

UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS

DIEGO ZALAMEA LEÓN¹
Ecuador

I. INTRODUCCIÓN

La perspectiva de este artículo se centra en la calidad del servicio público que el sistema penal ofrece. El énfasis se pondrá en factores tales como: recursos disponibles, formas de organización y beneficios para el usuario. Desde esta óptica, el marco normativo, siendo un factor que posee una innegable repercusión, no constituye el objeto de estudio, por lo que su análisis estará circunscrito a la significación que posea.

El Ministerio Público del Ecuador, comparativamente con los demás países de Latinoamérica, tiene uno de los escenarios más difíciles de afrontar porque la legislación carece de pragmatismo y prácticamente no incluye facultades discrecionales, criterios de oportunidad y vías alternativas al juicio oral; el número de fiscales en relación a su población es el más bajo de Latinoamérica entre los países que han adoptado el sistema acusatorio-oral²; el proceso de capacitación y reestructuración de las instituciones para la in-

¹ Abogado, máster en criminología, postgrado en Derecho constitucional; relator de la primera y segunda (en elaboración) evaluación de la reforma procesal penal en Ecuador; Jefe del Programa Nacional de Protección a Víctimas y Testigos; y Director Nacional de Política Penal del Ministerio Público (E); vocal del Consejo Nacional de Rehabilitación Social; Coordinador de la Asociación de Facultades de Jurisprudencia; consultor en materias relacionadas con la reforma de la educación legal y sistema acusatorio-oral, mediador y ex asesor parlamentario. Diegoz2@yahoo.com

² Según el estudio realizado por CEJA, Ecuador tiene 2,7 fiscales por 100.000 habitantes y Paraguay que es el penúltimo tiene 3,2; habiendo países como El Salvador que tienen 9,9. Riego Cristián (2003) *"Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina"*, en Sistema Judiciales Nro. 5, p. 38.

roducción del nuevo sistema fue prácticamente inexistente; y no se cuenta con recursos tecnológicos y de manejo de información eficaces para enfrentar el papel que el sistema procesal penal le ha asignado. La suma de estos factores en el funcionamiento diario del sistema de justicia se ha manifestado básicamente en dos aspectos: una carga de trabajo inmanejable para los fiscales con las alternativas disponibles y un déficit muy alto en el número de respuestas a la ciudadanía.

El objetivo central del diseño funcional adoptado por el Ministerio Público es contar con un adecuado modelo de depuración temprana de denuncias, que permita racionalizar el uso de recursos, disminuir el tiempo de respuesta en un sector importante de casos y aumentar el número de respuestas transparentes que el sistema penal ofrece a los usuarios. Esta experiencia constituye un hito, ya que demuestra que el no contar con la legislación adecuada, recursos materiales y humanos, no son un problema insalvable para poder adoptar diseños funcionales que potencien de forma importante el funcionamiento institucional.

En la situación descrita, la unidad de depuración de denuncias constituye la base para reestructurar al Ministerio Público. Solo con un adecuado sistema de racionalización en el ingreso de las causas, se conseguirá crear las condiciones necesarias para que en el futuro se puedan implantar nuevas prácticas en la persecución penal, capaces de poner a caminar el sistema procesal.

II. BREVE RESEÑA DEL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

El nuevo Código de Procedimiento Penal en el Ecuador se aprobó el 13 de enero del año 2000; se decidió poner en vigencia de forma inmediata algunos artículos que recogen principalmente normas relativas al debido proceso. Para la puesta en vigor de la totalidad de disposiciones que viabilizan la incorporación del sistema acusatorio-oral, la ley concedió un plazo de un año y medio, tiempo en el que se debió realizar todo el trabajo previo de preparación. El 13 de julio de 2001 es la fecha de arranque del nuevo sistema en todo el territorio nacional.

La historia de la aprobación del Código explica muchas de sus deficiencias normativas; partió de un proyecto antiguo y para la fecha de su aprobación resultaba desfasado; entre el primer y segun-

do debate en el Congreso Nacional, medió una década. Es importante destacar que en este lapso no solo la visión del sistema procesal avanzó en Latinoamérica, sino que adicionalmente en Ecuador hubo la expedición de una nueva Constitución, la misma que estableció los principios: de oralidad, dispositivo, intermediación, concentración, las sanciones alternativas a la pena de prisión, etc. Lamentablemente, se optó por retocar algunos aspectos del viejo proyecto y se puso en vigencia un cuerpo legal no acorde al modelo acusatorio-oral.

