidad, es el sistema unificado de manejo de audiencias en Cuenca, centrado en el Coordinador de los juzgados. Este método ha permitido solventar en gran parte el problema de cruce de audiencias, de hecho, en esta ciudad, solo una de las 33 audiencias que se suspendieron durante el mes en estudio, se

debió a esta causa. Lamentablemente, una falta de visión global del sistema ha impedido superar de una vez por todas la dificultad existente; ya que la coordinación para que no se crucen las audiencias se realiza exclusivamente tomando en cuenta las agendas de jueces y fiscales, pero no se ocupan de la defensa, por este motivo el problema en menor grado subsiste. A pesar de que existe este avance en Cuenca, el hecho de que no se ocupen de los demás temas relacionados a la organización de audiencias<sup>4</sup>, ha llevado a que los resultados sean muy similares a los de las otras ciudades e incluso que exista un descenso bastante significativo en la productividad respecto a la detectada en la Primera Evaluación.

En la realización de audiencias ha existido hasta un cierto nivel de displicencia. Uno de los cuestionamientos más fuertes que introdujo la anterior evaluación, fue la forma cómo los juzgados y tribunales organizan la agenda de las audiencias. La Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal presentó una propuesta sobre la organización de audiencias<sup>5</sup> al pleno del Consejo de la Judicatura (anterior), que por ser simple y lógica se entendía que no iba a tener oposición. En primera instancia, este organismo aceptó manejar una agenda única para las audiencias, pero luego, en base a consultas realizadas a los jueces y negando evidencia empírica, decidió que “no había ningún problema” y que por tanto las cosas seguirían igual.

<sup>3</sup> Al respecto, durante la reunión de validación de esta investigación, con profesores de Derecho Procesal Penal, se indicó que la propia ley determina requisitos demasiado formales para convocar a los testigos a las audiencias. Se confirmó que ni la Función Judicial ni el Ministerio Público hacen un esfuerzo serio para que disminuya la inasistencia de testigos o se obtenga información sobre la continua inasistencia de los testigos a determinadas audiencias, con el fin de tomar los correctivos del caso. Por su parte, los fiscales señalaron en la validación que en muchas ocasiones ellos deben pagar el hotel a los testigos para asegurar su presencia en la audiencia.

<sup>4</sup> Por ejemplo, ocho audiencias se suspendieron por ausencia de testigos de la Fiscalía.

<sup>5</sup> La Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal conformó una subcomisión para que trabajara en un modelo de organización de audiencias, tomando como insumo la experiencia de Cuenca y la información del Plan Maestro de Ajuste del Sistema de Justicia Penal del Ecuador, desarrollado por INECIP, bajo la dirección de Alberto Binder.

## 2. OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS

Este capítulo tiene como finalidad introducir un análisis del grado de aplicación de tres principios del sistema: la oralidad, el principio acusatorio y la publicidad, mediante la observación de audiencias. Para conseguir los objetivos propuestos, se ha sacrificado una serie de experiencias puntuales que se suscitaron en las audiencias a las cuales se asistió, en favor de una metodología fundamentada en ciertos datos sólidos como tiempos, número de audiencias y la presencia o no de ciertas prácticas; metodología que permite ganar en objetividad y en la posibilidad de generalizar los resultados.

En cuanto a la oralidad, el interés se centró en:

**a) La observación de ciertas prácticas probatorias.-** Por ejemplo, se buscó detectar si se leyeron versiones de personas que no comparecieron a juicio, excluyendo los anticipos probatorios; si se leyeron versiones de personas que sí comparecieron a juicio; si se introdujeron documentos, objetos, fotografías, filmaciones o grabaciones sin publicitarlos. Todas estas prácticas resultan problemáticas porque introducen elementos probatorios no practicados en la audiencia, limitan el control de calidad de la información propio del sistema oral e impiden que la ciudadanía pueda realizar un adecuado proceso de auditoría sobre el proceso.

La evaluación permitió levantar información estadística sobre la introducción o ausencia de las prácticas anotadas. Adicionalmente, por tener una línea de base fijada el año 2002, en este momento se puede verificar la situación actual y realizar un breve análisis comparativo:

**Prácticas probatorias que desvirtúan el sistema acusatorio (Evaluación 2002)**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se leyeron versiones anteriores de personas que no comparecieron a juicio	6	23	2	16	3	6
Se leyeron versiones anteriores de personas que sí comparecieron a juicio	6	23	3	15	2	7
Se introdujeron documentos que no se leyeron públicamente	13	16	2	16	4	5
Se practicaron objetos, fotografías, filmaciones y grabaciones que no se exhibieron públicamente	7	22	1	17	1	8

**(Evaluación 2005)**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se leyeron versiones anteriores de personas que no comparecieron a juicio	13	20	3	34	2	9
Se leyeron versiones anteriores de personas que sí comparecieron a juicio	19	14	25	13	6	5
Se introdujeron documentos que no se leyeron públicamente	6	5	25	13	19	14

En términos generales, existe un retroceso que sin ser muy profundo es de consideración. Este aspecto es preocupante porque deja en evidencia, que a diferencia de otras prácticas referentes a la litigación oral, en el caso de la práctica probatoria no solo que no han habido avances sino que han ocurrido, incluso, retrocesos.

**b) Los problemas en la producción de ciertas pruebas.-** Se observa que las partes introducen y los jueces aceptan, como pruebas documentales, los registros de las versiones. Claro que en la práctica, la trascendencia de este uso se relativiza debido a que con anterioridad el tribunal no solo que tiene una copia del expediente, sino que generalmente ya ha leído su contenido.

Esta realidad se acentúa al tratarse de los peritos, pues existe una tendencia a sustituir su testimonio por la simple introducción del informe. Se han observado distintas variantes, desde testimonios que en lo esencial no tocan el tema de fondo sino que están destinados a que el perito reconozca su firma y rúbrica en el informe para introducirlo como prueba documental, hasta interrogatorios incompletos donde preguntas importantes relacionadas con la pericia, como en qué consistió el procedimiento científico, no son realizadas.

Las sentencias que dan cuenta de esta realidad, son muy difundidas. Es muy común encontrar que en el fundamento de las mismas se cite, por ejemplo, las fojas donde se encuentra el informe como si esa fuera la fuente de prueba: *“El reconocimiento del lugar de los hechos, cuyo informe pericial realizado por el Lic. (...)*

*consta de fs. 216 y 217 del proceso, en el que se incluye el plano de situación y fotografías, fs. 218 AL 221 del proceso”.*

**c) Los problemas con prácticas relacionadas a la manera en que los tribunales están dictando sentencia.-** El primer dato de relevancia, es que en solo dos casos en la ciudad de Quito, de los 82 casos relevados en las tres ciudades, la sentencia se dio el mismo día de la audiencia. Este factor genera una distorsión de proporciones en el sistema, debido a que si no se dictan de manera inmediata las sentencias, se disminuye de manera notable la posibilidad de una contraloría social efectiva. Desde el punto de vista del ciudadano común de nada sirve asistir a una audiencia de la cual le va a resultar muy difícil enterarse de la resolución.

Esta práctica, como se anotó en la Primera Evaluación, es la puerta para usos que corrompen de manera importante el sistema. Lamentablemente, está intacto el hábito de recurrir al expediente fiscal para tomar la resolución. De hecho, en no pocos casos, el levantamiento de datos de esta investigación se encontró con la traba de que el expediente no estaba en el tribunal porque uno de los miembros se lo había llevado a su casa para tomar de la resolución.

Un análisis de tiempos demuestra el grado de distorsión que sufre esta diligencia. El tiempo que media entre el fin de la audiencia y la toma de la resolución de acuerdo a la ciudad, consta en el siguiente cuadro:

Tiempos que median entre las actuaciones necesarias para dictar la sentencia

**Tiempos que median entre las actuaciones necesarias para dictar la sentencia**

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Audiencia- Resolución	22d 5h 23m	8d 12h 23m	4d 6h 23m
Audiencia - Notificación	21d 16h 47m	13d 11h 57m	5d 21h 51m

Este cuadro refleja cómo la falta de introducción de un sistema oral afecta de manera significativa al sistema acusatorio, pues la resolución que debe ser inmediata, en la práctica, toma varios días. El caso más problemático es el de Quito, donde se superan los 20

días. En esta ciudad se debe hacer una aclaración, aparentemente, existe una contradicción porque el periodo que media entre la notificación y la terminación de la audiencia es menor al que media entre la toma de la resolución y el fin de la audiencia. Esto se debe a

una distorsión importante en cerca de 14 expedientes, en los que si bien hubo la posibilidad de realizar la primera medición, no pudo ser hecha la segunda, debido a que lamentablemente la investigación tenía que cerrarse y los tribunales simplemente no notificaron. En este sentido el lapso de tiempo real es aún mayor al anotado, puesto que los casos más problemáticos no pudieron ser incluidos para la segunda medición y variaron el promedio obtenido.

Otro dato relevante fue que en siete casos de Quito y cinco de Guayaquil, no se pudieron introducir los datos relacionados con la sentencia, a pesar de que se esperó dos meses en Quito y un mes en Guayaquil<sup>1</sup>, lapsos más que razonables, debido a que los tribunales no dictaron las sentencias.

**d) La derogación de manera fáctica de la lectura pública de la sentencia.-**

Ello ocurre a pesar de que la ley prevé esta diligencia, que es de enorme relevancia para la publicidad y la garantía de que efectivamente la resolución responda únicamente a la información generada en la audiencia. En la práctica, ante la falta de desarrollo de destrezas que les permitan a los tribunales tener la confianza de resolver en base únicamente a la audiencia que acaban de presenciar, la necesidad de estudiar el expediente genera que entre el fin de la audiencia y la resolución medien varios días. Este plazo hace que carezca de sentido llamar a una audiencia para leer una resolución que al día siguiente cada parte va a tener en su casillero; así que de facto simplemente se la ha derogado.

En Guayaquil, en ninguno de los 38 procesos se practicó esta diligencia; en Quito en uno de los 33; y, en Cuenca, en ocho de los 11 observados. Es importante anotar que los datos no significan que en Cuenca se está cumpliendo mayoritariamente esta diligencia, sino que en el expediente se está dejando constancia. Por ejemplo, en la mayoría de los casos la fecha de la lectura es la misma de la toma de la resolución, siendo evidente que si realmente se quería que esta diligencia

se dé, se debería convocar a las partes con unos días de anticipación y deberían estar programadas las lecturas. Cosa que definitivamente no sucede.

De hecho, la realidad anotada fue reconocida por los propios actores. Así, un miembro del tribunal de la ciudad de Cuenca al respecto anotó:

**P: ¿La sentencia se está dando al final de la audiencia?**

**R: No, absolutamente no. El tribunal sale, delibera y antes de levantar la audiencia se indica el día y la hora para que vengan a saber los resultados”.**

e) La presencia del expediente fiscal en manos de los tribunales. Tomar en serio el sistema acusatorio oral debe llevar a que exclusivamente la decisión del caso se base en información que ha sido obtenida por medios que respeten los principios de inmediación, concentración y contradicción, debido a que ellos se convierten en una garantía de su calidad.

Lamentablemente, existen serios indicios que dejan en evidencia que en muchos casos no se respeta esta máxima y que se está utilizando información obtenida del expediente. Llama poderosamente la atención que en las audiencias se observen actitudes de miembros del tribunal que evidencian que no atienden a los testigos, como por ejemplo: miradas que no se fijan en los declarantes, la propia lectura del expediente mientras alguien declara, preguntas que presuponen información, incluso confrontaciones directas con partes de testimonios que constan en el expediente que no han sido proporcionadas por las partes.

Desde el punto de vista de los principios en juego, la práctica anotada es una de las más preocupantes, debido a que si los jueces se siguen basando en el expediente para la toma de la resolución de fondo del proceso, en menor o mayor grado se la está tomando con el sistema escrito. De hecho, todavía se encuentran prácticas tan burdas como citar en la sentencia partes del expediente fiscal en la fundamentación del fallo, que no dejan

<sup>1</sup> En Guayaquil, el tiempo fue menor debido a que el período de asistencia de audiencias también se retrasó. Como se explicó, el paro de la Penitenciaría del Litoral demandó que iniciemos esta parte de la investigación con retraso en la ciudad de Guayaquil.

lugar a duda de esta realidad: *“Sin motivo alguno ha procedido a agredirle verbalmente, diciendo que es una metida, ha sido cuando su sobrino (...) le ha cogido por atrás de los brazos, ante lo cual ha manifestado que le suelte, momento en que le ha dado un codazo y con furia le ha lanzado hacia el empedrado de la calle Los Saucos, sufriendo una grave lesión en su brazo izquierdo, un derrame, golpes en todo el cuerpo y contusiones que le permitían trabajar Fs. 186 y vta.”.*

Además, es importante anotar que esta práctica viola el equilibrio que debe existir entre las partes procesales, debido a que el expediente fiscal es elaborada por una de ellas. Por tal motivo, la defensa de mane-

ra fáctica se ve en una posición incómoda e injusta, cuando se le otorga la calidad de proceso a la investigación realizada por uno de los litigantes.

**En cuanto al principio acusatorio**

El interés se centró en observar si se había superado o no el vicio detectado en la Primera Evaluación, por el cual el tribunal era quien básicamente realizaba la práctica probatoria mediante el interrogatorio a testigos y peritos. Los resultados estadísticos muestran que el promedio de preguntas realizadas por el presidente del tribunal, a peritos y testigos, fue:

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Evaluación 2002	7.8	9.9	48.9
Evaluación 2005	5.3	2.3	5

Preguntas al acusado:

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Evaluación 2002	8	6.8	18.6
Evaluación 2005	3.7	1.5	1.2

Preguntas de los miembros del tribunal a peritos y testigos:

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Evaluación 2002	11	5.4	4.1
Evaluación 2005	0.8	1.7	2

Preguntas de los miembros del tribunal al acusado:

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Evaluación 2002	8	6.8	18.6
Evaluación 2005	0.8	2.1	1.3

En cada rubro medido existe un avance absolutamente pronunciado. De hecho, este es: uno de los pocos avances significativos que se puede encontrar en la actual evaluación frente a la anterior.

Un dato de confirmación interesante es el porcentaje de audiencias en las cuales el presidente del

tribunal simplemente se abstuvo de preguntar: en Quito 27.2 por ciento, Guayaquil 42.1 por ciento y Cuenca 27.2 por ciento, datos que muestran que definitivamente hay una diferencia abismal frente al año 2002, donde el presidente prácticamente realizaba toda la práctica probatoria. Adicionalmente,

las cifras confirman una realidad patente percibida en las audiencias, hay tribunales perfectamente identificables donde los progresos en esta materia son muy notables, en tanto que en otros la situación sigue siendo deficitaria<sup>2</sup>.

### En cuanto al principio de publicidad

Durante el proceso investigativo se obtuvieron algunos

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Hubo restricciones para ingresar a la audiencia 2002	0	29	0	18	1	8
Hubo restricciones para ingresar a la audiencia 2005	5	28	4	34	1	10

El cuadro refleja que ya existe un problema de consideración en el tema de acceso a las audiencias. En términos generales en esta evaluación existieron problemas de acceso en 10 audiencias de un total de 82, esto representa un 12 por ciento, cifra que ya se vuelve significativa.

Si se toma como referente la evaluación del 2002, existe un retroceso. En el consolidado de las tres ciudades, la evaluación del 2002 presentó problemas en el 1,8 por ciento de las audiencias, en tanto que ahora, como se ha indicado, el total es del 12 por ciento

Las causas por las que no se permitió el acceso a las audiencias fueron las siguientes:

- En Cuenca, porque no hubo espacio para todos los asistentes;
- En Guayaquil, de los cuatro casos, en tres, se

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Sí hay público	29	33	18	34	8	6
No hay público	0	0	0	4	1	5

<sup>2</sup> La realidad descrita permite concluir que el proceso de capacitación intensivo a todos los tribunales, realizado por el Fondo Justicia y Sociedad de la Fundación Esquel, tuvo efectos relevantes, pero dispares, en algunos casos alcanzó a variar de manera radical el aspecto conductual de ciertos actores, en tanto que en otros casos, prácticamente, no hubo avances visibles.

datos que permiten un análisis desde esta perspectiva:

**a) Uno de los objetivos centrales** dentro del nuevo sistema, fue la efectiva realización del principio de publicidad como una manera de conseguir transparencia y facilitar la evaluación ciudadana. De esta forma, **uno de los aspectos que se analizó en la evaluación fue si existieron o no restricciones al acceso a las salas de audiencias;** en este sentido los resultados obtenidos, y su respectiva comparación con la evaluación anterior, se recogen en el siguiente cuadro:

permitted el acceso solo a las partes y en uno porque el tribunal no tiene sala de audiencias y las realiza en el despacho del Presidente del Tribunal;

- En Quito, de los cinco casos, en cuatro se pidió desalojar la sala a varios niños y en uno porque la sala estuvo llena.

A excepción de las dos audiencias en las que el espacio físico fue el impedimento, las restantes ocho resultan problemáticas en materia de publicidad.

Un segundo nivel de la evaluación consiste en constatar si efectivamente había o no público presente durante la audiencia. Los resultados, incluido el comparativo con la Primera Evaluación, se observan en el siguiente cuadro:

El adoptar un modelo de justicia que garantice efectivamente la transparencia, implica no solo abstenerse de una serie de actividades como impedir el ingreso a determinados grupos, el cerrar las puertas una vez comenzada la audiencia o exigir documentos de identificación para poder ingresar, sino además tomar acciones positivas que logren que efectivamente la ciudadanía pueda acceder a la administración de justicia.

En este sentido, no se visualizan avances importantes, no existe una unidad encargada de dar información al público, donde un ciudadano común pueda acceder y conocer qué audiencias se desarrollarán esta semana o información de la agenda por delitos, personas, judicaturas u otras variantes. Tampoco se han adoptado estrategias simples, pero realmente efectivas, como el publicar letreros generales en cada juzgado para que el ciudadano pueda acceder a la información requerida. Mucho menos se ha visualizado la posibilidad de crear un espacio en medios que facilitan la

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Público estuvo presente	89.7%	66.7%	88.9%	88.2%	37.5%	50%
Público general no estuvo presente	10.3%	33.3%	11.1%	11.8%	62.5%	50%

Si se introduce un análisis comparativo con la evaluación del 2002, los datos muestran que en las dos ciudades más grandes ha habido una disminución del público general presente en audiencia; en cambio que en Cuenca un aumento. Pero en términos generales no se detectan variaciones muy relevantes, más bien las tendencias se han mantenido.

### b) Publicidad en las sentencias

Como se dejó constancia en la Primera Evaluación, existe un serio problema referente a la interpretación de las normas que regulan la manera en que deben dictarse las sentencias. La terminología empleada no es suficientemente explícita como para haber conseguido variar los usos tradicionales. Desde nuestro punto de vista el diseño normativo establece tres momentos distintos, el primero tiene que ver con el pronunciamiento de la sentencia,

difusión, como publicar en Internet las agendas de audiencias o en ciertos diarios.