- Las vías alternativas al juicio oral por no estar recogidas o por los límites legales que se han introducido, prácticamente no cuentan con un influjo real que permita racionalizar el uso de los escasos recursos con que cuenta el sistema³
- Existen múltiples procesos cuyo trámite es escrito; de hecho, numéricamente son más que los orales⁴
- A pesar de que en principio el procedimiento para el juzgamiento de delitos de acción pública es oral, existen aspectos que dificultan su correcta aplicación: un mandato expreso para que en la etapa de investigación no hayan audiencias⁵, y un sistema de recursos propios de un sistema escrito que da al traste con todo el juicio oral que se lleva a cabo en la primera instancia
- El modelo acusatorio también presenta problemas, por ejemplo: existen muchas normas que otorgan la iniciativa y la práctica probatoria a los tribunales, y herramientas fundamentales de la contradicción, así como el contraexamen y las objeciones tienen un marco limitado de acción⁶; y
- A pesar de estar establecido un sistema de libre valoración de las pruebas, existen una gran cantidad de normas que regulan diversas fórmulas de prueba tazada.

³ Como se puede observar en la tabla que se incorpora en la página 601, si se suman todas las salidas alternativas –desestimaciones, procedimientos abreviados y conversiones– apenas responden a menos del 6% de los casos.

⁴ Escritos: procedimiento para el juzgamiento de delitos de acción privada, para contravenciones de segunda, tercera y cuarta clase, en la fase de impugnación los recursos de hecho, apelación, casación, nulidad y revisión orales: procedimiento para delitos de acción pública y el procedimiento abreviado. En algunos procedimientos que constan como escritos existen fijadas audiencias para la presentación de alegatos, pero como la resolución se toma en base a documentos preelaborados su naturaleza es la indicada.

⁵ "Artículo 66. Dictámenes. *"el fiscal debe... proceder oralmente en el juicio y en la etapa intermedia y, por escrito, en los demás casos."*

⁶ En el contraexamen las preguntas sugestivas están prohibidas, y las objeciones abarcan únicamente a las preguntas sugestivas, capciosas y repetitivas, sin contemplar un sinnúmero de actuaciones ilegítimas.

Resulta de gran interés profundizar sobre el primer factor anotado, las vías alternativas al juicio oral. En Ecuador, básicamente se siguió el modelo rígido, propio del sistema inquisitivo-escrito, obviando las diferencias ontológicas de los diversos tipos de delitos; se pretendió que el procedimiento para delitos de acción pública bastaba para responder prácticamente a todos los casos. Es así que en materia de vías alternativas el juicio oral se recoge en el siguiente esquema:

Mecanismos de selección de casos. Esta denominación se utilizará para las vías de descongestión que permiten no iniciar la investigación. En el Ecuador solo se autoriza a no iniciar la investigación mediante la *desestimación* en aquellos casos que el hecho denunciado no constituye delito o existe una causa legal que impide iniciar la investigación (ej. no dos veces sobre lo mismo, informe previo de organismos de control, etc.). Lamentablemente quedan sin respuesta dos sectores relevantes: no permite una salida rápida y transparente para todos aquellos delitos que, de facto, no son investigables por falta de antecedentes mínimos, como por ejemplo el robo de accesorios de vehículos o los casos de carterismo donde no existen testigos. Y tampoco está prevista la posibilidad de que denuncias de mínima relevancia social puedan ser archivadas por la fiscalía; de hecho, la legislación ecuatoriana es tan poco realista que todo delito contra la propiedad que pasa de cuatro dólares es delito y en principio debería seguir el mismo trámite que una violación o asesinato.