Las prácticas verificadas son idénticas a las tradicionales: libros manejados generalmente por personal administrativo que contiene la información requerida y la única manera de acceder a ellos es mediante la solicitud al funcionario encargado. Es común, que la obtención de información tan simple como el día de una audiencia, se convierta en un trámite que puede generar períodos de espera. Lamentablemente, este aspecto se complica por una cultura que considera la información y atención al público como actos discrecionales y no como obligaciones hacia el usuario. El contexto descrito, ha generado que la aproximación del ciudadano común a la justicia sea mínima. De los datos estadísticos recolectados se ha verificado, que en un porcentaje representativo de audiencias, no hubo una sola persona, como público, que no fuera familiar de los interesados o funcionario del sistema:

por regla general se establece que se realizará en la propia audiencia, verbalmente, luego de la deliberación. Como excepción se determina que se puede diferir hasta el día siguiente. Consideramos que en este momento, como sucede en otros países, no es necesario que el tribunal tenga estructurada formalmente la sentencia, pero sí que se pronuncie sobre los temas esenciales como: la culpabilidad o inocencia del encausado y la sanción que se le impone. Un segundo momento es el pronunciamiento público, para este acto se debe haber redactado la sentencia y en setenta y dos horas, luego de la clausura del juicio, debe leerse en audiencia pública; y, por último se otorga tres días, luego del pronunciamiento, para realizar la notificación a través del respectivo casillero.

A partir de estos tres momentos, se han dado interpretaciones distintas. Así, en la práctica, del total de audiencias observadas se obtuvieron los siguientes

datos referidos al total de sentencias que se dieron el mismo día de la audiencia:

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Mismo día	6%	0%	0%
Días después	94%	100%	100%

Estas cifras dejan en evidencia que salvo casos excepcionales en Quito, el público que asistió a las audiencias no se enteró de la resolución.

Adicionalmente, otro dato relevante que se cruza con el anterior muestra la magnitud del problema. Si una persona no tuvo la oportunidad de asistir a la audiencia de juicio, la única manera de acceder a la sentencia, si es que no es cercano a una de las partes, es en el acto público de la lectura de la sentencia. De

los casos estudiados, solo en ocho de Cuenca y en uno de Quito se dio la lectura; en Guayaquil no hubo un solo caso.

Estas dos prácticas en conjunto, hacen imposible que el ciudadano común pueda evaluar el sistema y que la transparencia sea una realidad. El grado de distorsión es de tal magnitud que una resolución que se debería tomar inmediatamente luego de la audiencia, en Quito implica una demora de 22 días, en Guayaquil de ocho y en Cuenca de cuatro.

Para terminar, se deja constancia de una práctica que se ha convertido en una fuente de problemas profundos que desdibujan los pilares del sistema. Al realizar la presente evaluación, en ocasiones no se podían revisar los expedientes porque los vocales de los tribunales se los habían llevado a casa para estudiarlos y dictar sentencia.

## PRÁCTICAS RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA



## CAPÍTULO 9

## PRÁCTICAS RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA

### 1. TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN JUDICIAL

En la Primera Evaluación se realizó una descripción bastante detallada de los procedimientos de designación de funcionarios, remoción, evaluación y publicación de estadísticas, en las distintas instituciones involucradas. Sin embargo, como no se han registrado cambios significativos, en esta Segunda Evaluación, simplemente se recogerán algunos aspectos centrales relacionados con los temas indicados y se pondrá mayor énfasis en ciertas prácticas que fueron detectadas en la observación de audiencias de juicio.

Así, la selección de los jueces y miembros de los tribunales penales se realiza mediante concurso público. El proceso se efectúa a través de pasos sucesivos: la calificación de la hoja de vida de los aspirantes y un examen escrito. Con los participantes que han superado los dos filtros se elabora una terna para que la Corte Superior elija a la persona que va ocupar el cargo. Está previsto un mecanismo para la participación social en este proceso de selección. Así, luego del primer filtro, se publica el listado de los postulantes cuyas carpetas han superado el puntaje mínimo, con el objeto de que la sociedad pueda oponerse a su selección.

Durante el período que medió entre la Primera y la Segunda Evaluación, el Ecuador estuvo 11 meses sin

Corte Suprema de Justicia por la interferencia inconstitucional de los partidos políticos, a través del Congreso Nacional. El 9 de diciembre del 2004 se cesó a la Corte designada en 1997 y se nombró de manera inconstitucional a 31 magistrados, solo 13 días después de haber cambiado, de la misma manera, al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo Electoral.

Estas violaciones a la Constitución dieron origen a una de las crisis políticas más graves del Ecuador, que terminó con la salida del presidente de la República, Lucio Gutiérrez.

Ante la crisis, el Congreso Nacional dejó sin efecto sus resoluciones del 8 y 9 de diciembre, y reformó la Ley Orgánica de la Función Judicial por medio de la cual estableció un mecanismo de nombramiento de magistrados.

La Ley aprobada por el Congreso establecía la creación de un Comité de Calificación con cinco miembros, elegidos por grupos electorales de la sociedad civil y de la Función Judicial; este comité elaboró el reglamento y llevó a cabo todo el proceso.

La selección fue difícil, implicó mucho trabajo, pero fue reconocida como un proceso público y transparente. Es importante anotar que este proceso ha servido de referente para otros casos de desig-

nación como el Consejo Nacional de la Judicatura y el que está por realizarse, para la elección de una terna para nombrar al nuevo Ministro Fiscal de la Nación. Lamentablemente, no se dio un proceso similar para la elección de los vocales del Tribunal Constitucional, lo cual fue motivo de rechazo por parte de cierto sector ciudadano y de los medios de comunicación.

## Sistema de evaluación

### Antecedentes

Una de esas áreas fundamentales, que desde el 15 de agosto del 2003 se empezó a impulsar al interior del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), es el Diseño e Implementación de un Sistema de Evaluación permanente de jueces, vocales de tribunales penales, ministros de Corte Superior, ministros de tribunales distritales de lo Fiscal y Contencioso Administrativo.

Por pedido del CNJ, Esquel inició un proceso de convocatoria y selección de una firma. De este proceso resultó seleccionada la empresa Price Waterhouse & Co.

### Descripción

El Sistema de Evaluación de Jueces integra factores cuantitativos, relacionados con la producción, y cualitativos, relacionados con la calidad de la gestión, dentro de la observancia de elementos normativos: constitucionales, legales o reglamentarios, además de condiciones institucionales que permiten que se mantenga como permanente el sistema desarrollado.

De esta forma se definieron los siguientes ámbitos de evaluación:

Ámbito	Puntos
Desempeño jurisdiccional	50
Desempeño ético y disciplinario	30
Desempeño administrativo	10
Sustento académico	10
TOTAL	100

### Desempeño jurisdiccional

Dentro de este ámbito se busca determinar la respuesta efectiva del funcionario a las necesidades, mediante la productividad o rendimiento durante un período determinado de tiempo, por una parte, y, por otra, la calidad de su actuación dentro de un proceso mediante aspectos que evidencian su aporte. Por tanto, factores que se miden son:

- Rendimiento
- Recusaciones
- Procesos con autos para resolver
- Ratificación de resoluciones
- Índice de eficiencia
- Nulidad de procesos

### Desempeño ético y disciplinario

En este ámbito se busca determinar la aplicación de normas éticas y el cumplimiento de un régimen disciplinario. De esta forma, los factores que se miden son:

- Identificación con la institución y la comunidad
- Régimen ético y disciplinario
- Sanciones
- Autonomía en resoluciones
- Probidad

### Desempeño administrativo

Dentro de este ámbito se consideran aspectos conductuales que aseguran un desempeño eficaz y eficiente de la función del juez. Así, se miden los siguientes factores:

- Innovación
- Relaciones interpersonales y comunicación
- Trabajo en equipo
- Adaptación y predisposición al cambio
- Capacidad de dirección
- Auto-desarrollo

### Desempeño académico

Este ámbito se determinó por aspectos relacionados con el perfil del funcionario, valorados en función de los elementos diferenciadores (requisitos adicionales a

los que establece la ley), que éste posee. Así, se miden los siguientes factores:

- Educación formal adicional
- Experiencia en docencia universitaria
- Experiencia docente dentro de la Función Judicial
- Experiencia jurídica dentro de la Función Judicial
- Experiencia adicional fuera de la Función Judicial
- Capacitación inherente a la Función Judicial

## Escala de calificación Resultados del proyecto piloto

Categoría	Puntaje
A	De 90 a 99
B	De 80 a 89
C	De 70 a 79
D	Menor a 70

\* Periodicidad: Anual

En diciembre del 2003, la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura seleccionó a los jueces y vocales de tribunales penales de las provincias de Pichincha y Guayas, para la implementación del sistema de evaluación, en su fase piloto. Fue así que la Price, conjuntamente con la Unidad de Evaluación, realizó la recopilación de datos para alimentar los indicadores señalados, así como completar instrumentos que iban a permitir recabar la información para la evaluación del desempeño en los aspectos ético y disciplinario, y administrativo.

En la provincia de Pichincha se evaluó a un grupo de 64 jueces y vocales de tribunales Penales; en Guayas a 71 jueces; y, de las dos provincias, se evaluó a 39 ministros de Corte Superior. El período evaluado fue de enero a noviembre del 2003.

El 3 de febrero del 2004, después de algunos ajustes al sistema, la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura presentó los resultados de la fase piloto al Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura. Para agosto del 2004 se contaba con los resultados globales de la evaluación de jueces a nivel nacional.

## Temas pendientes

A pesar de que el sistema descrito se sigue empleando con algunas modificaciones, realizadas por la Unidad de Evaluación, se debe indicar que todavía no se ha aprobado un reglamento que determine las consecuencias de la evaluación para los jueces evaluados. Una evaluación, que solo se limita a verificar el cumplimiento de ciertos criterios y que no define las consecuencias de la obtención de uno u otro resultado, puede tornarse inútil. Es importante que el nuevo Consejo de la Judicatura corrija esta omisión, pues de lo contrario, el ejercicio de evaluación se convertirá en una actividad más que emprende la Función Judicial sin mayores efectos.

## Sistema Disciplinario de la Función Judicial

### Antecedentes

La Fundación Esquel, el 1 de julio del 2002, suscribió un convenio de cooperación con la Comisión Andina de Juristas para la ejecución del proyecto “Fortalecimiento de la Oficina de Quejas del Consejo Nacional de la Judicatura de la República del Ecuador”.

### Descripción y productos

A través de este proyecto se desarrolló, entre otras actividades, un diagnóstico con información analizada y sistematizada sobre el tema normativo, relacionado a las potestades disciplinarias del CNJ y sobre el funcionamiento de la Oficina de Quejas. Se realizó una propuesta de reglamento, orientada a diseñar un procedimiento administrativo disciplinario garantista (respetuoso de los derechos fundamentales de los servidores judiciales sometidos a investigación) y fortalecer al Consejo Nacional de la Judicatura en la delicada tarea de ejercer el control disciplinario de manera oportuna, eficaz y eficiente. Se implementó un soft-

ware informático dirigido a un ágil seguimiento y control de las quejas. Finalmente, se diseñó un sistema de investigación para los funcionarios de la Comisión de Quejas y delegados regionales del Consejo Nacional de la Judicatura que, por una parte, desarrolla pautas para el tratamiento de investigaciones disciplinarias de forma eficiente y eficaz, con el debido respeto de los derechos de los investigados y con una uniformidad de procedimientos disciplinarios sancionadores y, por otra, guía la elaboración de informes.

## 2. TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

La elección del Ministro Fiscal General se encuentra sometida a los requisitos establecidos en la Constitución de la República. El Congreso Nacional debe elegirlo una terna enviada por el Consejo de la Judicatura. El Ministro Fiscal General tendrá un período de seis años en sus funciones y no podrá ser reelegido. Actualmente, en el Ecuador se cuenta con una Ministra Fiscal encargada.

La selección de ministros fiscales distritales y agentes fiscales se realiza luego de una convocatoria realizada por el Ministro Fiscal conjuntamente con el Presidente del Colegio Abogados correspondiente; además, con la particularidad de que en el caso de ministros fiscales distritales los niveles fijados son más exigentes.

Para ambos, casos se ha determinado un período de seis años de funciones, luego del cual tendrán que someterse a un nuevo proceso de elección. El Reglamento Interno del Ministerio Público<sup>1</sup> determina un concurso de merecimientos y oposición, que incluye la evaluación de la formación académica, experiencia y

## Temas pendientes

Si bien durante la ejecución de este proyecto se aprobó el Reglamento Administrativo - Disciplinario, este documento tomó solo algunos elementos de esta propuesta de reglamento y dejó un gran margen de discrecionalidad en el trámite de las quejas. El nuevo Consejo Nacional de la Judicatura tiene entonces la tarea de desarrollar un reglamento que si bien sea garantista de los derechos de los funcionarios judiciales, logre fortalecer el control disciplinario.

capacitación; en un segundo punto se refiere a las calificaciones que obtenga cada aspirante, luego de las pruebas teóricas y prácticas a la que deberán someterse.

Como primer paso el aspirante puede alcanzar hasta 35 puntos por merecimientos, los cuales resultaran de la calificación de su hoja de vida, de conformidad a los parámetros establecidos en el Reglamento Interno.

Una vez que superan el primer filtro, deben rendir pruebas teóricas y prácticas<sup>2</sup>; las pruebas teóricas serán escritas. Entonces se determina, como primer paso, la exigencia de realizar un examen escrito, así como la resolución de casos prácticos que puedan evidenciar ciertas destrezas profesionales.

Finalmente los aspirantes a los diferentes cargos mantienen una entrevista con el Ministra Fiscal General y es él quien realiza la elección.

Una debilidad importante, en este concurso, es que no se observa como requisito el desarrollo de destrezas indispensables para el buen desempeño de este tipo de cargo, como la litigación oral, por ejemplo.

Otra falencia que persiste es la falta de involucramiento de la sociedad en el proceso de selección de personal nuevo, no existe un mecanismo dentro del cual la ciudadanía pueda acceder y oponerse a la posible elección de algún candidato. Únicamente los presidentes de los colegios de abogados correspondientes actúan como miembros de los jurados de todos los concursos.

Esta circunstancia constituye una excepción en lo que se refiere a la elección de Ministro Fiscal General, en este caso se conoce los nombres de los aspirantes y la ciudadanía puede presentar sus argumentos en el caso de tener razones para que no sea electo algún aspirante.

Además, otra debilidad en lo referente a las designaciones de los funcionarios del Ministerio Público, es que en ocasiones se han visto afectadas por las dudas de la ciudadanía frente al hecho de que la decisión de los concursos está supeditada a presiones institucionales o políticas.

## Sanciones

Las quejas contra funcionarios se suelen realizar sumarios administrativos. El Departamento de Régimen Disciplinario ha tramitado 31 sumarios, con sus respectivas acciones de personal, entre enero y septiembre del 2005, información que se anexa a continuación:

### Resumen de los sumarios administrativos a nivel de cargos

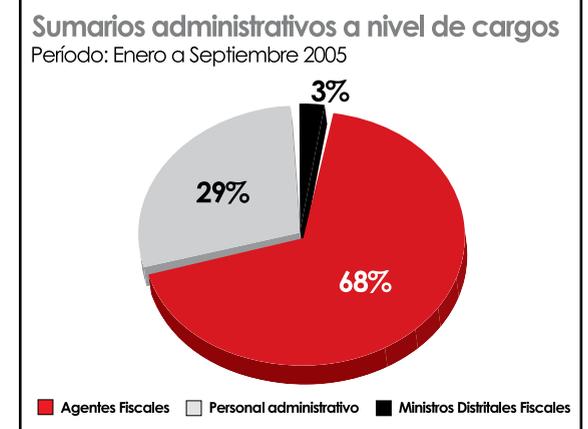
Personal	Número
Ministros/as fiscales distritales	1
Agentes fiscales	21
Personal administrativo	9
Totales	31

\* Fuente: Informe de Labores Ministerio Público, 2005

<sup>1</sup> Los requisitos del concurso se encuentran determinados en el Art. 31 del Reglamento General de Administración de los Recursos Humanos del Ministerio Público.

<sup>2</sup> Art. 34.- Los aspirantes se someterán a pruebas teóricas y prácticas. Para las pruebas teóricas, que serán escritas, se utilizarán bancos de preguntas y respuestas posibles aprobados por el/la Ministro/a Fiscal General y su evaluación será sobre 30 puntos. La evaluación de las pruebas prácticas se realizará asignando casos específicos sobre los cuales deberán, luego del análisis correspondiente, elaborar una hipótesis con su respectiva argumentación y respaldo legal pertinente y la expondrán de manera verbal o escrita, cumpliendo su función acusadora ante un tribunal...

<sup>3</sup> La pagina web fue diseñada con fundamento al Art. 7 Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Así como con las recomendaciones y exigencias de la Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).



## Transparencia de la información

El Ministerio Público ofrece a la ciudadanía información respecto a las actividades cumplidas por los diferentes funcionarios; cuenta con la página web [www.fiscalia.gov.ec](http://www.fiscalia.gov.ec)<sup>3</sup>.

Por otra parte, el/la Ministro/a Fiscal General presenta su informe de actividades de manera anual, al momento, se encuentra publicado el informe de labores año 2005, que entre otros puntos, contiene información sobre: actuaciones de la Ministra Fiscal, acciones de capacitación; consolidación de la Política Penal; protección a víctimas y testigos; coordinación con la Policía Judicial; supervisión de régimen penitenciario; medicina legal; ejecución de proyectos con organismos de control; convenio con la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; convenios de cooperación con organizaciones internacionales; convenios con organizaciones de la sociedad; el ejercicio de la acción penal en los casos de corrupción, tributarios y aduaneros; planificación institucional;

administración del recurso humano; definición de políticas y diseño de proyectos en el ámbito internacional, seminarios y eventos internacionales, etc.

Por otra parte, vale la pena anotar, que para el pre-

sente estudio, se solicitó diverso tipo de información, la misma que fue brindada oportunamente e inclusive se tuvo el apoyo de los diferentes directivos de forma personalizada.

### 3. TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS

**M**étodo para la selección, evaluación y remoción de defensores públicos

El proceso de selección, evaluación y sanción de los defensores públicos es similar al que se describió para los jueces y vocales de los tribunales, en razón de su calidad de funcionarios judiciales y debido a que están sometidos al mismo organismo de dirección administrativa: el Consejo Na-

cional de la Judicatura.

Como se destacó en el capítulo de la Defensa Pública, el proceso de evaluación se ha erosionado hasta el punto de que en algunos casos es inexistente. En ninguna jurisdicción existe un proceso real de evaluación del servicio público prestado, de hecho, el único mecanismo de carácter formal, como la presentación de informes, en la jurisdicción de Guayaquil, se ha eliminado de facto<sup>4</sup>.

## PRÁCTICAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS



<sup>4</sup> Revisar el capítulo cuatro, sobre la Defensa Pública.

## CAPÍTULO 10

## PRÁCTICAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

En la Primera Evaluación se indicó que la institución encargada de ofrecer protección a víctimas y testigos, es el Ministerio Público, pero se señalaba que “no cuenta con una política estructurada en la materia y posee pocos recursos, lo que impide afrontar a cabalidad esta misión institucional”<sup>1</sup>. Al momento, se puede indicar lo siguiente:

### Avances en la Jefatura de Protección a Víctimas y Testigos

La Constitución Política de la República señala que el Ministerio Público debe velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal. En la Primera Evaluación se señaló que desde el 26 de Septiembre del 2002, se cuenta con el Reglamento del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos.

Sin embargo, el Ministerio Público empezó a cumplir esta función desde el 2003, a través de la Dirección Nacional de Política Penal<sup>2</sup>, que desde este

año tiene un funcionamiento efectivo.

Este programa busca disminuir la victimización secundaria de quienes concurren en calidad de víctimas al proceso penal. También pretende una atención integral a las víctimas, familiares y testigos ofreciéndoles asistencia como:

- Acogida inmediata
- Protección policial
- Atención médica
- Atención psicológica
- Asistencia económica en casos de traslado de domicilio
- Apoyo para conseguir empleo, entre otras.

Además, la protección puede hacerse extensiva a funcionarios del Ministerio Público, de la Función Judicial y peritos, cuando han sido objeto de amenazas y agresiones por las labores que desempeñan dentro del sistema penal.

La Jefatura de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos tiene su sede en Quito y puede operar en otras ciudades del país a través del pedido de cada Fiscalía Dis-

<sup>1</sup> Para más información revisar: La Evaluación del Sistema Procesal Penal del Ecuador, pág. 114, Fondo Justicia y Sociedad (Fundación Esquel – USAID).

<sup>2</sup> La Dirección de Política Penal se encarga de organizar y dirigir un cuerpo policial especializado; un departamento médico legal; vigilar el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente, finalmente velar por la protección a víctimas, testigos y demás participantes del proceso penal.

trital<sup>3</sup>, luego de un trámite administrativo en el que se utiliza el formato único de Requerimiento de Protección.

El presupuesto con que contó el Programa de Atención a Víctimas y Testigos, durante el año 2005, ascendió a 40 000 dólares. Para el año 2006, aún no se ha determinado la cantidad, pero se espera que sea una aproximada o mayor a la fijada el año anterior.

En Quito es donde el Programa de Atención a Víctimas y Testigos ha demostrado mayor avance. En gran medida se debe a las alianzas con ONG que brindan diferentes tipos de servicios legales, psicológicos, de acogida, etc., pues de conformidad al Reglamento es posible realizar estas alianzas<sup>4</sup>.

Es así que en el Informe del Ministerio Público del 2004 se resalta esta actividad y se señala: *“En la ciudad de Quito y por mi iniciativa se ha estructurado una Red de Protección y Asistencia, integrada por 35 organismos no gubernamentales, lo que permitirá, a corto plazo, una difusión importante entre actores sociales relevantes, y a mediano plazo, facilitará afianzar de forma considerable el funcionamiento del Programa”*.

Durante el año 2005, se ha continuado con los convenios realizados el año anterior, con varias instituciones como: la Casa del Buen Pastor, el Albergue Santa Rita, la Casa de Refugio Matilde, la Universidad Politécnica Salesiana, el Patronato San José, los Consultorios Jurídicos Gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, el CEPAM, el Colegio de Abogados del Pichincha, entre otras.

También se ha evidenciado un aumento en cuanto el número de personas protegidas. La protección brindada en la ciudad de Quito, durante el año 2004, ha atendido a un total de 75 personas, mientras que en el 2005 se incrementó a 206, de las cuales 186 pertenecen a la ciudad de Quito. Por otra parte, también se debe manifestar que el mayor número de personas protegidas son las víctimas de delitos sexuales, delitos relacionados con el tráfico de drogas y delitos contra la vida. Obsérvese

los cuadros detallados a continuación:

Año 2004	
Programa de Protección a Víctimas y Testigos	
Protección policial (8 de ellos con protección permanente)	28
Traslado a domicilio	19
Ayuda para conseguir empleo	4
Apoyo para que niños sigan estudiando	5
Traslado administrativo	1
Protección penitenciaria (Traslados a otros centros de rehabilitación)	3
Apoyo a otras instituciones	5
Otros	10
<b>Total</b>	<b>75</b>

Año 2005	
Programa de Protección a Víctimas y Testigos	
Protección policial	138
Protección policial y albergue	33
Albergue	12
Traslados a cárceles	4
Protección dentro de la misma cárcel	2
Ayuda económica por una vez	7
Albergue y ayuda económica	9
Otros (Exámen de ADN)	1
<b>Total</b>	<b>206</b>

3 Art. 12.- Reglamento de Programa de Protección a Víctimas y Testigos.- El procedimiento de protección podrá ser solicitado de oficio por un Agente Fiscal, un Ministro Fiscal Distrital, la Policía Judicial, o la fuerza pública. También lo podrá solicitar la parte interesada inclusive a través de un familiar.

4 Art. 3.1.- Programa de Protección y Asistencia.- Comprende el conjunto de acciones realizadas por el Ministerio Público, en coordinación con organismos gubernamentales y no gubernamentales para otorgar protección integral y asistencia social a las víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal.

El funcionamiento de los convenios de protección, firmados con las distintas ONG, es diferenciado, de acuerdo a las características propias de cada organización. Cada una recibe un desembolso económico por el servicio brindado, el mismo que muchas veces es simbólico. Sobre el tema, el personal de la Jefatura de Protección manifiesta: *“En cuanto albergue, el Programa llega a cubrir hasta 10 dólares diarios por persona; de igual forma, en cuanto atención psicológica y legal, con costos de un aproximado de tres a cinco dólares dependiendo del caso”*. El patrocinio legal muchas veces se encuentra subsidiado.

También es importante señalar la autogestión realizada desde Quito, en donde el trabajo de la Jefatura cubre otros requerimientos de las personas, no establecidos dentro del Programa. El personal de esa dependencia dice: *“Por ejemplo, conseguimos empleo, conseguimos el apoyo de empresas de transporte de pasajeros para trasladar a las víctimas de una provincia a otra, la donación de ropa, la disminución de costos de exámenes médicos, etc. Además, dentro del Programa pagamos guardería, arriendo por un año, terapia psicológica, consultas y exámenes médicos e inclusive les compramos enseres domésticos”*.

En Guayaquil y Cuenca el programa de Protección a Víctimas y Testigos no tiene funcionamiento. En Guayaquil se ha brindado protección a dos o tres personas, en lo que refiere a traslados a otros centros de rehabilitación. Según la Jefatura Nacional de Protección, *“en la ciudad de Guayaquil se han atendido, durante el 2005, dos o tres casos en lo que refiere a protección dentro de la cárcel y traslados a otros centros de rehabilitación, en casos de antinarcóticos (...)”*<sup>5</sup>.

Para clarificar esta realidad, transcribimos las palabras de un fiscal de Guayaquil: *“La Protección a Víctimas y Testigos es un programa maravilloso del Ministerio Público, pero en la provincia del Guayas, a este Distrito, no ha llegado. Tenemos ahora un fiscal delegado para este programa, pero yo no he visto que se haya dado protección a nadie. En el caso Galápagos pedí protección a víctimas, pero no hay logística, no*

*hay manera para ayudar; entonces yo pienso que este programa no está funcionando. Pedimos a gritos que funcione para todas las víctimas, porque hay muchas, no solo de delitos sexuales”*.

En Cuenca no existe registro alguno de personas protegidas. Un funcionario de esta ciudad, a la pregunta sobre qué piensa hacer este distrito respecto de implementación efectiva de asistencia a Víctimas y Testigos, manifestó: *“existe un coordinador, llamémoslo así, designado para que entre en contacto con el Director Nacional de protección de Víctimas y Testigos, pero dice que nada puede hacer puesto que no tiene fondos, no tenemos ni siquiera el personal necesario. No hay un reglamento ni una instrucción adecuada para que pueda efectivamente asumir esta gran responsabilidad que es la protección de víctimas, testigos y demás sujetos procesales. Recordemos que esta asistencia puede ir desde la simple vigilancia hasta, como ocurre en otros países, el cambio de identidad, el traslado a otros países o ciudades, porque es responsabilidad del Estado. Pero todavía en nuestro medio no podría funcionar; puesto que no existen ni los medios adecuados ni el personal especializado como para atender ese departamento”*. Sin embargo, se conoce que este distrito se ha empeñado en fortalecer y difundir el programa entre todos los funcionarios y la sociedad civil, a fin de ponerlo en marcha para mediados del 2006. Para ello, se realizan gestiones con la Fiscalía General y la Jefatura del Programa de Víctimas y Testigos e inclusive se ha encargado ya a una fiscal la gestión.

En las dos jurisdicciones se ha manifestado que durante el mes de octubre del 2005, se realizaron reuniones entre el personal de la Jefatura Nacional de Protección a Víctimas y Testigos y ONG de cada ciudad, que trabajan en el apoyo a víctimas en el área legal, psicológica y social. Aún está pendiente la firma de convenios con estas organizaciones, con el fin de que apoyen el trabajo del programa.

Uno de los temas que consideramos fundamentales es la falta de profesionales de la salud especializados en el trato con víctimas. En las tres jurisdic-

5 Datos obtenidos en la Jefatura Nacional de Protección a Víctimas y Testigos.

ciones se cuenta con profesionales médicos legistas, para la atención de peritajes, autopsias, lesiones, etc.; estos profesionales cumplen un horario de servicio de cuatro horas diarias, pese a que muchas veces les corresponde trabajar tiempo completo, pues además asisten a las audiencias en caso de ser convocados a ellas. La carga de trabajo que reciben es fuerte por lo cual, muchas veces, los usuarios del sistema recurren a médicos peritos acreditados al Ministerio Público o a los peritos del Departamento de Criminalística y Policía Judicial. Por ejemplo, en Guayaquil, el médico de la Fiscalía no realiza reconocimientos médicos legales en caso de delitos sexuales. Así lo señala un fiscal de esa ciudad: *“Nosotros utilizamos médicos de la Policía, porque ellos tienen la experiencia para hacer este tipo de reconocimientos. Tenemos una lista de médicos acreditados del Ministerio Público, pero estos son peritos que tienen que ser remunerados, porque no tienen un sueldo, en cambio los policías sí tienen un sueldo. En el Ministerio de esta ciudad, trabaja un médico que asiste a todos los reconocimientos, pero el mismo día que se presentó a uno, reconoció que no tenía experiencia en reconocimientos ginecológicos. Le cuento que en la Policía Judicial, donde se receptan las denuncias por delitos flagrantes, se reciben muchas denuncias por delitos sexuales o violencia intrafamiliar y no tenemos cómo,*

*en horas de la noche, practicarles un examen, por eso tienen que esperar al día siguiente para ir a la Policía, porque no hay otra manera. Entonces, hemos dicho a gritos que necesitamos un médico o una médica para que practiquen este tipo de diligencias, que son importantes y humanas”.*

Para la **elaboración de sus informes los Médicos legistas** cuentan con formatos de protocolos de atención para el Ministerio Público<sup>6</sup>, los mismos que se manejan a nivel nacional. Los peritos de la Fiscalía registran sus actuaciones en un archivo personal, además de hacerlo en el informe que es entregado al Fiscal que lo ha requerido. Una falencia encontrada en las jurisdicciones en estudio es que los formatos son utilizados solamente por médicos de la Fiscalía o por médicos de la Policía Judicial / Criminalística; pero en los casos atendidos por profesionales de la salud, acreditados como peritos en la Fiscalía, no se observa la utilización de estos formatos ya que no ha existido capacitación respecto a su uso y aplicación. Los informes de médicos particulares acreditados se realizan de acuerdo al criterio de cada uno, unos incluyen fotografías por ejemplo, otros solamente un informe escrito, por tanto, no se observa una estandarización en el uso de formatos propios del Ministerio Público.

## EL NUEVO SISTEMA Y LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS



<sup>6</sup> Estos formatos de protocolos son : Médico Legal en Delitos Sexuales, Formato de Autopsia, Historial Médico Legal, Informe Psicológico Pericial; Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar; Reconocimiento Médico legal

## CAPÍTULO 11

## EL NUEVO SISTEMA Y LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

### 1. CAPACITACIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO

Desde el inicio de la fase de preparación e implementación de la reforma del Sistema Acusatorio Oral, se realizaron eventos para capacitar a los funcionarios del Ministerio Público<sup>1</sup>, pero no se definió una política clara que vaya dirigida a las actividades que debían cumplir los funcionarios para adquirir las destrezas necesarias dentro del sistema. Actualmente, el área de capacitación del recurso humano del Ministerio Público tiene políticas definidas al respecto<sup>2</sup>, especialmente, dedicadas a profundizar temas como el modelo acusatorio. Para lograrlo, se cuenta con un presupuesto exclusivo, que para el año 2005 se fijó en alrededor de 6 000 dólares. Además, se trabaja con el apoyo de otras instituciones<sup>3</sup>.

En gran medida, la aplicación del Sistema Procesal Penal y su buen funcionamiento radica en la capacitación de los profesionales que deben manejar un conjunto de habilidades y destrezas en litigación oral; por esta razón, el Ministerio Público se ha preocupado de la formación de sus funcionarios. Es así que se aprovechó de la capacitación brindada por CEJA con al apoyo del Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio USAID - ESQUEL), para capacitar a la mitad del personal, incluidos ministros fiscales distritales<sup>4</sup>. El personal restante (61 agentes fiscales) ha sido capacitado por funcionarios de la Fiscalía, dando especial atención al fortalecimiento del modelo acusatorio, la investigación policial y la litigación oral<sup>5</sup>. Para el año 2006, estaría pendiente la capacitación de 70 funcio-

1 Informe de labores del Ministerio Público del 2001; se realizaron 41 eventos de capacitación.

2 El Reglamento General de Administración de los Recursos Humanos del Ministerio Público, en su capítulo VIII, del Art. 44 al 50, se refiere a la capacitación del personal, y en este se delimitan las políticas de la institución.

3 En materia de capacitación se debe señalar que el Ministerio Público ha realizado varios cursos de capacitación contando con el apoyo de instituciones como: el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía Francia (SCTIP); la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo; la Fundación Konrad Adenauer; la Oficina de Naciones Unidas para el Control y Lucha del Crimen Organizado; la Corporación Ecuatoriana de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES); Centro de Estudios Jurídicos (España); Globatel; CEPAM; Instituto de Propiedad Intelectual; Universidad Central del Ecuador; Universidad de Guayaquil; New Horizontes; el Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio USAID - Fundación Esquel); entre otros.

4 Esta capacitación se realizó entre julio y noviembre del 2003.

5 Esta capacitación también se realizó con el apoyo de Fondo Justicia y Sociedad (Convenio USAID -ESQUEL).

narios, así como la realización de un refuerzo del trabajo emprendido con el personal antiguo.

La coordinación de actividades de capacitación la realizan la Escuela de Fiscales del Ministerio Público y la Dirección Nacional de Recursos Humanos con sede en Quito<sup>6</sup>; está dirigida a los funcionarios de los diferentes distritos a nivel nacional. Es una política de la institución, que los diferentes distritos aprovechen de cualquier tipo de formación.

La organización de las actividades de capacitación se dirige desde Quito, se pueden realizar en los distritos de Guayas y Azuay previa autorización, sobre todo, por el tema económico, pues el rubro existente para el efecto se lo administra desde la capital. Así lo manifiesta un funcionario de la Escuela de Fiscales: *“procuramos que la capacitación sea, en lo fundamental, a nivel nacional. La formación inicial y algunos cursos importantes no se dan a todos los fiscales; pero procuramos que vengan representantes de un lado y otro. Se realizan en las tres ciudades principales (Quito, Guayaquil y Cuenca). Cuando hay propuestas locales, generalmente las apoyamos, las aprobamos aquí; pero se cumplen allá. El presupuesto es el mismo para el país, por eso tiene que ser centralizado. Así mismo, cuando un fiscal distrital quiere capacitar a funcionarios de su fiscalía, pide autorización, puesto que aquí se sabe cuanto dinero hay. Entonces, la capacitación nacional se da generalmente con consultas a los coordinadores y a los fiscales distritales. Se centraliza en Quito la organización, no necesariamente la realización”*.

Sin embargo, en las otras ciudades, como Cuenca y Guayaquil, se insiste en la descentralización, pues muchas veces las capacitaciones se realizan a los mismos funcionarios<sup>7</sup>. Un ministro fiscal dice al respecto: *“La capacitación viene dada a través de la llamada Escuela de Fiscales centralizada en la ciudad de Quito, es allá en donde se toman las decisiones, quien debe y no debe*

*asistir a los seminarios”*.

Por otra parte, vale la pena señalar que se ha aprovechado las capacidades instaladas dentro del Ministerio Público. Algunos Fiscales capacitados en el exterior<sup>8</sup>, hoy forman parte del equipo encargado de capacitar a sus colegas, especialmente, en técnicas de Litigación Oral, Sistema Acusatorio. Por tanto, se ha provocado un ahorro representativo al Ministerio Público, conforme lo señala uno de los funcionarios que tiene a su cargo esta labor: *“En este (2005), un equipo de capacitadores nos hemos propuesto formar a todos los fiscales del país en oralidad y lo hemos logrado con la excepción de aquellos que en ese momento (de la capacitación) estaban a seis meses de terminar con su período; pero todos los que están con el período vigente están capacitados”*.

Sin embargo, se debe reconocer que este grupo humano no logra cubrir todas las necesidades de la institución, puesto que no se encuentran preparados para trabajar todos los temas que se requieren y, por ello, es indispensable continuar con el proceso de capacitación en distintos temas. Desde la Dirección Nacional de Escuela de Fiscales se manifiesta: *“tenemos un pequeño grupo de personas capacitadas en un curso de Formación de Formadores, con ellas apoyamos ciertos cursos, sobre todo, a ciertos sitios, pero es un grupo muy pequeño todavía y no se encuentra capacitado en todas las áreas que se requiere”*.

Es importante destacar que se ha iniciado la capacitación a secretarios y amanuenses, especialmente, en lo que refiere al manejo de expedientes. El objetivo es que estos funcionarios adquieran las destrezas suficientes e incorporen a sus archivos los documentos necesarios e indispensables para cada expediente. Se busca que los expedientes se vuelvan más manejables. Al respecto, un funcionario de la Escuela de Fiscales comenta: *“Hemos comenzado a*

*realizar capacitación en lo que tiene que ver con el trámite de expedientes, porque hay un problema: los secretarios y amanuenses a veces se olvidan que estamos en un sistema oral o predominantemente oral y continúan creando la biblioteca de Babilonia con papeles; se ha cubierto entre un 85 y 90 por ciento este primer módulo (...)”*.

No hay una política de capacitación inicial para los aspirantes a cargos dentro del Ministerio Público, pues como se ha manifestado, la falta de recursos económicos no lo ha permitido. Esta capacitación se realiza con todos aquellos miembros elegidos luego del concurso, lo que da cuenta de que no se exige a quienes ingresan al Ministerio Público conocimientos sobre técnicas de litigación oral, eje primordial del sistema acusatorio. En este sentido, un funcionario manifiesta: *“No podemos poner grandes requisitos en oralidad, porque las universidades no forman en esta destreza y al hacerlo sería solamente una manera de perpetuar a nuestros fiscales, claro que exigimos un poco, pero una base mínima”*.

Vale la pena señalar que son varios los cursos, talleres, seminarios que se han realizado para los funcionarios del Ministerio Público y que no todos han sido cubiertos por la institución, pues como se ha manifestado, el presupuesto no alcanzaría para realizar todas las actividades propuestas. En este sentido un funcionario del Ministerio Público dice: *“Los cursos han sido muchos, las actividades no siempre hemos organizado nosotros, inclusive, hay funcionarios que han ido al exterior. Los cursos los pagan los organizadores u otras instituciones que apoyan o a veces sale del mismo bolsillo del fiscal; porque, reitero, no tenemos recursos. Por ejemplo, este año se tiene que capacitar a 70 funcionarios, aproximadamente, 20 con capacitación inicial, con un fondo muy escaso”*.