Juicios simplificados. Esta denominación la utilizaremos para aquellas vías alternativas al juicio oral, que permiten otorgar un procedimiento más corto y menos costoso, pero cuyo resultado sigue siendo la imposición de una pena. En el Ecuador tenemos dos vías que cabrían dentro de este concepto: la primera es el *procedimiento abreviado*, en la cual con la aceptación de la vía y el reconocimiento de su responsabilidad por parte del acusado, la aceptación del fiscal y la constatación del juez que se cumplen todos los requisitos, se puede imponer una pena no mayor a la solicitada por el fiscal; lamentablemente esta vía prácticamente no tiene ningún influjo real, apenas alcanza a dar respuesta al 0,01% de las denuncias; en este resultado tiene una responsabilidad importante la legislación, ya que colocó como límite legal que la pena máxima sea inferior a cinco años, excluyendo de esta forma la gran mayoría de delitos; el único con relevancia estadística que puede estar inmerso es el hurto simple. La segunda alternativa es la *conversión*, esta vía consiste en que en el

caso de delitos contra la propiedad y de acción pública a instancia de parte, ha pedido del ofendido y con la aceptación del fiscal el trámite puede ser cambiado de acción pública a acción privada⁷; esta vía permite responder al 0,3% de las denuncias. Con la descripción realizada queda en evidencia que existe la necesidad de nuevas formas de juicios simplificados, por ejemplo no existe una respuesta para delitos de relevancia social alta y baja –a excepción del hurto simple– cuando el acusado quiera reconocer su responsabilidad y por tanto resulta inútil el juicio; de igual manera no se han establecido procedimientos más ágiles para realizar juzgamientos rápidos, incluso con aportación de prueba, en delitos menores.

Vías alternativas en sentido estricto. Bajo esta denominación encasillamos a todas aquellas vías que permiten dar una respuesta distinta a la imposición de una sanción privativa de libertad, por ejemplo: la suspensión condicional del procedimiento o los acuerdos reparatorios. En sentido estricto estas alternativas no existen y por tanto un amplio sector de delitos no recibe respuesta, debido a que los interesados no están interesados en lo que el sistema les puede ofrecer.

A pesar de que las deficiencias normativas han frenado la introducción de usos adecuados al sistema y han incentivado prácticas disfuncionales, están lejos de ser el único problema que ha sufrido la reforma en el Ecuador. Factores relacionados con el proceso de implementación han tenido tanta o mayor repercusión; sin pretender abarcar todas las debilidades es importante destacar:

- En la etapa de preparación para la vigencia del nuevo Código no se estructuró un espacio interinstitucional, capaz de diseñar formas de actuación concreta. Recién el 8 de enero del 2003 – año y medio después–, se integra “*La Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal*” que comienza a viabilizar los primeros esfuerzos interinstitucionales destinados a profundizar la reforma
- Previa a la entrada en vigencia del sistema acusatorio-oral, las instituciones involucradas no sufrieron un rediseño funcional profundo. Hasta el momento en términos generales se puede decir que el Ecuador intenta afrontar un diseño acusatorio-oral,

⁷ En la práctica se está utilizando para llegar a acuerdos reparatorios, debido a que una vez cambiada de vía esta posibilidad sí cabe.

prácticamente con los mismos esquemas del modelo inquisitivo-escrito⁸.

- En el Ecuador no se puede hablar de un servicio de defensa pública gratuita, a pesar de que la Constitución y el Código de Procedimiento Penal así lo establecen, no se ha creado la Defensa Pública Nacional. Hasta el momento esta responsabilidad se ha encargado a los defensores públicos, funcionarios dependientes de la Función Judicial y que para el cumplimiento de su tarea carecen de estructura administrativa, recursos humanos y materiales. Cabe anotar que para todo el país existen 32 defensores y que para las dos provincias más grandes, Guayas (2.388.817 habitantes), y Pichincha (3.309.034 habitantes), se cuenta con 8 defensores, 4 para cada una
- A pesar de no ser similar la situación a la de la defensa, el Ministerio Público, como ya se anotó, también sufre un problema de falta de recursos humanos; y
- Previo a la puesta en marcha del nuevo sistema acusatorio-oral, no existió un verdadero proceso de capacitación, capaz de instalar una imagen clara de prácticas acordes al sistema. En gran medida la capacitación que existió, estuvo constituida por eventos aislados destinados principalmente a transmitir la nueva legislación. Recién a mediados del 2003 se da el primer proyecto de capacitación sólido, dirigido de manera conjunta a fiscales, jueces y miembros del tribunal.