Dentro del tema capacitación, lo lamentable es que pese a que se ha fijado una política de evaluación constante, en los artículos 46, 47 y 48 del Reglamento del Ministerio Público<sup>10</sup>, su implementación no se ha dado por completo; es decir, se ha capacitado a los funcionarios, pero los criterios de evaluación se han reducido muchas veces a la mera asistencia a los eventos planificados. Un funcionario de la Dirección de Escuela de Fiscales manifestó: *“Hay diferentes tipos de evaluación, algunos tienen exámenes al final del curso, otros se hacen simplemente por asistencia; en litigación oral, por ejemplo, el tiempo es muy corto, no tenemos tiempo, se arman pequeños juicios o partes de juicios o audiencias, pero es parte del taller más que de la evaluación. Se hace además evaluación al curso a ver qué le falta, son cursos que se aprueban simplemente por escolaridad, por asistencia”*.

En cuanto a las actividades desarrolladas entre el **Ministerio Público y la Policía Judicial**, se debe señalar que se han realizado procesos de capacitación conjunta en varios temas, lo cual ha repercutido, en gran manera, en actuaciones y buen funcionamiento interinstitucional. Respecto a este aspecto, un ministro fiscal destacó la importancia de trabajar con los mandos de esta institución: *“Hemos tenido eventos, seminarios, organizados por el distrito con el apoyo de la Función Judicial, las universidades y la Policía Judicial. Pero a nivel nacional hace falta, porque los criterios deben venir de arriba hacia abajo, estamos descuidando en ciertos términos, en ciertas atribuciones que tienen una y otra institución. El fiscal dirige la investigación que realiza la Policía, por tanto, deben estar caminado y manejando el sistema juntos”*.

Una fuerte debilidad que persiste es la movilidad

6 Art.45 Reglamento de Administración de Recursos Humanos del Ministerio Público: “La Escuela de Capacitación de Fiscales y la Dirección Nacional de Recursos Humanos realizarán, cada una, en el ámbito de sus competencias, el diagnóstico anual de las necesidades de capacitación. Presentarán al Ministro/a Fiscal General la Programación anual de capacitación para los servidores del Ministerio Público”

7 En la reunión de validación de los resultados de la Segunda Evaluación, este criterio fue confirmado por las personas que estuvieron presentes.

8 Curso de Formación de Formadores CEJA - Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio Fundación Esquel – USAID), realizado en Chile en el 2003.

9 Para marzo del 2006 se definió una nueva capacitación en destrezas de litigación, dentro del sistema acusatorio oral, dirigida al nuevo grupo de funcionarios que ingresaron a la Fiscalía.

10 Art. 47.- De la evaluación de la capacitación.- Los resultados de la capacitación podrán ser valuados bajo dos parámetros: a) Los participantes evaluarán los programas de capacitación mediante formularios específicos que les serán proporcionados al finalizar los eventos. La Dirección de la Escuela elaborará los informes correspondientes, para conocimiento del Consejo Académico y luego serán remitidos para la aprobación del Ministro/a Fiscal General. b) El Director/a de Escuela de Fiscales y el Director Nacional de Recursos Humanos evaluarán el resultado que los programas de capacitación ejecutados provoquen en los participantes para el mejoramiento de sus aptitudes y su desarrollo profesional y personal. El / la Ministro/a Fiscal General conocerá y aprobará los informes periódicos que sobre esta evaluación se elaboren (...).

de los miembros de la Policía Judicial<sup>11</sup>, conflicto que debe ser resuelto y discutido. Al respecto, un funcionario de la Escuela de Fiscales señala: *“En los primeros más que una capacitación se hizo una coordinación, lamentablemente, no funcionó mucho por los cambios continuos de la Policía Judicial. Cuando el Director de la Policía, los jefes e incluso el personal comienzan a irse, surgen los inconvenientes. La coordinación entre Ministerio y Fiscalía no es mala, hay tropiezos, pero no es mala, lo grave radica en que cuando se empieza a conseguir algo en el trabajo coordinado cambian los jefes, los ascienden; a los directores los sacan. En este sentido, es la coordinación más que la capacitación la que ha tenido una gravísima traba, ya que la Policía no es estable, pues la Policía Judicial no es un cuerpo específico, pertenece a la Policía Nacional. Sin embargo, tratamos de hacer cursos de investigación con el coronel Poveda, la Embajada de Brasil y cursos con*

## 2. CAPACITACIÓN EN LA FUNCIÓN JUDICIAL

Como en el caso del Ministerio Público, desde el inicio de la fase de preparación e implementación de la reforma del sistema acusatorio oral, se han realizado eventos para capacitar a los funcionarios de la Función Judicial. Sin embargo, hasta el momento no se ha creado un plan que determine los temas que se deben abordar, en las jornadas de capacitación, a fin de que los funcionarios adquieran las destrezas y habilidades necesarias para lograr un buen desempeño en el sistema.

La Función Judicial cuenta con una Unidad de Capacitación que se encarga de coordinar la ejecución de jornadas de capacitación en las diferentes áreas. Se le ha asignado un presupuesto pero trabaja también con el apoyo de otras instituciones.

Los jueces penales y miembros de tribunales pe-

*otros coroneles; son cursos organizados por el Ministerio Público. También existe colaboración de la Policía francesa, en varias ocasiones, son invitaciones a cursos organizados para la policía, pero nos invitan a nosotros; es decir, realizamos varias actividades conjuntas. También la Dirección de Política Penal del Ministerio Público realiza varias reuniones de coordinación-capacitación de actividades conjuntas, entre el Ministerio Público y la Policía Judicial”.*

Además, es importante indicar lo señalado por un miembro de la Policía Judicial, respecto de la importancia de la permanencia y estabilidad para aprovechar en mejor forma la capacitación: *“Existen muchos cambios, tratamos de que el personal capacitado permanezca por lo menos dos o tres años dentro del medio o que al menos si se traslada sea a Esmeraldas, Loja, Cañar, permanezca en la Policía Judicial, pero no siempre sucede (...)”.*

nales, también participaron en la jornada de capacitación brindada por CEJA con el apoyo del Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio USAID - ESQUEL), en el 2003. En esta jornada se capacitó a todos los jueces y miembros de tribunales penales en las destrezas y habilidades requeridas por el sistema procesal penal.

La organización de las actividades de capacitación se coordina desde Quito, pero se ejecutan en todo el país.

La Función Judicial cuenta con capacidades instaladas dentro de la institución. Existen jueces y miembros de tribunales penales que han sido capacitados, tanto en el país como en el exterior, en las destrezas y habilidades necesarias para un buen desempeño dentro del sistema procesal penal. Estos funcionarios participan en calidad de capacitadores en las jornadas que organiza la Unidad de Capacitación.

El 25 de febrero de 2003 se creó la Escuela Judicial para la capacitación de jueces y magistrados. El reglamento orgánico de esta escuela se emitió por resolución del pleno del Consejo de la Judicatura publicada en el Registro Oficial No. 189 del 14 de octubre de 2003. Sin embargo, esta escuela nunca llegó a operar.

Al momento, el nuevo director de la Unidad de Capacitación está empeñado en la implementación de la Escuela Judicial ya que se considera que es una necesidad evidente. La escuela contará con planes de capacitación para todas las áreas, entre ellas la procesal penal. Se considera que el trabajo de la escuela iniciará en marzo del 2007. Mientras tanto se prepararán los planes de capacitación y las metodologías de capacitación y de evaluación académica. En este

## 3. CAPACITACIÓN A LOS DEFENSORES PÚBLICOS

El tema de capacitación deja en evidencia una vez más que los defensores públicos, no pasan de ser una oficina de segundo orden en la Función Judicial. No hay un programa para su formación, nadie ha estructurado un plan o una política pensando en este sector,

período se trabajará en la reforma al reglamento orgánico con el fin de ajustarlo a la realidad administrativa de la Unidad de Capacitación.

Es importante indicar que este es un plan a largo plazo que procura implementar una escuela de formación continua. Durante su implementación se realizará un seguimiento a los temas propuestos para llenar los vacíos en la capacitación. Por otra parte, una vez implementada esta escuela, se iniciará el trabajo de implementación de un programa de formación inicial para nuevos jueces.

Finalmente, en la Unidad de Capacitación se espera que una vez creada la Escuela Judicial, la unidad sea absorbida por la escuela pues ésta última sería el órgano que registrará la capacitación en la Función Judicial en adelante.

ni ha existido un solo curso que se haya realizado para ellos. Los pocos eventos a los que asisten son generalmente estructurados para los jueces o si son específicos para la defensa, normalmente son organizados por ONG pensando más en la defensa que presta la sociedad civil.

<sup>11</sup> Esta realidad se encuentra detallada en el apartado referido a la Policía Judicial.

**CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

Con el fin de comparar los resultados de la investigación del 2002 con los del 2004, tomaremos los mismos temas que fueron analizados en la I Evaluación del Sistema Procesal Penal.

**La Función Judicial** en este período, al igual que cuando se llevó a cabo la I Investigación sobre el Sistema Procesal Penal, no ha realizado ningún cambio en sus métodos de gestión y sistemas de trabajo, únicamente se puede señalar que a partir del 2002 se creó un nuevo tribunal penal y cuenta con un presupuesto considerablemente mayor.

En cambio, la **Fiscalía** incrementó el número de fiscales, hizo mejoras en la infraestructura, mobiliario y medios tecnológicos. Desarrolló un programa de depuración de denuncias que permite no solo dar una respuesta inmediata al usuario sino también descongestionar el sistema. Este programa se aplica en Quito y Cuenca.

**La Policía Judicial** continúa dependiendo de la Policía Nacional y en su relación con la Fiscalía sigue primando el formalismo. En la I Evaluación se señalaba las consecuencias de la alta movilidad de sus miembros, circunstancia que no ha cambiado y que influye en la capacitación y en la relación con los fiscales. Los métodos de trabajo con el Ministerio Público se pueden desarrollar únicamente en las uni-

dades antinarcóticos, donde policías y fiscales forman equipos.

**La Defensa Pública** aún no cuenta con la “Ley Orgánica de la Defensoría Pública”, necesaria para dar institucionalidad a este sector de la justicia. El proyecto de ley se encuentra en el Congreso Nacional desde el 2004, listo para el segundo debate, pues la Comisión de lo Civil y Penal presentó en junio del 2006 el informe.

La Defensa Pública es una necesidad inminente en nuestro país, no solo porque no puede funcionar un sistema procesal penal cuando falta una de las piezas fundamentales como es la Defensa Pública, sino también porque el Estado tiene la obligación de cumplir la norma constitucional y los tratados y convenios internacionales que ha suscrito. La indefensión limita el acceso real a la justicia, pues en una población de más de 12 millones de habitantes hay apenas 0.26 defensores por cada 100 000. Actualmente el país cuenta con 31<sup>1</sup> defensores públicos.

La Defensa Pública sigue sin una estructura administrativa funcional, y tampoco tiene una organización jerárquica mínima que permita tener políticas claras que orienten su trabajo. No existe ningún aporte económico para que los defensores cuenten con peritajes o investigadores para la defensa de sus casos. Pero aún así, con todas estas limitaciones, en esta investigación

<sup>1</sup> El número de defensores es 31, hay uno menos que en la I Evaluación del Sistema Procesal Penal

se constata que la actividad probatoria de la defensa en el 2005 frente al 2002 muestra un progreso importante; con la sola excepción de los peritajes en Cuenca.

Otro punto importante es que la Defensa Pública ha intervenido en menos casos que en el 2002. En el 2002, en el 42 por ciento en Quito, en el 64 por ciento en Guayaquil, y en el 35 por ciento en Cuenca tuvieron defensores públicos, mientras que en el 2005 estos bajaron a 16.3 por ciento en Quito, 31.1 por ciento en Guayaquil y 13.3 por ciento en Cuenca. Ello ocurre porque los acusados tienen la posibilidad de contar con abogados de los servicios legales de universidades, Iglesia, ONG, Colegios de abogados quienes ofrecen una defensa más técnica.

Respecto a las **vías alternativas**, por la importancia que estas tienen en la racionalización de la carga de trabajo de los operadores, en brindar una respuesta efectiva y oportuna a la víctima, agilizar procesos menos costosos en delitos menores entre otros, es necesario ver los avances que se han dado desde el 2002. Cabe señalar que en el Ecuador continuamos con muy pocas vías alternativas y procedimientos rápidos como son: la desestimación, conversión y procedimiento abreviado, pues el proyecto de reformas al Código de Procedimiento Penal presentado al Congreso Nacional, en el 2004, no se le ha dado trámite.

Con esta limitación normativa señalada anteriormente, es necesario manifestar que a nivel general se detecta un alto incremento en el uso de las vías alternativas al juicio oral, entre la Primera y Segunda Evaluación: mientras que en el año 2002 la suma de todos estos mecanismos permitió responder a un 2.02 por ciento de las denuncias, en esta Segunda Evaluación alcanzó el 9.6 por ciento, lo cual significa un incremento del 475 por ciento.

Al hablar de las **medidas cautelares** es necesario resaltar la experiencia de la ciudad de Cuenca, que permite evidenciar el impacto que tiene una buena práctica al garantizar los derechos de las personas. El realizar las audiencias orales, públicas y contradictorias de calificación de flagrancia produjo un cambio en el comportamiento tanto de los fiscales como de los jueces. En los fiscales, el aumento reportado en la abstención de pedir medidas cautelares en la ciudad

de Cuenca ha pasado de 3,9 por ciento a 19,4 por ciento, esto representa un incremento casi del 500 por ciento. En Quito y Guayaquil, donde no realiza este tipo de audiencias, la petición de medidas cautelares en delitos flagrantes es una regla absoluta.

En Quito y Guayaquil la única medida cautelar que se pide es la prisión preventiva, mientras que en Cuenca se solicitan prisiones preventivas en un 80.6 por ciento de los casos e incluso no se piden medidas cautelares en un 19.4 por ciento.

En Cuenca, en la muestra analizada, con las audiencias orales se consigue que en uno de cada cuatro casos no se aplique la prisión preventiva en delitos flagrantes. En Quito y Guayaquil se les concede la medida cautelar en el 100 por ciento de los casos.

Un dato que es importante señalar son los tiempos que se toman para decidir la prisión preventiva, pues en Cuenca con el sistema de audiencias orales es de 22 horas con 25 minutos. Mientras que en Quito, con el sistema escrito, es de 23 días, 23 horas y siete minutos, y en Guayaquil, de 10 días, 12 horas y 50 minutos. La toma de decisión sobre la prisión preventiva en Cuenca, en comparación con lo que sucede en Quito dura aproximadamente 25 veces menos y frente a Guayaquil 11 veces menos.

Los datos que constan en esta investigación sirven únicamente para evidenciar la necesidad urgente de realizar un análisis profundo sobre la **etapa intermedia** y su objetivo dentro del sistema procesal penal ecuatoriano.

Respecto a la **organización de audiencias**, los datos nos indican que el problema persiste y se ha agudizado más en este período, pero el número de audiencias que se llevó a cabo aumentó.

Por ejemplo, en el 2002 se realizaron 59 audiencias frente al 2005 que hubo 82, esta variación representa un incremento de un 149 por ciento. Si analizamos las tres ciudades vemos que en Guayaquil el incremento es de 21 más que en el 2002, y en cifras totales existe una mejora del 217 por ciento; en Quito hubo dos audiencias más y en Cuenca una más.

Pero si analizamos las audiencias fallidas versus las audiencias programadas, constatamos que hay un problema grave en la realización de audiencias que des-

gasta al sistema y repercute en la calidad de servicio que se está brindando a la ciudadanía. Los datos nos dicen que en el 2002, en Quito, el 47 por ciento de audiencias sí se realizaban, ahora solo se llevan a cabo el 23.7 por ciento; en Guayaquil era del 12 por ciento en el 2002, ahora es del 10.9 por ciento; en Cuenca hay un retroceso grande, porque en el 2002 se realizaba el 71,40 por ciento de audiencias, mientras que en el 2005 sólo se desarrolló el 26.8 por ciento.

Hay varias causas por las cuales hay audiencias fallidas, entre estas tenemos la no presencia del acusado, del fiscal, de peritos o testigos y policías que no llegan a las audiencias. Estas causas las hemos dividido en: división de responsabilidades y modelo de gestión.

La división de responsabilidades se refiere al problema que se suscita cuando ninguno de los actores asume realmente la obligación de que las audiencias se den. Esta responsabilidad debe ser compartida por los actores, pero lastimosamente ellos no lo conciben de esa manera; por lo tanto los tribunales notifican y los fiscales esperan para ver si vienen los testigos.

Respecto al **Modelo de gestión**, entre la Primera y Segunda evaluación no ha existido ningún cambio sobre la organización de audiencias, éstas no son responsabilidad de ninguna de las partes, solo hay un cumplimiento de las formalidades.

Para dar una solución a este problema es necesario crear una unidad que se encargue de organizar las audiencias, lo que implica asegurarse de la presencia de los testigos, peritos, no solo a través de notificaciones sino utilizando todos los medios que se requiera para contar con la asistencia de estos. Además, se requiere llevar a cabo todos los aspectos logísticos que permitan que las audiencias fallidas sean una excepción y no la regla.

Otro punto que se debe tomar en cuenta es el manejo de las agendas de las audiencias, que no pueden ser administradas por cada juzgado o tribunal, sino tener un sistema que permita que todos manejen la misma información y por lo tanto se evite cruces en los tiempos de los operadores.

**En las prácticas que afectan el sistema** veremos los adelantos o retrocesos respecto al 2002, en cuanto a la oralidad y al principio acusatorio.

Cuando hablamos de la oralidad queremos saber si las pruebas se están practicando en audiencia o los operadores introducen la prueba como en el anterior sistema. En términos generales, la investigación nos demuestra que existe un retroceso de los datos del 2002, que sin ser muy profundo, es necesario trabajarlo a través de la capacitación de los operadores.

Respecto a los peritos, continua la práctica que se detectó en el 2002, en la cual no había una acreditación del perito, presentación del peritaje con especificidades como, por ejemplo, la técnica que utilizó o una contradicción de este informe, sino únicamente se solicita el reconocimiento de su firma.

En cuanto a las sentencias, la decisión del tribunal se debe conocer inmediatamente de terminada la audiencia, pero esto no se da en la práctica. En el 2002 la notificación de la sentencia tardaba de cuatro a seis días en Quito; de cuatro a diez en Guayaquil; y en Cuenca se daba después de cuatro días. En el 2004, esta notificación se la hizo en 21 días en Quito, 13 en Guayaquil y cinco en Cuenca, datos que nos demuestran que sobre todo en Quito hay un retroceso bastante fuerte. Cabe añadir que en siete casos de Quito y cinco de Guayaquil, no se pudieron introducir los datos relacionados con la sentencia, a pesar de que se esperó dos meses en Quito y un mes en Guayaquil, pues los tribunales no dictaron las sentencias.

Estos tiempos nos demuestran que los miembros de los tribunales revisan los expedientes antes de dictar sentencia y sobre la base de ésta resuelven y no sobre lo que sucede en la audiencia de juicio.

**Principio Acusatorio:** en la primera evaluación se señaló que el Código de Procedimiento Penal dio iniciativa probatoria al tribunal penal, violando la norma constitucional que habla del principio dispositivo que consiste en que únicamente tienen iniciativa probatoria las partes; al tribunal le corresponde juzgar.

En este período los datos de la investigación dan cuenta que la capacitación a los operadores ha tenido un impacto favorable, pues los miembros de los tribunales respetan el principio dispositivo. Los datos del 2002 frente a los del 2004 lo confirman, por ejemplo: el porcentaje de audiencias en las cuales el presiden-

te del tribunal simplemente se abstuvo de preguntar es en Quito 27.2 por ciento, en Guayaquil 42.1 por ciento y Cuenca 27.2 por ciento, cifras que demuestran que hay un avance frente al año 2002, donde el presidente prácticamente realizaba toda la práctica probatoria.

**Celeridad:** En el 2002, el promedio de duración de los procesos, desde el cometimiento del delito hasta el juicio, era de 263 días en Quito, 324 en Guayaquil y 218 en Cuenca; en la muestra del 2004 estos períodos de tiempo han aumentado a 665 días en Quito, 785 en Guayaquil y 730 en Cuenca.

### Ámbitos de intervención

Para conseguir que el sistema procesal penal tenga una aplicación efectiva y oportuna, es necesario trabajar en los siguientes ámbitos:

1. Las reformas al Código de Procedimiento Penal son fundamentales para la aplicación del sistema, pues no solo que la ley tiene normas contrarias a éste sino que además limita su aplicación.
2. Es necesario contar con la Defensa Pública Nacional. no solo porque es una de las partes

fundamentales del sistema, sino también porque es necesario mejorar el acceso a la justicia de las personas a través de una defensa técnica y humana.

3. Se requiere implementar nuevas formas de gestión tanto en la Función Judicial como en la Fiscalía, porque son elementos esenciales que deben estar acordes a las demandas del nuevo sistema.

4. Se requiere reactivar a la Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal como un espacio estatal que permita dar una visión en conjunto, permanente y continua de la aplicación del sistema.

5. La protección a víctimas y testigos debe ser una prioridad del Ministerio Público, programa que se debe desarrollar de forma descentralizada y ampliando sus áreas de trabajo.

6. Capacitación especializada a los operadores de justicia en temas que se han identificado en las diversas evaluaciones y estudios que se han llevado a cabo.

7. Mejorar la relación de la Fiscalía con la Policía, para que realmente sean un equipo de trabajo que garantice la persecución del delito cumpliendo las garantías del debido proceso.



## ANEXO 1

### PAUTA 1 OBSERVACION DE AUDIENCIA DE JUICIO

¿Hay público presente en el juicio?

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Sí hay público	33	34	6
	100%	89.47%	54.55%
No hay Público	0	4	5
		10.53%	45.45%

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Promedio de Asistentes	7.3	17.4	7.5

Si hay público o asistentes al juicio, indique ¿cuál o cuáles grupos de asistentes corresponden:

#### Familiares de las partes

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	26	78.79	28	82.35	4	66.67
No	7	21.21	6	17.65	2	33.33
Sin datos	-		4		5	

#### Público en general

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	22	66.67	30	88.24	3	50
No	11	33.33	4	11.76	3	50
Sin datos	-		4		5	

**Funcionarios (tribunal, fiscalía, abogados ajenos a la causa)**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sí	14	42.42	13	38.24	2	33.33
No	19	57.58	21	61.76	4	66.67
Sin datos	-		4		5	

Indique si hubo o no restricciones a la publicidad por parte del tribunal y, de ser así, cuáles.

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Hubo restricciones para ingresar a la audiencia 2005	5 15.15%	28 84.85%	4 10.53%	34 89.47%	1 9.09%	10 90.91%

De ser sí la respuesta anterior, indique en qué consistieron estas restricciones.

Restricciones	Quito	Guayaq.	Cuenca
Solo se permitió a las partes	0	3	0
Solo se exigió cédula	0	0	0
Se cerró la puerta en algún momento.	1	0	0
No se permitió el ingreso a un grupo de personas	4	0	0
OTROS	0	0	0
No hay espacio físico muchos asistentes	0	0	1
El tribunal no tiene sala de Audiencia las realiza en el despacho del Presidente	0	1	0

Número de casos en que los acusados usan otro idioma.

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº acusado	Porcentaje	Nº acusado	Porcentaje	Nº acusado	Porcentaje
El acusado hablaba otro idioma	2	6.25%	0	0%	0	0%
Uso intérprete	2	6.25%	0	0%	0	0%

Respecto a la participación del presidente del tribunal señale el número de intervenciones de su propia iniciativa orientadas a la obtención de información probatoria.

**Actuación del presidente del tribunal**

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Nº promedio de preguntas a testigos o peritos	5.3	2.3	5
Nº promedio de preguntas al acusado	3.7	1.5	1.2

Respecto a la participación de los miembros del Tribunal señale el número de intervenciones de su propia iniciativa orientadas a la obtención de información probatoria.

**Actuación de los miembros del tribunal**

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Nº promedio de preguntas a testigos o peritos	0.8	1.7	2
Nº promedio de preguntas al acusado	0.8	2.1	0.8

Indique cuál de las siguientes situaciones se dio en la audiencia de juicio:

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje
Había fiscal y pidió absolución	2	6.45%	1	2.63%		
Había fiscal y sustentó acusación	26	83.87%	34	89.47%	7	63.64%
Había fiscal y acusador particular que sustentaron misma acusación	1	3.23%	2	5.26%	2	18.18%
Había fiscal sustenta acusación para un acusado y para otro pide absolución	2	6.45%	1	2.63%	1	9.09%
Había fiscal y acusador particular que sustentaron distinta acusación	0	0%	0	0%	1	9.09%
Sin datos	2	-	-			

Señale si declaró o no el acusado, si solo hizo uso de la palabra al final del juicio o si intervino en ambas oportunidades

	Quito			Guayaquil			Cuenca		
	Si	No	Total	Si	No	Total	Si	No	Total
Declaró el acusado	91,7	8,3	100	87,5	12,5	100	100	0	100
Hizo uso de la palabra al final del juicio	2,1	97,9	100	0	100	100	0	100	100

Señale la cantidad de pruebas presentadas por la Fiscalía, defensa y acusador.

Cuenca

	Fiscalía		Defensa		Acusador	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Testigos	45	34,9	27	58,7	15	45,5
Peritos	29	22,5	0	0,0	6	18,2
Documentos	35	27,1	17	37,0	9	27,3
Objetos	19	14,7	0	0,0	3	9,1
Fotografías	1	0,8	2	4,3	0	0,0
Filmaciones	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Grabaciones	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>	<b>33</b>	<b>100,0</b>

Guayaquil

	Fiscalía		Defensa		Acusador	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Testigos	45	28,7	21	14,9	3	17,6
Peritos	36	22,9	5	3,5	0	0,0
Documentos	68	43,3	112	79,4	14	82,4
Objetos	5	3,2	0	0,0	0	0,0
Fotografías	1	0,6	3	2,1	0	0,0
Filmaciones	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Grabaciones	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	2	1,3	0	0,0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>100,0</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>	<b>100,0</b>

Quito

	Fiscalía		Defensa		Acusador	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Testigos	94	39,7	19	20,0	9	69,2
Peritos	52	21,9	13	13,7	0	0,0
Documentos	25	10,5	59	62,1	2	15,4
Objetos	44	18,6	2	2,1	1	7,7
Fotografías	10	4,2	1	1,1	0	0,0
Filmaciones	8	3,4	0	0,0	1	7,7
Grabaciones	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros	4	1,7	1	1,1	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>237</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>

¿Se leyeron versiones anteriores de personas que NO comparecieron al juicio ?

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se leyeron versiones anteriores de personas que no comparecieron a juicio	19 57.58%	14 42.72%	25 65.79%	13 34.21%	6 54.55%	5 45.45%

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se leyeron versiones anteriores de personas que si comparecieron a juicio	13 39.4%	20 60.6%	3 8.1%	34 91.9%	2 18.2%	9 81.8%
Sin datos		-		1		-

¿Se leyeron versiones anteriores de personas que SÍ comparecieron al juicio ?

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se introdujeron documentos que no se leyeron públicamente	19 57.58%	14 42.72%	25 65.79%	13 34.21%	6 54.55%	5 45.45%

Señale si en el juicio se practicaron pruebas: objetos, fotografías, filmaciones, grabaciones u otros elementos que no se exhibieron públicamente.

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Si	No	Si	No	Si	No
Se practicaron objetos, fotografías, filmaciones, grabaciones u otros que no se exhibieron públicamente	12 36.4%	21 63.6%	7 18.4%	31 81.6%	4 36.4%	7 63.6%

Indique si existieron otros incidentes relevantes en la audiencia de juicio (solicitud de nulidad del juicio, exclusión de prueba, aplazamiento del juicio, presentación de prueba nueva, otros.)

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Sí</b>	2	6.06	12	31.54	1	14.29
<b>No</b>	31	93.94	26	68.42	10	90.91

Indique si se aplicaron medidas disciplinarias de cierta gravedad (más allá de la amonestación, ejemplos: expulsión, sustitución, etc.) contra uno o más de los presentes en la audiencia de juicio.

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Sí</b>	4	15.38	2	5.41	1	14.29
<b>No</b>	22	84.62	35	94.59	6	85.71
<b>Sin datos</b>	7		1		4	

Indique cuál fue la duración de la audiencia de juicio (número de horas, número de días, número de audiencias que se dieron hasta terminar la audiencia de juicio).

	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Número de horas</b>	3.48	1.61	2.86
<b>Número de días</b>	1.13	1.03	1
<b>Número de audiencias</b>	1.23	1.05	1



## ANEXO 2

### PAUTA 2 OBSERVACIÓN DE JUICIOS ORALES: INFORMACIÓN A RECABAR DE LOS ANTECEDENTES PREVIOS O POSTERIORES AL JUICIO

Respecto de la acusación presentada y del contenido de la sentencia, señale :

#### Delitos

<b>Guayaquil</b>	
Delitos contra la propiedad	22
Drogas	7
Delitos contra las personas	5
Tenencia ilegal de armas	2
Delitos contra la fe pública	1
Delitos contra la seguridad pública	1
<b>Total</b>	<b>38</b>
<b>Cuenca</b>	
Delitos contra la propiedad	9
Delitos contra las personas	1
Drogas	1
<b>Total</b>	<b>11</b>
<b>Quito</b>	
Drogas	16
Delitos contra la propiedad	7
Delitos contra las personas	6
Delitos contra la fe pública	3
Delitos contra la seguridad pública	1
<b>Total</b>	<b>33</b>

Tipo de Sentencia

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Absolutoria	13	34.21	16	37.21	3	30
Condenatoria	25	65.79	27	62.79	7	70
Sin datos	11		15		5	

Pena solicitada por la fiscalía

Pena solicitada	Quito	Guayaquil	Cuenca
Hasta 2 años		1	
De más de 2 a 6 años	8	24	9
De más de 6 a 12 años	6	2	5
De más de 12 a 16 años	16	3	
De más de 16 a 25 años	7	3	
Se abstuvo de acusar	5	3	
Sin datos	7	22	1

Pena asignada por el tribunal por acusado

Pena solicitada	Quito	Guayaquil	Cuenca
Hasta 2 años	3	7	2
De más de 2 a 6 años	2	21	8
De más de 6 a 12 años	16	7	3
De más de 12 a 16 años	4		
De más de 16 a 25 años	1		
Sin datos	13	5	1
Absolutoria	10	10	1
Pena extinguida		4	
No hay sentencia		2	

Respecto de los antecedentes del juicio, señale

Existencia de acusador particular

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Juicios	Porcentaje	Nº Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje
Sí	5	15.63	10	26.32	4	36.36
No	27	84.38	28	73.68	7	63.64
Sin datos	1		-		-	

Si el o los delitos juzgados son flagrantes

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Juicios	Porcentaje	Nº Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje
Sí	25	75.76	21	55.26	6	54.55
No	8	24.24	17	44.74	5	45.45
Sin datos	-		-		-	

Si hubo o no recalificación del delito materia de la acusación

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Juicios	Porcentaje	Nº Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje
Sí	2	7.41	4	11.11	0	0
No	25	92.59	32	88.89	9	100
Sin datos	6		2		2	

Antecedentes policiales del imputado

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Imputados	Porcentaje	Imputados	Porcentaje	Imputados	Porcentaje
Sí	9	19.15	23	41.82	6	40
No	38	80.85	32	58.18	9	60
Sin datos	2		3		-	

Condenas anteriores

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Imputados	Porcentaje	Imputados	Porcentaje	Imputados	Porcentaje
Sí	4	8.70	2	3.64	2	13.33
No	42	91.30	53	96.36	13	86.67
Sin datos	3		3		-	

Defensa

Tipo de defensor

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Juicios	Porcentaje	Nº Juicios	Porcentaje	Juicios	Porcentaje
<b>Público</b>	8	17.78	18	32.14	2	13.33
<b>Privado</b>	33	73.33	38	67.86	13	86.67
<b>De oficio</b>	4	8.89				
<b>Sin datos</b>	12		6		-	

Lapso de tiempo transcurrido entre el momento en que el defensor que comparece al juicio fue designado y el momento en el que inicia la audiencia de juicio.

	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Promedio de días entre designación y audiencia de juicio</b>	286d 11h 6m	352d 11h 29m	97d 13h 26m

Número de defensores que tuvieron los acusados durante el proceso:

Número de defensores por acusado

Nº defensores	Nº de acusados		
	Quito	Guayaquil	Cuenca
1 Defensor	22	-	1
2 Defensores	16	17	9
3 Defensores	8	16	5
4 Defensores	3	11	-
5 Defensores	-	7	-
6 Defensores	-	1	-
7 Defensores	-	1	-
8 Defensores	-	3	-
9 Defensores	-	1	-

Plazos

	Quito	Guayaquil	Cuenca
Promedio días entre el cometimiento del delito y a audiencia de juicio oral	665d 17h 20m	785d 8h 56m	230d 0h 7m
Promedio días entre instrucción fiscal y juicio oral	551d 1h 41m	747d 16h 1m	239d 16h 45m

Medidas Cautelares

El acusado se encontraba en prisión preventiva

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje
<b>Sí</b>	47	100	55	100	13	92.86
<b>No</b>					1	7.14
<b>Sin datos</b>	2		3		1	

En caso de haber estado en prisión señale la duración de esta.

	Quito	Guayaquil	Cuenca
<b>Promedio de duración de la prisión preventiva</b>	196d 20h 18m	185d 21h 46m	111d 11h 53m

Estuvo sujeto a otra medida cautelar

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje
<b>Sí</b>	4	8.33	1	1.79	1	7.14
<b>No</b>	44	91.67	55	98.21	13	92.86

Recursos

Señale si se presentaron o no recursos contra la sentencia, el interviniente que lo interpuso.

El fiscal presentó recursos

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje
<b>Sí</b>			1	2.22		
<b>No</b>	34	100	44	97.78	8	100
<b>Sin datos</b>	15		13		7	

**La defensa presentó recursos**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje
<b>Sí</b>	10	27.03	4	8.70	7	53.85
<b>No</b>	27	72.97	42	91.30	6	46.15
<b>Sin datos</b>	12		12		2	

**El acusador presentó recursos**

	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje	Acusados	Porcentaje
<b>Sí</b>					2	20
<b>No</b>	15	100	44	100	8	80
<b>Sin datos</b>	34		14		5	

Nota: Los porcentaje se calculan en base a los casos válidos.



## ANEXO3

### Proyecto de reformas al Código de Procedimiento Penal preparado por la Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal

#### EL H. CONGRESO NACIONAL

#### CONSIDERANDO:

Que en el Registro Oficial Suplemento No. 360, de 13 de enero del 2000, se publicó el Código de Procedimiento Penal;

Que mediante Ley No. 2003-101, publicada en el Registro Oficial No. 743, de 13 de enero del 2003, se reformó el Código de Procedimiento Penal;

Que el artículo 192 de la Constitución Política de la República, dispone que el sistema procesal será un medio para la realización de la justicia, que hará efectivas las garantías del debido proceso, y que velará por los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de la justicia;

Que es necesario volver a estructurar el juicio oral conforme los principios establecidos en la Constitución Política de la República y que no han sido con-

siderados fielmente por el Código de Procedimiento Penal; y,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

#### LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

**Art. 1.-** A continuación del artículo 6, añádase otro que diga:

**“Art. 6A.- Audiencias para medidas cautelares.-** Desde el inicio de la indagación previa, aun en el caso de flagrancia, toda medida cautelar deberá ser tomada en audiencia oral, pública y contradictoria, salvo las excepciones previstas en este Código.

Al efecto, el Juez convocara a las partes con suficiente anticipación a audiencia. La parte que pretenda valerse de un elemento de convicción tendrá la carga de su presentación en la diligencia, la cual, sin embargo, no podrá suspenderse por falta de tal elemento.

El juez escuchará en primer lugar al fiscal; luego

concederá la palabra a la contraparte y promoverá el debate sobre los puntos litigiosos y el examen y contraexamen de los elementos presentados. El juez decidirá en la misma audiencia exclusivamente sobre lo solicitado, lo debatido y aquello que resulte directa y procesalmente relacionado.

La comunicación de la resolución, que en todo caso será oral, bastará como notificación a las partes.

Toda convocatoria a audiencia, llevará la prevención que de no asistir el defensor particular del sospechoso, imputado o acusado, actuará en su lugar el Defensor Público o el de Oficio que será designado por el Juez en la misma providencia.

Se redactará un acta sucinta de la audiencia que contendrá la identidad de los participantes, los puntos propuestos y debatidos y lo resuelto por el juez. El acta será suscrita por el secretario”.

**Art. 2.-** A continuación del artículo 7, agréguese el siguiente artículo:

**“Art. 7A.- Principio de oportunidad.-** El fiscal podrá abstenerse de iniciar la persecución penal o desistir de la ya iniciada, siempre que el acto no comprometa gravemente el interés público y se trate de un delito reprimido con una pena máxima de cinco años de prisión y que no sea de naturaleza sexual; o de violencia intrafamiliar.

Para estos efectos, el fiscal deberá emitir una resolución motivada, la que comunicará al juez que esté conociendo del proceso y a los interesados.

Dentro de los diez días siguientes a la comunicación de la resolución del fiscal, cualquiera de los interesados podrá reclamar ante el superior del Fiscal, cuando se trate de delitos contra la propiedad de acción penal pública cuya cuantía exceda los dos mil dólares o de actos cuya sanción esté entre tres y seis años de privación de libertad, el fiscal superior en el plazo de seis días ratificará o revocará la decisión del Fiscal de origen.

De ratificar el fiscal superior la abstención o el desistimiento, la víctima o el ofendido podrá proponer querrela ante el juez penal y el caso o la acción quedará convertido, debiendo perseguirse conforme las

reglas para los delitos de acción privada.

Si no se presentare reclamación o la decisión fuere confirmada, o no fuere impugnada en los términos de este artículo, el juez declarará extinguida la acción, si ya se hubiere dictado auto de instrucción fiscal. Si no se hubiere dictado, la confirmación del Fiscal superior impedirá de manera insubsanable, que se inicie la instrucción fiscal.

De revocarse la decisión del Fiscal de origen, el caso pasará a conocimiento de otro Fiscal para que continúe con la investigación preprocesal o, en su caso, prosiga con la tramitación de la causa.

De producirse la abstención o el desistimiento del fiscal en los términos de este artículo, la víctima o el ofendido tendrán derecho a perseguir por la vía civil las indemnizaciones pecuniarias derivadas del acto”.

**Art. 3.-** Sustitúyase el artículo 21, por el siguiente:

**“Art. 21.- Reglas de competencia.-** En cuanto a la competencia de los jueces y tribunales penales, se observarán las reglas siguientes:

**1.** Hay competencia de un juez o de un tribunal penal cuando se ha cometido la infracción en la sección territorial en la que ese juez o tribunal ejerce sus funciones. Si hubiere varios de tales jueces, la competencia se asignará por sorteo, de acuerdo con el reglamento respectivo;

**2.** Cuando no fuere posible determinar el lugar de comisión del delito, o el delito se hubiere cometido en varios lugares, o en uno incierto, o en el extranjero, será competente el juez del lugar donde se inicie la instrucción fiscal. El auto de instrucción fiscal se dictará en el lugar donde se encuentren los principales elementos de convicción.