En conjunto, las deficiencias legales y de implementación generaron un contexto que afectó de forma directa al funcionamiento del sistema penal. La unidad de depuración de denuncias se crea en un momento crítico para el sistema penal; la carga excesiva de trabajo que reciben los fiscales y la falta de vías de descongestión generaron en el Ministerio Público un cuello de botella de tal magnitud que llevaron al modelo procesal penal al borde del colapso. El total de respuestas que ha ofrecido el sistema desde que entró en vigencia, es de algo más del 8% al año, quedando acumuladas más del 90%, y el total de sentencias es del 1,04%.

⁸ Se hace gráfica esta realidad cuando, por ejemplo, se observa que la mayor preocupación del Ministerio Público sigue siendo la elaboración de expedientes o cuando se constata que la Función Judicial todavía no cuenta con unidades administrativas encargadas de organizar audiencias.

Tabla 1

ETAPAS	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	TOTAL	%
Denuncias	63.445	100	122.542	100	136.826	100	160.236	100	483.049	100
Desestim.	1.103	1,74	2.323	1,9	8926	6,52	14.771	9,22	27.123	5,61
Convers.	63	0,1	298	0,24	502	0,37	554	0,35	1.417	0,29
Proc. Abre.	0	0	5	0	31	0,02	26	0,02	62	0,01
Sobreseim.	63	0,1	1.461	1,19	2.323	1,7	2.566	1,6	6.413	1,33
Sent. Cond.	5	0,01	867	0,71	1524	1,11	1.639	1,02	4.035	0,84
Sent. Abso.	5	0,01	181	0,15	351	0,26	419	0,26	956	0,2
	1.239	1,96	5.135	4,19	13.657	9,98	19.975	12,47	40.006	8,28

Las cifras del 2001 parten del 13 de julio del 2001.

La línea de base de la cual parte la experiencia de la unidad de depuración de denuncias de la ciudad de Quito responde a los siguientes parámetros: con anterioridad a la creación de la unidad existían simplemente ventanillas de denuncias, por tanto, era inexistente un proceso de filtrado anterior a que cada fiscal conozca su caso; en el período comprendido entre el 5 de julio del 2004 y el 5 de febrero del 2005 para 42 fiscales que trabajan en las unidades especializadas, ingresaron 24.677 denuncias, lo cual otorga un promedio mensual por fiscal de 84 causas; las cifras de las desestimaciones desde que entró en vigencia son del 5,61% de las denuncias, pero nos reservamos para más adelante este análisis, pues como se verá la gran mayoría de los casos no son salidas tempranas.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Cuando se creó la unidad de denuncias, se pensó en disminuir la carga de trabajo, dando respuesta a una cantidad de denuncias que se acumulaban donde los fiscales:

a) Al analizar las vías alternativas al juicio oral se describió un imperfecto sistema de selección de casos; de esta esfera de casos concretamente la unidad fue creada para dar respuesta a los delitos *no investigables*⁹

⁹ Lamentablemente no hubo cómo dar repuesta a los delitos que por su baja relevancia social no justifican un proceso de investigación y posterior juicio, por requerir reforma legal.

b) El diseño pretende reducir radicalmente la incidencia del ingreso de denuncias de *hechos que no constituyen delito* en el trabajo diario de los fiscales

c) Se intenta disminuir el efecto que generaban ciertas *prácticas sociales* que habían convertido a la fiscalía en productor de ciertos antecedentes, para trámites ante el registro civil, la policía y compañías de seguros¹⁰

d) La unidad pretende implementar un diseño que permita que la desestimación sea utilizada de una manera acorde a su naturaleza: vía de descongestión rápida¹¹ y