**3.** Cuando se hubieren cometido infracciones conexas de la misma o distinta gravedad, en un mismo lugar o en diversos lugares, habrá un proceso penal, en la sección territorial de la tentativa o de la consumación.

**4.** Hay conexidad cuando:

**a)** El hecho punible ha sido cometido por dos o más personas en concurso o cooperación entre ellas o ha intervenido más de una a título de participación;

**b)** Se impute a una persona la comisión de más de un hecho punible con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar; y,

**c)** Se impute a una persona la comisión de varios hechos punibles; cuando unos se han cometido con el fin de consumir u ocultar otros;

**5.** Cuando la infracción se hubiera cometido en el límite de dos secciones territoriales, será competente el juez que prevenga en el conocimiento de la causa por haber notificado al imputado con el auto de instrucción.

**6.** Cuando entre varios imputados de una infracción hubiera alguno que goce de fuero de Corte, la Corte respectiva juzgará a todos los imputados.

Si entre varios imputados de una misma infracción hubiera alguno que goce de fuero de Corte Suprema y otros de Corte Superior, será competente la Corte Suprema.

Si los imputados estuvieran sometidos a distintas Cortes Superiores será competente la que previno en el conocimiento de la causa por haber notificado al imputado con la instrucción fiscal.

La competencia de los jueces penales en los lugares donde exista más de uno se asignará por sorteo, cuando se trate del conocimiento de instrucciones fiscales.

Las reglas anteriores se observarán por el Ministerio Público para la iniciación de la instrucción fiscal”.

**Art. 4.-** Al final del artículo 26, añádase otro inciso que diga:

“Cuando encontrándose una persona bajo detención para investigaciones y no se encuentre en funcionamiento la oficina de sorteos, el fiscal que ha dictado el auto de instrucción acudirá para la formulación de cargos y la solicitud de medidas cautelares al juez en turno, quien resolverá sobre lo solicitado y remitirá todo lo actuado a la oficina de sorteos en el primer día

de atención para que, mediante sorteo, se radique la competencia en el juez que corresponda.

La notificación con el auto de instrucción se realizará en la audiencia”.

**Art. 5.-** Sustitúyase el artículo 32, por el siguiente:

**“Art. 32.- Clasificación.-** Desde el punto de vista de su ejercicio, la acción penal es de dos clases: pública y privada”.

**Art. 6.-** Sustitúyase el artículo 33, por el siguiente:

**“Art. 33.- Ejercicio.-** El ejercicio de la acción pública corresponde exclusivamente al Fiscal.

El ejercicio de la acción privada corresponde únicamente al ofendido, mediante querrela”.

**Art. 7.-** Suprímase el artículo 34, del Código de Procedimiento Penal.

**Art. 8.-** Sustitúyase el artículo 35, por el siguiente:

**“Art. 35.- Actos urgentes.-** En los casos de acción pública el fiscal en turno podrá realizar los actos urgentes que impidan la consumación del delito o los necesarios para conservar los elementos de prueba pero sin afectar los derechos del ofendido.

En los casos de acción privada será el juez penal quien podrá realizar tales actos con notificación a la persona contra quien se presentará la diligencia”.

**Art. 9.-** Sustitúyase el artículo 36, por el siguiente:

**“Art. 36.- Delitos de acción privada.-** Son delitos de acción privada:

**a)** El estupro perpetrado en una mujer mayor de dieciséis años y menor de dieciocho;

**b)** El rapto de una mujer mayor de dieciséis años y menor de dieciocho, que hubiese consentido en su rapto y seguido voluntariamente al raptor;

**c)** La injuria calumniosa y la no calumniosa grave;

- d) Los daños ocasionados en propiedad privada, excepto el incendio;
- e) La usurpación;
- f) La muerte de animales domésticos o domesticados; y,
- g) El atentado al pudor de un mayor de edad;
- h) La estafa y otras defraudaciones;
- i) La violación de domicilio; y,
- j) El giro de cheque sin provisión de fondos”.

**Art. 10.-** Sustitúyase el artículo 37, por el siguiente:

“**Art. 37.- Conversión.-** Las acciones por delitos de acción penal pública pueden ser transformadas en acciones privadas, a pedido del ofendido o de su representante, siempre que el fiscal lo autorice, cuando considere que no existe un interés público gravemente comprometido, en los casos siguientes:

- a) En cualquier delito contra la propiedad de acción pública, cuando no se haya ejercido violencias ni amenazas. Si hubiere pluralidad de ofendidos, es necesario el consentimiento de todos ellos, aunque sólo uno haya presentado la acusación particular; y,
- b) En los delitos culposos de acción pública, excepto los penados con reclusión.

Transformada la acción cesarán todas las medidas que se hayan dictado.

Si el ofendido decide presentarse como querellante para iniciar la acción privada, será competente el mismo juez que conocía del proceso en la acción pública”.

**Art. 11.-** A continuación del artículo 37, añádanse los siguientes artículos:

“**Art. 37A.- Acuerdos de Reparación.-** El sospechoso, el imputado y ofendido podrán convenir acuerdos de reparación al tratarse de delitos penados hasta con seis años de privación de la libertad, salvo el caso de los delitos sexuales.

El sospechoso o el imputado y el ofendido deben presentar ante el fiscal un escrito que contenga el

acuerdo, a fin de que el fiscal, de estar conforme con la aplicación de este procedimiento, lo remita al juez competente.

El juez aprobará los acuerdos en audiencia pública, oral y contradictoria, si verificare que el delito en cuestión es de aquellos a los que se refiere el inciso anterior y que los concurrentes al acuerdo han prestado su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de sus derechos.

El fiscal debe ser convocado y su comparecencia es obligatoria.

Los acuerdos de reparación pueden ser solicitados desde que el fiscal conoce del caso en fase pre-procesal hasta antes de que se dicte la resolución de la audiencia preliminar.

Los acuerdos de reparación beneficiarán únicamente al sospechoso o al imputado que los hubiere pactado.

**Art. 37B.- Efectos procesales del Acuerdo de Reparación .-** Cumplido que sea el acuerdo de reparación quedará extinguida la acción penal y se dispondrá el archivo de la causa.

Los acuerdos aprobados deberán ser comunicados al Ministerio Público con la orden de suspender la investigación.

El ofendido podrá solicitar al fiscal que se reinicie la investigación o continúe el proceso cuando el imputado no cumpla el acuerdo.

El Ministerio Público llevará un Registro Público Nacional de los Acuerdos de Reparación aprobados.

**Art. 37C.- Suspensión condicional del procedimiento.-** En los delitos sancionados con pena privativa de la libertad de hasta seis años, excepto en los sexuales, el fiscal con el acuerdo del imputado podrá solicitar al juez la suspensión condicional del procedimiento, siempre que el imputado admita su participación y cubra o se comprometa a pagar al ofendido las indemnizaciones civiles.

La suspensión se pedirá y resolverá en audiencia pública a la cual asistirán el fiscal y el imputado. La víctima o el ofendido podrá asistir a la audiencia y si quisiera manifestarse, será escuchado por el juez.

Al disponer la suspensión condicional del procedimiento, el juez establecerá como condición indispensable el cumplimiento o el mecanismo de cumplimiento de las indemnizaciones civiles y adicionalmente impondrá una o más de las medidas contempladas en el artículo 37D. El juez fijará el plazo en que deban pagarse las indemnizaciones civiles y el período de tiempo durante el cual el imputado deberá someterse a las condiciones impuestas, el cual no podrá exceder de dos años.

Durante el plazo fijado por el juez se suspende el tiempo imputable a la prescripción de la acción penal y a los plazos de duración de la etapa procesal correspondiente.

Cumplidas las condiciones impuestas, el juez declarará la extinción de la acción penal.

**Art. 37D.- Condiciones.-** El juez dispondrá, según corresponda, que durante el período que dure la suspensión el imputado cumpla una o más de las siguientes condiciones:

- a) Residir o no en un lugar determinado.
- b) Abstenerse de frecuentar determinados lugares o personas.
- c) Someterse a un tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza.
- d) Tener o ejercer un trabajo, profesión, oficio, empleo, o someterse a realizar trabajos comunitarios.
- e) Asistir a un programa educacional o de capacitación.
- f) Reparar los daños o pagar una determinada suma al ofendido a título de indemnización de perjuicios o garantizar debidamente su pago.
- g) Fijar domicilio e informar al Ministerio Público de cualquier modificación del mismo.
- h) Presentarse periódicamente ante el Ministerio Público u otra autoridad designada por el juez y, en su caso, acreditar el cumplimiento de las condiciones impuestas.
- i) No ser acusado por un nuevo delito.
- j) Cualquier otra condición que contribuya razonablemente a favorecer la solución del conflicto y la reinserción social del imputado, atendidas las circunstancias concretas del caso particular.

El juez resolverá en la misma audiencia la suspensión e impondrá la o las condiciones y el período durante el cual deben cumplirse. La víctima o el ofendido u otros interesados podrán solicitar copia de la resolución. Dicha copia en poder del destinatario operará como una orden directa a la policía para que intervenga en caso de que la condición esté siendo violada.

**Art. 37E.- Revocación de la suspensión condicional.-** Cuando el imputado incumpliere injustificada o reiteradamente cualquiera de las condiciones impuestas o transgrediere asimismo los plazos pactados, el juez, a petición del fiscal, la víctima o el ofendido, revocará la suspensión condicional del procedimiento en audiencia pública, en la que se probará el incumplimiento. En este caso el proceso se reiniciará y se sustanciará conforme a las reglas del procedimiento ordinario”.

**Art. 12.-** Sustitúyase el artículo 38, por el siguiente:

“**Art. 38.- Desestimación.-** En tanto no se hubiere iniciado la instrucción, el fiscal podrá desestimar un caso asignado, cuando los hechos no fueren constitutivos de delito, o cuando los antecedentes y datos suministrados permitieren establecer que se encuentra extinguida la acción. Esta decisión será siempre fundada y se someterá en consulta al fiscal superior, de existir oposición de la víctima.

En igual forma actuará si existiere un obstáculo legal insubsanable.

El fiscal notificará con su decisión al interesado, quien podrá oponerse dentro del plazo de cinco días, en cuyo caso el superior conocerá la objeción y la resolverá en el plazo de diez días.

Si el superior revoca la desestimación, designará a otro fiscal para que continúe con la investigación; si la confirma, dispondrá el archivo definitivo del caso”.

**Art. 13.-** A continuación del artículo 38, añádase el siguiente artículo:

“**Art. 38 A. - Archivo provisional.-** En todos los delitos, en tanto no se hubiere iniciado la instrucción, el fiscal podrá archivar provisionalmente la investiga-

ción, cuando de ella no se haya podido obtener resultados suficientes para dictar auto de instrucción.

En igual forma actuará si existiere un obstáculo legal subsanable.

El ofendido podrá solicitar al fiscal la reapertura de la investigación. Asimismo, podrá reclamar de la denegación de dicha solicitud ante el fiscal superior, quien tendrá facultad para revocar la decisión de archivo y disponer se continúe la investigación.

Transcurridos los plazos para la prescripción, el fiscal hará conocer al juez en turno, quien verificará las exigencias legales y de ser el caso declarará la extinción de la acción y dispondrá el archivo definitivo del caso.

Estas resoluciones serán siempre fundamentadas”.

**Art. 14.-** Al final del artículo 41, añádase un inciso que diga:

“Por tanto, no podrá demandarse la indemnización civil derivada de la infracción penal, mientras no exista una sentencia penal condenatoria ejecutoriada que declare a una persona responsable de la infracción, excepto al tratarse de acciones civiles fundamentadas en la aplicación del principio de oportunidad, o en los acuerdos de reparación incumplidos”.

**Art. 15.-** El inciso primero del artículo 57, dirá:

I- “Al tratarse de los delitos de acción pública, una vez que el fiscal haya emitido su dictamen al término de la instrucción fiscal, siempre que el dictamen hubiere sido acusatorio. Esta acusación podrá presentarse dentro de ocho días posteriores a la notificación con el dictamen del fiscal; y,

**Art. 16.-** Sustitúyase el inciso segundo del artículo 66, por el siguiente:

“Debe proceder oralmente en las audiencias del sistema, sin perjuicio de su obligación de llevar registros escritos de las diligencias ordenadas y practicadas”.

**Art. 17.-** Sustitúyase el artículo 111, por el siguiente:

**“Art. 111.- Alteración o Destrucción.-** Si para practicar la pericia fuere necesario alterar o destruir

la cosa que ha de reconocerse, el fiscal solicitará autorización al juez para que así se proceda, y dispondrá que, de ser posible se reserve una parte para que se conserve bajo custodia de la Policía Judicial. En fase preprocesal, la autorización se solicitará al juez en turno, y en el proceso, al juez de la causa, o al juez en turno, si no pudiere contarse con aquél.

En las infracciones tipificadas en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el fiscal en el auto de instrucción solicitará al juez la autorización para la destrucción de las sustancias sujetas a fiscalización que hubieren sido aprehendidas. En tales casos no será aplicable la disposición contenida en la parte final del último inciso del artículo 312 de éste Código”.

**Art. 18.- Sustitúyase el artículo 120, por el siguiente:**

**“Art. 120.- Constancia escrita.-** Toda declaración será oral.

En el juzgamiento de los delitos de acción penal privada, la prueba testimonial será oral, los testimonios grabados o el acta se agregarán al proceso.

Al tratarse del testimonio urgente, el juez ordenará que se la reduzca a escrito debiendo ser la diligencia un fiel reflejo de lo expuesto por el declarante; sin perjuicio de que este testimonio pueda ser grabado. La diligencia será firmada por el juez, el secretario, el intérprete o el curador, si hubieran intervenido, y por el deponente. Si éste no supiere, no quisiere o no pudiere firmar, firmará por él un testigo en presencia del juez y del secretario, quien dejará constancia de este hecho en la diligencia. Además, el testigo que no supiere firmar estampará la huella digital del pulgar derecho”.

**Art. 19.-** Sustitúyase el artículo 159, por el siguiente:

**“Art. 159.- Finalidades.-** A fin de garantizar la intermediación del imputado o acusado con el proceso, la seguridad de las víctimas y testigos y el pago de la indemnización de daños y perjuicios al ofendido y de las costas procesales, el juez podrá ordenar medidas cautelares de carácter personal y/o de carácter real.

Su aplicación debe ser restrictiva.

Se prohíbe disponer medidas cautelares no pre-

vistas en la ley”.

**Art. 20.-** Sustitúyase el artículo 160, por el siguiente:

**“Art. 160.- Clases.-** Las medidas cautelares de carácter personal son:

1. La prohibición de ausentarse del país;
2. La prohibición de aproximarse, hostigar o acosar al ofendido, su familia, o a los testigos, peritos, intérpretes o traductores;
3. La obligación de abandonar el hogar que compartiere con la persona ofendida;
4. El arresto domiciliario que se cumplirá en el cantón en donde funciona el juzgado o tribunal. Si la vivienda del imputado o del acusado se encontrare fuera de dicho lugar, el arresto se cumplirá en el que el imputado o acusado señale dentro del indicado lugar sede el juzgado;
5. La sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada, llamada a informar periódicamente al juez o a quien éste designare;
6. La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que éste designare;
7. La prisión preventiva; y,
8. La caución, excepto en los delitos sancionados con pena de reclusión superior a seis años.

Las medidas cautelares de carácter real son:

1. La prohibición de enajenar bienes;
2. El secuestro;
3. La retención; y,
4. El embargo.

**Art. 21.-** Sustitúyase el artículo 161, por el siguiente:

**“Art. 161.- Aprehensión por delito flagrante.-** Los agentes de la Policía Nacional, de la Policía judicial, o cualquier persona pueden aprehender a quien sea sorprendido en delito flagrante de acción pública. Cuando se trate de una aprehensión civil, deberá el aprehensor entregar al aprehendido, de inmediato, a un miembro policial.

El policía que haya privado de libertad o recibido

a una persona sorprendida en flagrancia elaborará de inmediato el correspondiente parte que será remitido al fiscal, al defensor público y al juez en turno, dentro de un máximo de seis horas”.

**Art. 22.-** A continuación del artículo 161, agréguese el siguiente artículo:

**“Art.161 A.- Audiencia.-** Antes del vencimiento del plazo constitucional, el juez celebrará, sin necesidad de convocatoria por escrito, una audiencia para pronunciarse sobre la legalidad de la aprehensión, así como, sobre los pedidos de medidas cautelares que pudiera realizar la fiscalía.

A la audiencia asistirán el fiscal a quien correspondió conocer del parte, el defensor público que se encuentre en turno y el aprehendido, custodiado por la policía. El defensor público intervendrá cuando no concurra un defensor particular designado por el aprehendido.

El desarrollo de a audiencia se regirá en todo lo aplicable, por las normas del artículo que trata de la audiencia para medidas cautelares.

Si el juez declara la legalidad de privación de libertad, el aprehendido continuara en tal situación hasta completar el plazo constitucional, a cuyo vencimiento, de no haberse dictado auto de instrucción y dispuesto su prisión preventiva, recobrara su libertad sin necesidad de orden judicial, debiendo encargarse del cumplimiento de esta norma el funcionario a cargo del lugar donde se encuentre. La inobservancia ocasionara la destitución del remiso, quien será procesado por delito de privación ilegal de libertad.

Si el juez declara la ilegalidad de la privación de libertad, el aprehendido quedara en libertad de inmediato, sin necesidad de formalidad alguna.

El juez que conoce la aprehensión en flagrancia es competente también para conocer la formulación de cargos contenida en la instrucción fiscal si el fiscal los presenta dentro de la audiencia prevista en este artículo, esta instrucción será oral y se contendrá en el acta de la audiencia. En tal caso, el juez, a mas de resolver sobre la legalidad de la aprehensión resolverá sobre la calidad de los cargos y las medidas cautelares que el fiscal los solicitare.

El juez que conoce la formulación de cargos será el competente en la causa. En este caso no se aplicará lo dispuesto en el Art. 26 de este Código”.

**Art. 23.-** Sustitúyase el artículo 164, por el siguiente:

**“Art. 164.- Detención.-** Con el objeto de investigar un delito de acción pública, a pedido del Fiscal, el juez competente podrá ordenar la detención de una persona contra la cual haya indicios de participación en el acto investigado. La orden no será apelable.

Esta detención se ordenará mediante boleta que contendrá los siguientes requisitos:

1. Los motivos de la detención;
2. El lugar y la fecha en que se la expide; y,
3. La firma del juez competente.

Para el cumplimiento de la orden de detención se entregará dicha boleta a un agente de la Policía Judicial.”

**Art. 24.-** Sustitúyase el artículo 165 por el siguiente:

**“Art. 165.- Limite.-** La detención de la que trata el artículo anterior no podrá exceder de veinticuatro horas. Si se desvanecen los motivos de la detención, el juez ordenará la libertad del detenido. La ordenará, asimismo, si fenecido el plazo de veinticuatro horas no se ha presentado la Instrucción fiscal”.

**Art. 25.-** Sustitúyase el artículo 167, por el siguiente:

**“Art. 167.- Prisión preventiva.-** El juez o el Tribunal Penal podrá ordenar la prisión preventiva del imputado o del acusado a petición del fiscal, en audiencia pública, oral y contradictoria, en los casos y con los requisitos siguientes:

1. Que haya indicios suficientes sobre la existencia de un delito de acción pública;
2. Que haya indicios claros y precisos de que el imputado o acusado es autor o cómplice del delito;
3. Que se trate de un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año.

4. Cuando haya indicios que acrediten que el imputado o acusado no va a comparecer al proceso cuando fuere requerido; y,

5. Cuando se estime que el imputado o acusado puede poner en peligro la seguridad de las víctimas, de los testigos o de otras personas; o de las evidencias materiales.

En la misma audiencia el juez o Tribunal resolverá sobre la ampliación de alguna medida sustitutiva si le fuere planteada”.

**Art. 26.-** Sustitúyase el artículo 169 por el siguiente:

**“Art. 169.- Caducidad de la prisión preventiva.-** La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión.

En ambos casos, el plazo para que opere la caducidad se contará a partir de la fecha en que se privó de la libertad al imputado.

Si se excedieren esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa.

En el computo de estos plazos se excluirán los períodos de tiempo que correspondan a:

1.- Los retardos durante el desarrollo del proceso debido a hecho deliberado o culpa del imputado o acusado o de su defensor.

2.- Los períodos en que el imputado o acusado no pueda comparecer al proceso por enfermedad mental o física que le incapacite para ello”.

**Art. 27.-** Sustitúyase el artículo 171, por el siguiente:

**“Art. 171.- Sustitución.-** Siempre que se trate de un delito sancionado con pena que no exceda de seis años de privación de la libertad y que el imputado o acusado no haya sido condenado con anterioridad por un delito, el juez o Tribunal puede en audiencia oral, pública y contradictoria sustituir la prisión preventiva por una o más de las otras medidas cautelares de carácter personal. Así mismo, será sustituida cuando el

imputado o acusado sea el único sostén de la familia con hijos menores o cuando se trate de una persona con enfermedad en grado terminal.

Cualquiera que fuere el delito, la prisión preventiva podrá ser sustituida por el arresto domiciliario en todos los casos en que la persona imputada o acusada sea mayor de sesenta y cinco años de edad o mujer embarazada o parturienta, hasta noventa días después del parto. Este plazo podrá extenderse cuando el niño o niña hubiere nacido con enfermedades que requieran el cuidado de la madre, hasta que las mismas se superen.

Las mujeres embarazadas privadas de libertad que no puedan beneficiarse con la sustitución de la prisión preventiva, cumplirán la medida cautelar en lugares especialmente adecuados para este efecto.

En estos casos también procede la caducidad prevista en este Código.

El control del arresto domiciliario está a cargo del juez, quien podrá verificar su cumplimiento a través del auxilio policial o por cualquier medio. El arrestado no estará necesariamente sometido a vigilancia policial.

Si se incumpliere la medida sustitutiva, el juez la revocará, ordenará la prisión preventiva del imputado o acusado y ordenará su captura. En tal caso no podrá volver a autorizarse una medida sustitutiva.

El funcionario designado para el control de la presentación periódica ante la autoridad, informará al juez o Tribunal dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al día previsto para la presentación si esta se ha producido o no. De no informar, será multado por el juez en el monto de cien dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

La prohibición de salir del país, será notificada a la Dirección Nacional de Migración o a las Jefaturas Provinciales de Migración; organismos que serán responsables de su cumplimiento, bajo prevenciones legales”.

**Art. 28.-** Sustitúyase el artículo 172, por el siguiente:

**“Art. 172.- Apelación.-** El imputado, el acusado o el fiscal, pueden apelar de las medidas cautelares impuestas o negadas, ante el superior de quien dictó la medida. La impugnación no tendrá efecto suspensivo.

Para conocer y resolver la apelación, se enviará copia del acta de la audiencia en la que se impuso la medida y, de haber grabación o video de la audiencia, también se remitirán.

La Sala a la que le corresponda, resolverá por el mérito de lo actuado en un plazo de cinco días; de no hacerlo, el superior jerárquico impondrá a los respectivos magistrados la multa de un salario unificado por cada día de retraso; si el atraso fuere causado por una de las salas de la Corte Suprema la sanción será impuesta por el Tribunal en pleno, con exclusión de los magistrados que incurrieron en el retraso”.

**Art. 29.-** Sustitúyase el artículo 176, por el siguiente:

**“Art. 176.- Aceptación y monto.-** Ofrecida la caución, el juez la aceptará si la considera ajustada a la ley, en caso contrario la rechazará. En la audiencia que la admita, fijará su monto teniendo como base los siguientes rubros:

- 1.- Un valor que vaya de quinientos a treinta mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, según la gravedad del delito y la situación económica del procesado;
- 2.- El máximo de la multa fijada para la infracción;
- 3.- El valor estimativo de las costas procesales; y,
- 4.- El valor estimativo de los daños y perjuicios causados al agraviado, haya o no acusación particular.”

**Art. 30.-** Sustitúyase el numeral 2 del artículo 209, por el siguiente:

2. “En coordinación con el fiscal y bajo su asesoría legal, aplicar todos los medios y técnicas de investigación que se requieran para recoger evidencias respecto de los actos presuntamente delictivos y de los presuntos responsables, conforme con lo dispuesto en el capítulo de la prueba material, lo que incluirá reconocer lugares, recoger y analizar resultados, huellas, señales, armas, objetos, e instrumentos, aplicando los principios de la cadena de custodia.”

**Art. 31.-** Sustitúyase el artículo 215, por el siguiente:

**“Art. 215.- Indagación previa.-** El fiscal en conocimiento del hecho, una vez reconocida la denuncia, en caso de haberla, analizará si es aplicable el Art. 38 de este Código. Asimismo, de ser procedente, promoverá los acuerdos reparatorios mediante la conciliación o mediación entre los intervinientes.

En caso contrario, iniciará la investigación contando de ser necesario con la Policía Judicial, que actuará bajo su dirección.

De encontrar fundamentos suficientes para imputar a una persona la participación en el hecho, procederá de acuerdo a lo establecido en el Art. 217.

De no encontrar fundamentos suficientes para imputar a una persona, la investigación se mantendrá hasta por un año en los delitos sancionados con pena de prisión y dos años en los delitos sancionados con pena de reclusión.

Transcurridos los plazos señalados en el inciso anterior, el fiscal dispondrá el archivo provisional del expediente.

Sin embargo, si llegaren a poder del fiscal elementos que le permitan imputar la participación en el delito a persona determinada, iniciará la instrucción aunque el plazo hubiere fenecido, siempre que la acción penal no hubiere prescrito según las reglas generales.

Toda actividad de investigación que prive, perturbe o restrinja el ejercicio de derechos de las personas, requerirá autorización judicial previa del juez en turno.

En todo caso el sospechoso deberá ser comunicado de cualquier forma de la diligencia a practicarse, excepto cuando la naturaleza de la diligencia hiciera imprescindible que ésta se realice sin su conocimiento, como en los casos de allanamiento, interceptación y registro de conversaciones telefónicas o de otro tipo.

En este caso la reserva durará lo que sea estrictamente necesario para impedir la frustración de la diligencia.

La autorización judicial deberá ser particular, para el caso concreto, y específica, consignando las personas o lugares sobre los que recayere, así como los antecedentes, muestras, objetos o documentos que, en su caso, se autoriza recabar a través de la diligencia en cuestión.

Sólo el fiscal podrá obtener del juez la autorización antes indicada.

En casos urgentes el juez podrá autorizar la o las

diligencias por el medio más expedito de comunicación, sin perjuicio de que ella deba ser debidamente extendida a la brevedad”.

**Art. 32.- A continuación del artículo 215, agréguese el siguiente artículo:**

**“Art. 215A.- Reserva de la investigación y alcance.-** La investigación del fiscal será reservada para terceros y pública para los involucrados en ella, éstos podrán en todo momento acceder a los antecedentes de la investigación del fiscal.

No obstante, el fiscal podrá solicitar al juez que le autorice a mantener la reserva de determinados y específicos antecedentes de la investigación, cuando dicha reserva resulte esencial para el éxito de la investigación. El juez determinará el plazo en que debe mantenerse la reserva, cuidando que su extensión no afecte la defensa. En ningún caso la reserva se podrá extender a los actos de investigación en los que el sospechoso hubiere participado, como por ejemplo su declaración ante el Ministerio Público o la Policía Judicial”.

**Art. 33.-** El artículo 216, dirá:

**“Reemplácese los numerales 2 y 8 del Art. 216 por los siguientes:**

2. Como parte de sus obligaciones constitucionales, revisar y analizar las evidencias obtenidas en las investigaciones por la Policía Judicial;

8. Proveer asesoría legal a la Policía Judicial en todo lo relacionado con las materias de investigación, y requerirle que custodie y preserve los objetos, documentos e instrumentos que puedan servir para asegurar las pruebas del delito y la identidad de sus autores; que cuide que tales señales no se alteren, borren u oculten y, en general, que realice las actividades y las pericias que sean necesarias para el éxito de la investigación”;

**Art. 34.-** El artículo 226, dirá:

**“Art. 226.- Dictamen fiscal no acusatorio.-** El fis-

cal debe emitir dictamen fundamentado absteniéndose de acusar, cuando:

1.- Concluya que no existe mérito para promover juicio contra el imputado bien sea porque el acto no constituye delito, o porque no existen evidencias, o porque la acción ha prescrito.

2.- Concluya que no existen evidencias suficientes para ir a juicio.

En caso de existir pluralidad de imputados, de haber evidencia suficiente para acusar a unos y no a otros, el dictamen será acusatorio para unos y de abstención para otros”.

**Art. 35.- A continuación del artículo 226, agréguese los siguientes artículos:**

**“Art. 226 A.- Consulta.-** El fiscal que emita dictamen no acusatorio deberá consultarlo a su superior de inmediato cuando el ofendido se oponga dentro del término de tres días a partir de su notificación, el superior tendrá plazo de diez días para ratificar o revocar el dictamen de no pronunciarse en tal plazo el dictamen quedara confirmado por el ministerio de la ley de ratificarlo se procederá conforme al artículo siguiente; de revocarlo, la causa pasará a conocimiento de un fiscal distinto del que emitió dictamen no acusatorio.

**“Art. 226 B.- Efectos del dictamen fiscal no acusatorio.-** El dictamen fiscal no acusatorio provoca los siguientes efectos:

1. Al tratarse de los casos previstos en el numeral 1 del artículo 226, el juez de la causa, sin necesidad de convocatoria a audiencia preliminar declarará prescrita la acción o, según corresponda, dictará auto de sobreseimiento, revocará las medidas cautelares impuestas y calificará de ser el caso la malicia o temeridad de la denuncia presentada.

El sobreseimiento basado en estos casos, impide que se inicie otro proceso por la misma causa contra quien fue sobreseído. Tampoco se podrá reabrir la causa.

2. Al tratarse de lo previsto en el numeral 2 del artículo 226 el juez, sin necesidad de audiencia, declarará

suspendido el proceso para los imputados que no han sido acusados, y revocará las medidas cautelares personales y reales que respecto de ellos se hayan dictado.

En este caso deberá distinguirse:

a. Al tratarse de procesos por delitos susceptibles de prescripción, la suspensión durará hasta que se cumplan los plazos previstos en la ley penal para que opere la prescripción, a menos que en su decurso aparezcan nuevas evidencias que le permitan al fiscal acusar, en cuyo caso procederá conforme con el artículo que trata de la reapertura de la Instrucción.

b. Al tratarse de procesos por delitos imprescriptibles, la suspensión se mantendrá hasta la muerte del reo o hasta cuando aparezcan evidencias que le permitan al fiscal presentar acusación.

En ambos casos si mientras esta suspendido el proceso aparecieren nuevas evidencias de descargo que permitan el sobreseimiento conforme las reglas anteriores, el fiscal actuara conforme las normas de la reapertura de la instrucción.

Dispuesta la suspensión del proceso el juez remitirá al fiscal el expediente en originales a menos que exista pluralidad de imputados con respecto de los cuales se haya emitido dictamen de abstención para unos y acusatorio para otros, entonces se remitirá al fiscal copia certificada”.

**“Art. 226 C.- Reapertura de la Instrucción.-** Si encontrándose suspendido un proceso la Fiscalía encuentra evidencias suficientes, reabrirá la etapa de instrucción, por un plazo máximo de treinta días, con notificación al juez y al imputado. En la instrucción que se hubiere reabierto, se observarán las reglas generales de esa etapa aun al tratarse de medidas cautelares.

No podrá reabrirse un proceso por más de una ocasión excepto al tratarse de delitos imprescriptibles”.

**“Art. 226 D.- Dictamen fiscal acusatorio.-** Cuando el fiscal concluya que existen evidencias suficientes sobre la existencia de acto punible y de participación

del imputado, emitirá dictamen acusatorio motivado.

El dictamen fiscal acusatorio debe contener:

- 1.- La identificación del imputado;
- 2.- La determinación del acto o actos punibles por los que se juzgará al imputado así como la determinación del grado de participación, la especificación de las evidencias que sustentan la acusación y la cita de las normas legales aplicables; y,
- 3.- La petición de las medidas cautelares no dictadas hasta el momento o la ratificación, revocación, modificación o sustitución de las medidas ya dictadas”.

**“Art. 226 E.- Remisión del dictamen fiscal y el expediente al juez.-** El dictamen fiscal sea acusatorio o no y el expediente serán remitidos al juez de la causa”.

**Art. 40.-** El artículo 228, dirá:

**“Art. 228.- Convocatoria a audiencia preliminar.-** Recibidos el dictamen fiscal y el expediente, el juez los pondrá en conocimiento y a disposición de las partes por el plazo de diez días. Si el dictamen no es acusatorio, no habrá audiencia preliminar y el juez procederá conforme con lo prescrito por este Código.

Si el dictamen fiscal fuere acusatorio, podrá proponerse acusación particular. El juez la calificará en el plazo de cuarenta y ocho horas y ordenará que se cite con ella al imputado.

Vencidos los plazos a que se refiere el inciso anterior, el juez convocará a las partes a la audiencia preliminar, la que será oral, pública y contradictoria excepto al tratarse de los delitos comprendidos en los títulos I y VIII del Libro II del Código Penal, en que será reservada.

La audiencia se realizará en un plazo de no más de ocho días ni menos de tres, contados a partir de la fecha de la convocatoria. En la providencia de convocatoria el juez designará al abogado que asumirá la defensa del imputado como defensor de oficio, en caso de que el defensor particular no asista. En caso de no instalarse la audiencia en el primer llamado, se realizará un nuevo llamamiento, en cuyo caso la audiencia se celebrará en un plazo no mayor a cinco días”.

**Art. 41.-** El artículo 229, dirá:

**“Art. 229.-.Finalidad. Audiencia preliminar.-** La Audiencia preliminar tiene las siguientes finalidades:

- a) Conocer de los vicios formales de la acusación, los mismos que de ser posible serán subsanados en la propia audiencia
- b) Resolver sobre cuestiones referentes a la existencia de requisitos de procedibilidad, cuestiones prejudiciales, competencia y cuestiones de procedimiento que puedan afectar la validez del proceso.
- c) Las partes ofrecerán las pruebas que serán presentadas en el juicio, cada una tendrá el derecho a formular solicitudes, observaciones, objeciones y planteamientos que estimaren relevantes referidas a la oferta de prueba realizada por los demás intervinientes.
- d) Resolver sobre las solicitudes para la exclusión de las pruebas anunciadas, cuyo fundamento o evidencia que fueren a servir de sustento en el juicio, hubieren sido obtenidas violando las normas determinadas en la Constitución y en este Código.
- e) Las partes podrán llegar a acuerdos probatorios con el fin de dar por probados ciertos hechos y evitar controvertirlos en la audiencia de juicio”.

**Art. 42.- A continuación del artículo 229, agréguese el siguiente artículo:**

**“Art. 229A.- Audiencia preliminar.-** Procedimiento. La ausencia del imputado no será causa para que la audiencia no se lleve a efecto, pues bastará la asistencia de su abogado defensor o del defensor público o del de oficio.

Cuando el imputado se encuentre libre bajo caución y no asista a la audiencia preliminar, se hará efectiva la caución.

Si el acusador particular no asiste personalmente a la audiencia preliminar, el juez declarará abandonada la acusación particular al tiempo de instalar la audiencia.

Instalada la audiencia, el juez consultará a las partes procesales para que, directamente o a través de sus

defensores, se manifiesten acerca de la existencia de vicios que pudieran ocasionar la nulidad del proceso. De plantearlos alguna de las partes, el juez los resolverá en el correspondiente auto, oyendo a la parte que quisiera contradecirlos.

A continuación, el juez ofrecerá la palabra al fiscal, quien presentará la acusación, relacionándola con las evidencias que hubiere recogido en la indagación y en la instrucción y que sirvan de sustento a su pedido de llamamiento a juicio. Luego del fiscal intervendrá el acusador particular si lo hubiere.

Realizada la presentación del fiscal y del acusador particular si lo hubiere, el imputado, directamente o a través de su defensor, alegará respecto del dictamen fiscal y pedirá la exclusión de las evidencias que considere ilícita o ilegalmente obtenidas, especificando las normas constitucionales o procesales que considere han sido transgredidas. Las objeciones se discutirán una por una.

La contraparte será escuchada respecto de las alegaciones presentadas.

Las partes pueden presentar la evidencia documental que sustente sus alegaciones”.

**Art. 43.-** El artículo 230, dirá:

**“Art. 230.- Resolución.-** Concluidas las intervenciones de los sujetos procesales el juez anunciará de manera verbal a los presentes su resolución. Dispondrá de 24 horas para emitir su decisión por escrito, la que se notificara por boleta.

Si el juez observare que las alegaciones respecto de la existencia de causas de nulidad del proceso están debidamente sustentadas, declarará la nulidad a partir del momento en que se produjo. En este caso deberá reponerse el proceso a partir de tal momento.

Si a criterio del juez no hay vicios formales ni se ha cuestionado la legalidad de las evidencias, dictará auto de llamamiento a juicio.

Cuando se haya impugnado la constitucionalidad o la legalidad de la evidencia el juez deberá pronunciarse rechazando la objeción o aceptándola, en este caso declarará cuales evidencias son ineficaces y por lo tanto quedan excluidas.

Además preguntará al fiscal si es su decisión man-

tener la acusación sin contar con la evidencia que ha sido excluida, si el fiscal decide ir a juicio el juez dictará auto de llamamiento a juicio ordenando que la evidencia excluida no sea presentada ni aceptada ante el tribunal penal.

Si ante el requerimiento del juez el fiscal considera que la evidencia eficaz no le permite mantener la acusación lo expresara y el juez dictará auto de suspensión del proceso revocando las medidas cautelares que se hayan dictado.

El fiscal podrá pronunciarse por mantener la acusación e ir a juicio respecto de unos imputados retirarla con respecto de otros, si fuere del caso; entonces el juez dictará auto de llamamiento a juicio contra quienes se mantenga la acusación fiscal y suspenderá el proceso para quienes la acusación ha sido retirada.

Cuando toda la evidencia que sustenta la acusación fiscal haya sido excluida el juez no requerirá al fiscal sobre mantener la acusación e ir a juicio sino que dictará auto de suspensión del proceso y revocará las medidas cautelares dictadas.