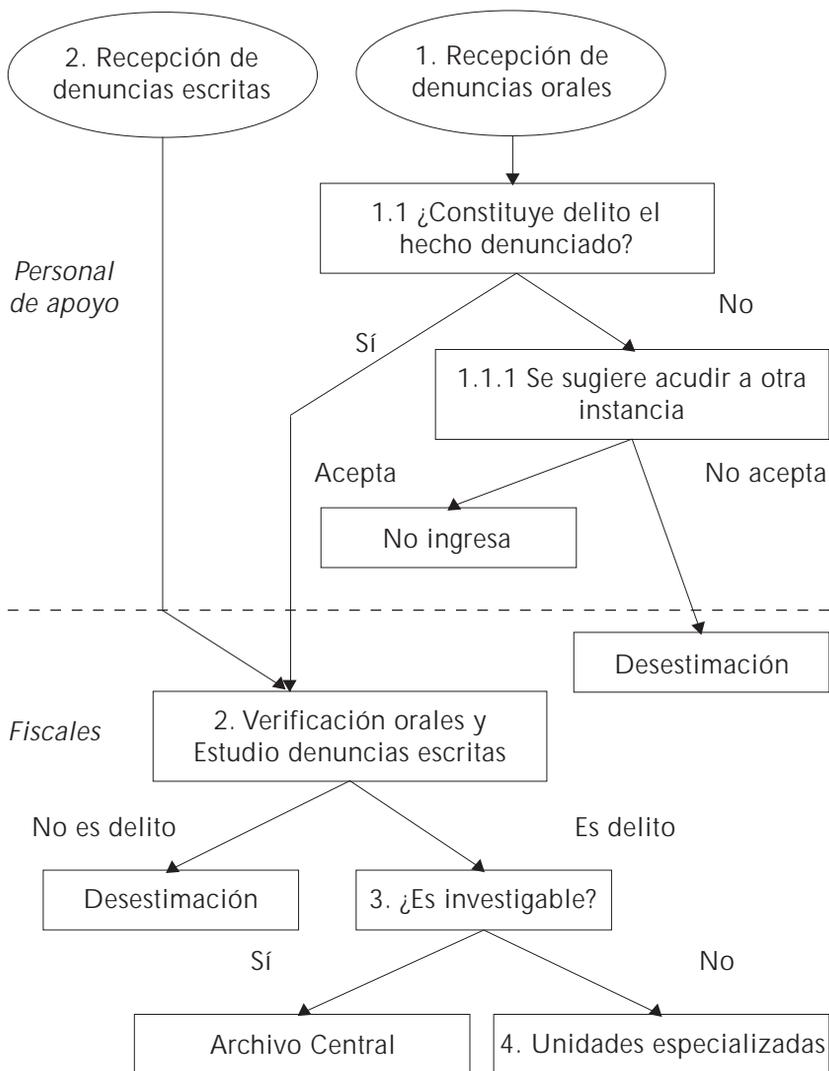
e) En términos globales se planteó que el sistema debería conseguir depurar al menos 30% del total de denuncias, correspondiendo al archivo central un mínimo del 25% y el 5% a las desestimaciones. El tiempo máximo para realiza el proceso de depurado no debía superar las 96 horas.

Desde diciembre del 2003 hasta abril del 2004, bajo la dirección de la ministra fiscal, la jefatura de protección a víctimas y testigos elaboró el diseño de la unidad de depuración de denuncias, oficializándose su creación el 30 de abril del 2004, mediante un acuerdo institucional. El proceso de implantación incluyó una etapa de preparación, en la que se afinaron aspectos tales como: la herramienta informática; infraestructura física; designación del recurso humano; capacitación, y validación del diseño y software. La entrada en funcionamiento se realizó el 5 de julio de 2004, con un diseño funcional que es recogido en el siguiente esquema:

¹⁰ Las dos primeras instituciones exigen la denuncia como requisito para renovar los documentos en caso de extravío o sustracción. En el caso de las compañías de seguro se exigía informes de las investigaciones para el pago de la póliza por delitos contra la propiedad.

¹¹ Mayoritariamente estaba utilizándose como mecanismo para deshacerse de denuncias que no pudieron ser evacuadas en el plazo legal para investigación. De hecho, durante el año 2003 la fiscalía decide encargar a ciertos fiscales la tarea de coger archivos rezagados y desestimar aquellas denuncias que habían superado el plazo máximo otorgado para la investigación.

Esquema 1



Etapa 1

Las denuncias orales son receptadas por *ventanilla*; si el funcionario detecta que no es delito el hecho denunciado, con el apoyo de un fiscal asesoran al usuario sobre la institución a la que le corresponde tramitar su pedido (comisaría, juzgados de distinta índole, etc.).

En caso de que el usuario no acepte el consejo, la denuncia se recepciona e inmediatamente pasa a un fiscal, quien procederá a desestimarla. En ventanilla de denuncias se recoge un conjunto de información que servirá para la impresión de formatos preestablecidos durante todo el trámite y para el levantamiento de estadísticas institucionales. Adicionalmente se consiguió crear un lugar donde se atiende al usuario sobre el lugar donde se encuentra su denuncia y el estado de la misma. Con anterioridad se lo sometía a un interminable reenvío entre distintas unidades y nadie se responsabilizaba por otorgar una respuesta certera.

Etapa 2

Las denuncias orales que han superado la primera etapa y las denuncias escritas pasan a ser revisadas por los fiscales, donde se verifica si el acto constituye delito o hay algún impedimento legal para iniciar la investigación¹², de ser así se desestima.

Etapa 3

Las denuncias que han superado el filtro anterior son analizadas por el propio fiscal, para ver si cuentan o no con antecedentes mínimos que permitan iniciar la investigación. De no contar con antecedentes mínimos pasan al archivo central de la unidad, se genera automáticamente una carta al usuario que luego de indicarle que su caso no está cerrado e invitarle a aportar cualquier información, le hace saber que por falta de antecedentes no se va a iniciar la investigación, quedando en este archivo hasta que exista la posibilidad de investigar o hasta que por el paso del tiempo se archive la causa. Con la comunicación al usuario, el diseño original pretendía de manera inmediata dar a conocer al mismo el problema que obstaculizaba el trámite de su denuncia y otorgarle la posibilidad de reclamar o aportar para superar la traba que se presentaba¹³.

Etapa 4

Las denuncias que sí cuentan con antecedentes mínimos son clasificadas de acuerdo a su naturaleza y pasan a las distintas unidades especializadas para iniciar la investigación.

¹² En el caso de las denuncias orales, es una verificación confiada al fiscal, debido a que en el primer paso la tarea de desestimar queda sujeto al fiscal.

¹³ Véase p. 15, apartado "Debilidades".

El modelo recoge una adecuada división de trabajo entre el personal administrativo y los fiscales. Se consiguió compaginar dos necesidades: maximizar un recurso valioso, como el tiempo de los fiscales, y evitar que las decisiones de fondo sobre el futuro de las causas sean tomadas por funcionarios de apoyo.

La estrategia utilizada por los promotores para conseguir implantar la unidad de depuración de denuncias tuvo dos etapas: la primera, dirigida a conseguir el apoyo de la Ministra Fiscal de la Nación, básicamente consistió en la elaboración de un proyecto detallado de la estructura, funcionamiento y resultados esperados por el nuevo modelo; un método tan simple fue eficaz debido a que, al tratarse de una institución jerárquica, desde que la primera autoridad hizo suyo el proyecto, fue suficiente para garantizar su vigencia. Una vez aceptada su creación, se puso en práctica una segunda fase, destinada a difundir el diseño, capacitar a los principales involucrados y validar el modelo con los actores, con el fin de disminuir las resistencias futuras y conseguir un verdadero compromiso con el proyecto. Es así que se dictaron cursos a los miembros de las unidades y a los fiscales jefes de las unidades especializadas de las dos ciudades más grandes¹⁴ del país –Quito y Guayaquil-, y se consiguió de ellos la aceptación y apoyo al modelo propuesto. Al ser una estrategia relevante para la institución en su conjunto, en algún momento se pensó en realizar una difusión entre todos los fiscales, pero por el costo en tiempo y recursos se restringió simplemente a los jefes de unidad.

En la capacitación al personal de la unidad se puso énfasis en: conseguir la comprensión global del funcionamiento de la unidad; la división de roles y tareas de cada funcionario; la implantación de imágenes sobre las prácticas que adoptasen cada uno de ellos; y finalmente se trató de visualizar y afrontaron los posibles problemas que se iban a presentar. De acuerdo a los actores participantes, la capacitación consiguió cubrir las expectativas y necesidades.