El secretario elaborará, bajo su responsabilidad y bajo su firma, un acta sucinta de la audiencia, que recogerá la identidad de los comparecientes, los procedimientos especiales alternativos al proceso ordinario que se hubieren aplicado, las alegaciones, los incidentes y la resolución del juez”.

**Art. 44.-** Sustitúyase el artículo 232, por el siguiente:

**“Art. 232.- Auto de llamamiento a juicio.-** El auto de llamamiento a juicio contendrá la declaración de validez del proceso y:

- 1) La identificación del acusado;
- 2) La determinación del acto o actos punibles por los que se juzgará al acusado, así como la determinación del grado de participación, la especificación de las evidencias que sustentan la decisión y la cita de las normas legales aplicables;
- 3) La aplicación de medidas cautelares no dictadas hasta el momento, o la ratificación, revocación, modificación o sustitución de las medidas cautelares dispuestas.
- 4) La especificación de las evidencias y los antici-

pos de prueba con los que cada parte sustentará sus posiciones ante el tribunal penal;

- 5) La determinación de las evidencias excluidas; y,
- 6) Los acuerdos probatorios que hayan convenido las partes.

Las declaraciones contenidas en el auto de llamamiento a juicio no surtirán efectos irrevocables en el juicio.”

Este documento conjuntamente con los anticipos probatorios serán los únicos que se envíe al Tribunal. El expediente será devuelto al fiscal que conoce el caso.

Si con posterioridad al envío del caso al Tribunal se produjere la concesión de la fianza, este documento será remitido de manera inmediata al Tribunal.

**Art. 45.-** Sustitúyase el artículo 234, por el siguiente:

**“Art. 234.- Suspensión y continuación.-** Si al tiempo de dictar el auto de llamamiento a juicio, el acusado estuviere prófugo, el juez después de dictado dicho auto, ordenará la suspensión de la etapa del juicio hasta que sea aprehendido o se presentare voluntariamente, excepto en los procesos penales por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, en los que la continuación de la causa se realizará en ausencia.

Si fueren varios los encausados, y unos estuvieren prófugos y otros presentes, se suspenderá la sustanciación para los primeros y continuará respecto de los segundos. Con respecto de los prófugos se mantendrán copias certificadas en el juzgado, una vez que sean aprehendidos los acusados tales copias se enviarán al tribunal penal que conoció y dictó sentencia anteriormente, sin que ello sea causa de excusa.

**Art. 46.-** Sustitúyase el artículo 235, por el siguiente:

**“Art. 235.- Encausado con caución.-** Si el encausado hubiere rendido caución, al tratarse de fianza personal se notificará al garante con el auto de llamamiento a juicio en el domicilio judicial señalado, a fin de que haga comparecer al garantizado a la audiencia del tribunal penal, bajo las prevenciones legales”.

**Art. 47.-** Sustitúyase el artículo 236, por el siguiente:

**“Art. 236.- Archivo de copia.-** Dictado el auto de llamamiento a juicio, el secretario del juzgado obtendrá copia de dicho auto para el archivo antes de efectuar las notificaciones correspondientes”.

**Art. 48.-** Sustitúyase el artículo 237, por el siguiente:

**“Art. 237.- Rechazo de incidentes -** Ejecutoriado el auto de llamamiento a juicio no se admitirá ningún incidente, y de suscitarse alguno, el juez penal lo rechazará de plano e impondrá una multa equivalente al valor de hasta la cuarta parte de un salario unificado, a quien lo provocó, sin ningún recurso”.

**Art. 49.-** Sustitúyase el artículo 253, por el siguiente:

**“Art. 253.- Inmediación.-** El juicio se debe realizar con la presencia ininterrumpida de los jueces y las partes.

Si el defensor del acusado no comparece al juicio o se aleja de la audiencia se debe proceder en la forma prevista en los artículos 129 y 279 de este Código.

Para el evento que el defensor particular no comparezca al primer llamado, el Presidente del Tribunal en ese mismo momento anunciará públicamente la designación de un defensor público o de oficio, para que asuma la defensa del acusado con el carácter de obligatorio en caso de ausencia del defensor privado. Esta designación además se la hará en la providencia que contenga la convocatoria al segundo llamado.

Los jueces solo podrán formar su convicción sobre la base de la prueba cuya producción hayan apreciado directamente en el juicio, de acuerdo con las normas de este código y salvo las excepciones que la ley consagra.

Los testigos y peritos deberán ser interrogados exclusivamente por las partes en el juicio, su testimonio no podrá ser sustituido por la lectura de registros en que constaren declaraciones o informes previos; salvo el caso del testimonio anticipado”.

**Art. 50.-** Sustitúyase el artículo 262, por el siguiente:

**“Art. 262.- Convocatoria para la audiencia.-** El presidente del Tribunal Penal pondrá en conocimiento

de las partes procesales y de los jueces del Tribunal la recepción del caso por el plazo de tres días.

Transcurrido el plazo al que se refiere el inciso anterior, el Presidente señalará el día y la hora en que el Tribunal debe instalarse en audiencia pública o privada, según el caso.

Si no hubiese excusas o recusaciones, la audiencia se instalará no más tarde de diez días ni antes de cinco, contados desde la fecha de la providencia que la convoque.

Esta providencia se notificará inmediatamente a los otros jueces del tribunal, al fiscal, al acusado o a su defensor y, si los hubiere, al acusador particular y al garante”.

**Art. 51.-** Sustitúyase el artículo 278, por el siguiente:

**“Art. 278.- Audiencia fallida.-** El Presidente no podrá instalar la audiencia si no estuvieran presentes: el fiscal, el acusado y el defensor. Además constatará la disponibilidad de los testigos, peritos, interpretes y demás personas que deban intervenir. En el caso de que no estén disponibles, tomará las medidas que garanticen su comparecencia, sin perjuicio de iniciar la audiencia con quienes se encuentren presentes. Si fueren varios los acusados, se instalara la audiencia con los que estuvieren presentes.

La ausencia del acusador particular no será motivo de suspensión de la audiencia.

Si por causa injustificada no concurrieren el fiscal, el secretario o el defensor del acusado, el tribunal les impondrá la multa indicada en el artículo anterior”.

**Art. 52.-** Sustitúyase el artículo 286, por el siguiente:

**“Art. 286.- Exposición de las partes.-** A continuación, el Presidente ofrecerá la palabra al fiscal, al acusador particular si lo hubiere y a la defensa para que realicen su alegato inicial”.

**Art. 53.-** A continuación del artículo 286, agréguese los siguiente artículos:

**“Art. 286 A.- Orden de la prueba.-** Finalizada la exposición de las partes, el Presidente ordenará la presentación de la prueba. Corresponderá en primer

lugar recibir la prueba de la acusación y luego la de la defensa, en el orden que cada parte decida.

Las partes pueden convenir en acuerdos probatorios, los que serán llevados a conocimiento del Tribunal.

**Art. 286 B.- Interrogatorio por las partes.-** Los testigos y peritos declararán a través de las preguntas que les hagan las partes. Primero serán examinados por las partes que los presentan, luego por las partes afines, y finalmente por la o las contrapartes.

**Art. 286 C.- Límites a la facultad de preguntar.-** Las partes no podrán dirigir al testigo o perito preguntas capciosas o impertinentes.

Las preguntas sugestivas estarán por regla general prohibidas en el interrogatorio solicitado por las partes a sus propios testigos o peritos, pero permitidas en el contraexamen.

**Art. 286 D.- Prohibición.-** En ningún caso se podrá mencionar, invocar, dar lectura, o incorporar como medio de prueba antecedente alguno vinculado con la proposición, aceptación, discusión, procedencia, rechazo o revocación de una suspensión condicional del procedimiento, de un acuerdo de reparación o de la tramitación de un procedimiento abreviado, en relación con el imputado del caso que se está conociendo en juicio.

**Art. 286 E.- Objetos, documentos y otros medios.-** Los documentos que pretendan ser constituidos como prueba instrumental serán leídos en el juicio en su parte relevante, previa acreditación por quien lo presenta y que deberá dar cuenta de su origen.

Los objetos que pretendan ser constituidos como prueba serán exhibidos en el juicio a conveniencia de las partes, previa acreditación de acuerdo con el inciso precedente.

Los videos, grabaciones u otros medios análogos serán introducidos, previa acreditación, mediante su reproducción por cualquier medio que garantice su publicidad.

**Art. 286 F.- Utilización de versiones.-** Las versiones, declaraciones o informes emitidos por una persona

que está prestando testimonio en juicio, sólo podrán ser leídos estrictamente en las partes pertinentes, para apoyar la memoria de dicha persona, o para demostrar inconsistencia o contradicciones con su testimonio actual”.

**Art. 54.-** Sustitúyase el artículo 301, por el siguiente:

**“Art. 301.- Otras pruebas.-** A petición de parte, el Presidente tendrá la facultad de admitir la práctica de nueva prueba, siempre que la parte justifique no haber estado en condiciones de conocerla en la audiencia preliminar”.

**Art. 55.-** Sustitúyase el artículo 305, por el siguiente:

**“Art. 305.- Deliberación.-** Terminado el debate, el Presidente ordenará a las partes y al público que se retiren. A continuación, el Tribunal procederá a deliberar con vista de las pruebas practicadas durante la audiencia y los anticipos jurisdiccionales de prueba que se hayan practicado conforme a la ley.

Mientras dure la deliberación no se permitirá la entrada a ninguna persona y el Presidente dictará las medidas necesarias para el cumplimiento de este precepto.

El tribunal deliberará de modo continuo hasta que llegue a una decisión y no podrá suspender su deliberación.

Una vez que el Tribunal tenga una decisión, el Presidente dispondrá la reinstalación de la audiencia y dará a conocer oralmente a las partes su decisión de culpabilidad o inocencia.”

**Art. 56.-** Sustitúyase el artículo 306, por el siguiente:

**“Art. 306.- Expedición de la sentencia escrita.-** Luego de haber emitido su decisión, en la forma prevista en el artículo precedente, el Tribunal dentro de los tres días posteriores elaborará la sentencia debidamente fundamentada, la que tendrá la motivación completa y la pena correspondiente en caso que la decisión sea condenatoria.

Por Secretaria se procederá a notificar a las partes, las que podrán interponer los recursos que correspondan en la forma prevista en este Código”.

**Art. 57.-** A continuación del artículo 325, añádase el siguiente:

**“Art. 325 A.- Trámite de los recursos.-** La sustanciación de los recursos previstos en este código se desarrollará mediante audiencia pública, oral y contradictoria.

Al finalizar la audiencia, la Sala deliberará y emitirá la resolución que corresponda.

La comunicación oral de la resolución bastará como notificación a las partes.

Luego de haber emitido su decisión, en la forma prevista en el inciso precedente, la Sala en el plazo de cinco días subsiguientes elaborará la resolución debidamente fundamentada.

De la audiencia se elaborará un acta sucinta que contendrá la identidad de los participantes y lo resuelto por la Sala, la que será suscrita por el secretario bajo su responsabilidad”.

**Art. 58.-** A continuación del artículo 326, agréguese el siguiente artículo:

**“Art. 326 A.- Abandono del recurso.-** La falta de comparecencia de uno o más recurrentes dará lugar a que se declare el abandono del recurso respecto de los ausentes”.

**Art. 59.-** Sustituyese el artículo 336, por el siguiente:

**“Art. 336.- Trámite del recurso.-** La Corte Superior convocará a las partes para que expongan oralmente sus posiciones respecto del recurso en audiencia pública, oral y contradictoria. Intervendrá en primer lugar el recurrente y luego la contraparte. Habrá lugar a réplica y contrarréplica. Los jueces podrán preguntar a las partes sobre los fundamentos de sus peticiones.

En los casos de fuero de Corte Superior o Suprema la Sala respectiva procederá en la forma señalada en el inciso anterior”.

**Art. 60.-** Sustitúyese el artículo 345, por el siguiente:

**“Art. 345.- Trámite.-** Una vez recibido el recur-

so, la Sala respectiva de la Corte Superior o Suprema convocará a las partes a una audiencia oral, pública y contradictoria, dentro del plazo de quince días contados desde la fecha de recepción del recurso, para que expongan oralmente sus posiciones en audiencia. Intervendrá en primer lugar el recurrente y luego la contraparte. Habrá lugar a réplica y contrarréplica. Los jueces podrán preguntar a las partes sobre los fundamentos de sus peticiones, pero siempre intervendrá en último lugar el imputado o acusado. En los casos de fuero de Corte Superior o Suprema, la Sala respectiva procederá en la forma señalada en el inciso anterior”.

**Art. 61.-** Sustitúyase el artículo 346, por el siguiente:

**“Art. 346.- Resolución de la Sala.-** Si al resolver la apelación del auto de nulidad dictado por el juez la Corte Superior considera que no procede dicho auto, sino el auto de llamamiento a juicio lo debe dictar conforme lo previsto en este Código”.

**Art. 62.-** Sustitúyase el artículo 369, por el siguiente:

**“Art. 369.- Admisibilidad.-** Desde el inicio de la instrucción fiscal hasta el momento de la clausura del debate en el juicio, se puede proponer la aplicación del procedimiento abreviado previsto en este título cuando:

1. Se trate de un delito que tenga prevista una pena máxima de seis años;
2. El imputado admita el acto atribuido y consienta en la aplicación de este procedimiento; y,

El defensor acredite con su firma, que el imputado ha prestado su consentimiento libremente, y el fiscal determine la pena aplicable al acto.

La existencia de coimputados o coacusados no impide la aplicación de estas reglas a alguno de ellos”.

**Art. 63.-** Sustituyese el artículo 370, por el siguiente:

**“Art. 370.- Trámite.-** El fiscal o el imputado o el acusado deben presentar un escrito, acreditando todos los requisitos previstos en el artículo anterior.

El juez o el Tribunal correrá traslado al ofendido con el escrito al que se refiere el inciso primero, en el plazo de setenta y dos horas.

El juez o el Tribunal debe oír al imputado o acusado en audiencia pública dentro de la cual dictará su resolución. Para el efecto se tendrán como pruebas los elementos que la fiscalía haya recogido hasta el momento de presentación de la solicitud. La pena impuesta no puede superar la requerida por el fiscal.

La sentencia debe contener los requisitos previstos en el artículo 309 de modo conciso. En la sentencia condenatoria el juez o tribunal dispondrá el pago de daños y perjuicios al ofendido.

Si el juez o tribunal no admite la aplicación del procedimiento abreviado, debe emplazar al fiscal para que concluya el proceso según el trámite ordinario. En este caso, el requerimiento anterior sobre la pena no vincula al fiscal durante el juicio, ni la admisión de los hechos por parte del imputado o acusado puede ser considerada como una confesión”.

**Art. 64.-** A continuación del artículo 370, añádase el artículo siguiente:

**“Art.- 370 A.- Procedimiento simplificado.-** En los casos en que se trate de delitos sancionados con una pena máxima de seis años de privación de la libertad y, el fiscal pidiere una pena privativa de libertad no mayor de un año o una pena no privativa de libertad, éste solicitará al juez la aplicación del procedimiento simplificado.

La solicitud deberá contener:

1. La identificación del imputado.
2. Una sucinta relación del hecho.
3. La pena requerida.

El juez convocará a una audiencia dentro de las veinticuatro horas si la persona es detenida y cinco días si está en libertad.

Al inicio de la audiencia el fiscal formulara oralmente la acusación, el juez le explicará al imputado el sentido y las consecuencias del procedimiento simplificado y, luego le preguntará si admite la responsabi-

lidad de los hechos. En todos los casos el imputado deberá consultar con su abogado defensor.

Si el imputado aceptare su responsabilidad y el juez considerare creíble su versión de los hechos, podrá condenarlo. No se podrá aplicar una pena mayor a la solicitada por el fiscal.

Si el imputado no acepta la responsabilidad, el fiscal podrá solicitar una nueva audiencia para producir prueba o en su defecto, solicitará volver al procedimiento ordinario, que se sustanciará conforme a las reglas previstas en este código. En este caso no estará limitado el fiscal por la pena previamente solicitada.

En el primer caso el juez convocara a las partes a una audiencia que será sustanciada por éste, dentro de los diez días subsiguientes, la que se regirá por las normas del juicio oral.

La parte que pretenda valerse de un elemento de convicción, tendrá la carga de su presentación en la audiencia y no se podrá suspender a falta de éste. No obstante el imputado podrá solicitar el auxilio judicial para procurar la prueba de descargo.

**Art. 65.-** En el artículo 371, añádase un inciso al numeral tercero, que dirá:

“El anuncio de las pruebas que rendirá el querellante, con la indicación precisa de cada una, señalando los nombres de los testigos cuyo testimonio solicitará”.

**Art. 66.- Al final del artículo 376, agréguese el inciso siguiente:**

“Para la investigación preprocesal y procesal y el procesamiento penal de infracciones cometidas por el Ministro Fiscal General, o de quien hiciere sus veces, actuará como fiscal un abogado designado y contratado por el Consejo Nacional de la Judicatura, quien deberá llenar los mismos requisitos que se exigen para desempeñar el cargo de Ministro Fiscal General”.

**Art. 67.-** Suprímense los siguiente artículos:

“Artículos 39, 87, 88, 90, 97, 112, 115, 124, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 141, 143, 144, 146, 156, 173 A incluido su encabezado, 173B, 231, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 314, INCISO FINAL DEL 331, 337, 339, 341, numerales 1, 2 Y LA FRASE “ DE INHIBICIÓN POR CAUSA DE INCOMPETENCIA DEL NUMERAL 3 del artículo 343, 346, 348, 364, 365 del Código de procedimiento penal”.

**Art. 68.-** En el inciso final del artículo 255, sustitúyese la frase “ni antes ni después del fallo” por “antes del fallo”.

#### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

El Consejo Nacional de la Judicatura, en el plazo de 30 días a partir de la vigencia de ésta Ley, dictará los Reglamentos para el Sorteo de Causas y de Turnos y pago para los jueces y funcionarios que deban cumplirlos.

#### DISPOSICIÓN FINAL

Al tratarse de los procesos penales por delitos de tránsito y transporte terrestres, se aplicarán las normas de éste Código, quedando derogadas las de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres que se le opongan. En consecuencia, tales procesos tendrán la fase preprocesal, y las etapas de instrucción, intermedia, juicio e impugnación, conforme con las reglas de los procedimientos ordinario y especiales establecidos en el Código de Procedimiento Penal. Serán competentes para conocerlas los jueces y tribunales penales.

La presente Ley reformativa entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en el Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, en la Sala de Sesiones del Congreso Nacional del Ecuador (...).



## **LA SEGUNDA EVALUACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL**

Es una publicación del  
Fondo Justicia y Sociedad  
(Fundación Esquel - USAID)

### **PRESIDENTE**

Cornelio Marchán

### **DIRECTORA DEL FONDO**

Patricia Esquetini

### **ASESOR JUSTICIA**

Farith Simon

### **EQUIPO TÉCNICO**

Alicia Arias

Patricia Salazar

María Cristina Puente

María Eugenia Castro

Amelia Ribadeneira

Walter Rivera

### **DISEÑO - DIAGRAMACIÓN**

Tinta Diseño Visual

### **IMPRESIÓN**

Mandala

Quito, Ecuador  
Agosto de 2006



## Fondo Justicia y Sociedad

Av. Colón 1346, mezzanine, of. 8  
PBX: (593 2) 2520 001  
Casilla Postal: 17 07 9013  
e-mail: [fondo@esquel.org.ec](mailto:fondo@esquel.org.ec)  
[www.fondodemocracia.org](http://www.fondodemocracia.org)