En la fase de preparación, la dirección nacional de informática del Ministerio Público preparó una herramienta informática que incluye un software que permite: realizar el seguimiento de causas; la medición del trabajo de cada funcionario y el tiempo que demora cada trámite; el levantamiento de una base de datos y la elabora-

¹⁴ En la ciudad de Quito, los fiscales se hallan divididos en un total de 13 unidades especializadas por delitos.

ción de estadísticas; la elaboración inmediata de documentos tales como: actas de denuncias que pasan a las unidades, escritos de desestimación y oficios; un sistema de acceso diferenciado que precautela las decisiones, etc. La solución informática ha sido una pieza clave para el éxito del modelo, debido a que permitió sumar las ventajas del diseño a las de la tecnología. En conjunto generaron resultados en aspectos tales como: ahorro de recursos y calidad de servicio que han impedido que los detractores puedan articular críticas sólidas. En la fase de capacitación se dedicó un tiempo importante a discutir y trabajar con los funcionarios en la utilización de la herramienta informática; es importante anotar que de ellos surgieron ciertas sugerencias que permitieron depurar el software.

La implementación del proyecto no demandó de un incremento sustancial del recurso humano; con anterioridad en las ventanillas de denuncias trabajaban: 1 auxiliar de secretaria y 4 receptores; para la implementación del modelo aumento el personal en 2 fiscales y 2 auxiliares. Con la puesta en marcha surgieron algunos problemas, de los cuales daremos cuenta más adelante, y luego de algo más de un mes se decidió reforzar la unidad con 2 fiscales adicionales que permitieran superar este período crítico. Al momento ya existe consenso en la unidad de que sí puede funcionar perfectamente con el número inicial y está próximo a implantarse un proyecto de reestructuración donde volverían dos fiscales a las unidades especializadas. No hubo inversión económica en infraestructura física, se aprovechó la capacidad existente. En cuanto a la inversión en tecnología, para no tener problemas con la implantación del nuevo software, se reubicaron las máquinas existentes y se adquirieron 11 ordenadores nuevos, que con sus respectivas licencias y los puntos de red costaron aproximadamente \$ 20.000 sucres; en cuanto el desarrollo del software, gracias a que se hizo con recursos propios de la institución, su costo resultó sumamente bajo, en sueldos se pagó aproximadamente \$10.000 sucres¹⁵.

IV. RESULTADOS

Se tomó como período de estudio los siete meses comprendidos entre el 5 de julio del 2004 y el 5 de febrero 2005.

¹⁵ El mismo software próximamente será instalado en Guayaquil y Cuenca.

4.1 Resultados proyectados

a) En materia de depuración de casos y concretamente en cuanto a los *delitos no investigables*, las cifras estadísticas muestran que el objetivo ha sido satisfecho; en el archivo central hoy en día se queda el 36,1% del total de denuncias que ingresa, el 100% corresponden a delitos no investigables; se debe recordar que el mínimo planteado en el proyecto era del 25%. Es importante anotar que del total de casos que se consigue depurar, el 99,5% se consigue mediante este filtro, cifra que confirma el grave déficit legal que tiene el marco normativo ecuatoriano y lo efectivo que resultó el diseñar un modelo administrativo que supla la deficiencia legal de no haber previsto para estos delitos una respuesta rápida y transparente.

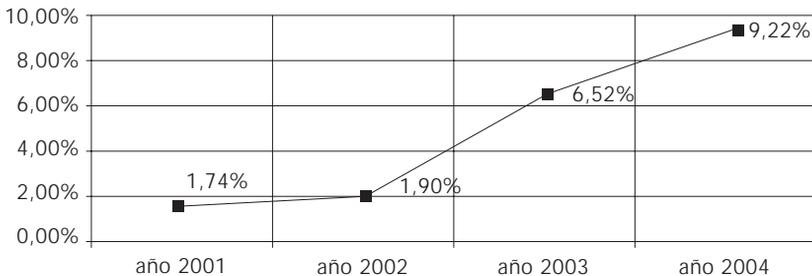
b) Aparentemente habría un fracaso en el tamizado de denuncias de *hechos que no constituyen delito*, porque apenas se consigue filtrar el 0,2% de las denuncias, cifra que parece claramente inferior a la tendencia a introducir demandas por temas que no son delitos de acción pública¹⁶ y que es notablemente inferior al 5% propuesto en el proyecto. Pero si se toma en cuenta el diseño, solo llegan a ingresar las denuncias que no son detectadas, que no constituyen delito, o aquellas en que el usuario exige su recepción a pesar del asesoramiento que se le presta. Existe una coincidencia en que la falta de desestimaciones se debe a que el asesoramiento temprano está evitando el ingreso de estas denuncias: *“cuando los receptores, que son 5, perciben que hay algún caso en el que hay duda que no es delito el hecho denunciado, vienen ante los fiscales y conversamos de lo que se trata, así podemos canalizar de mejor manera a otras instancias judiciales... sin ser porcentajes exactos de diez casos entre tres o cuatro no ingresan a la fiscalía y estos casos no entran a las estadísticas del 40% de depuración, esto ha permitido que no existan muchas desestimaciones en esta unidad”*. Este criterio es compartido por los demás miembros de la unidad, con la única precisión de que los receptores, que son una fuente más fidedigna, calculan entre 2 y 3 de cada 10 denuncias que no ingresa. Si esta apreciación es real, la verdadera cifra de depuración estaría cercana al 60% de las denuncias. Por tanto, la baja de productividad de este tipo de salida, creemos que no se puede interpretar como fracaso del diseño.

¹⁶ En Ecuador, en delitos de acción privada la querrela se presenta ante los jueces penales y la fiscalía no participa.

c) Con respecto al objetivo de disminuir las prácticas sociales que generan la introducción de numerosas denuncias, se han conseguido logros parciales, por ejemplo se ha logrado evitar que se soliciten certificados sobre las investigaciones realizadas¹⁷ y que los fiscales gasten el tiempo realizándolos. Lamentablemente no se han llevado a la práctica ciertas diligencias que se discutieron en la fase de implementación, destinadas a dejar sin estímulo el ingreso mismo de la denuncia, como el gestionar oficialmente ante la policía, Registro Civil y Superintendencia de Bancos el cambio de estas exigencias por certificaciones de otras instancias, por ejemplo notarías.

d) Con respecto de conseguir que las desestimaciones sean efectivamente utilizadas como una *vía de depuración previa*, se ha cumplido la meta. Para comprender mejor el progreso obtenido en materia de las desestimaciones, es importante partir analizando el progreso que año a año ha tenido la utilización de esta vía en relación al total de denuncias:

Gráfico 1



Queremos llamar la atención sobre el incremento en la utilización suscitado en el año 2003 en relación al 2002 (343%); para esta fecha ya se había cumplido el plazo para que las primeras denuncias pudieran ser desestimadas por haber superado el plazo legal que la ley otorga al Ministerio Público para investigar¹⁸, incluso existió una expresa disposición institucional para que los fiscales procedieran una vez cumplido el plazo. Era importante hacer esta precisión, porque las cifras podrían llamar a una confusión, debido

¹⁷ En el Ecuador, la indagación previa es reservada, por tanto hay motivo para la negativa.

¹⁸ Un año para delitos sancionados con prisión y dos para aquellos con reclusión.

a que si partimos por ejemplo de los datos del año 2004, se puede pensar que en el Ecuador se depura el 10% de los casos, mediante una vía que en principio está diseñada para una aplicación muy temprana, y con eso se estaría ordenando de una manera más o menos aceptable el ingreso de causas, pero lamentablemente no se está aplicando como una vía de ordenamiento temprano y de respuesta ágil al público, sino como una forma de deshacerse definitivamente de casos que quedaron archivados de facto en los despachos de los fiscales.

La interpretación realizada, se confirma cuando se toma los resultados del estudio de campo que se hizo de 60 denuncias obtenidas al azar en la jurisdicción de Quito, 30 previas al funcionamiento de la unidad y 30 realizadas en la misma. Como se puede ver en la tabla que sigue, de las 30 denuncias tomadas cuando aún no entraba en vigencia la unidad de depuración de denuncias, 4 son realizadas en tiempos relativamente cortos y de estas solo las dos primeras pueden ser consideradas realmente depuración temprana. La diferencia de los promedios es suficientemente gráfica para mostrar el progreso: de un promedio de 509,8 se pasó a 15,1 días.

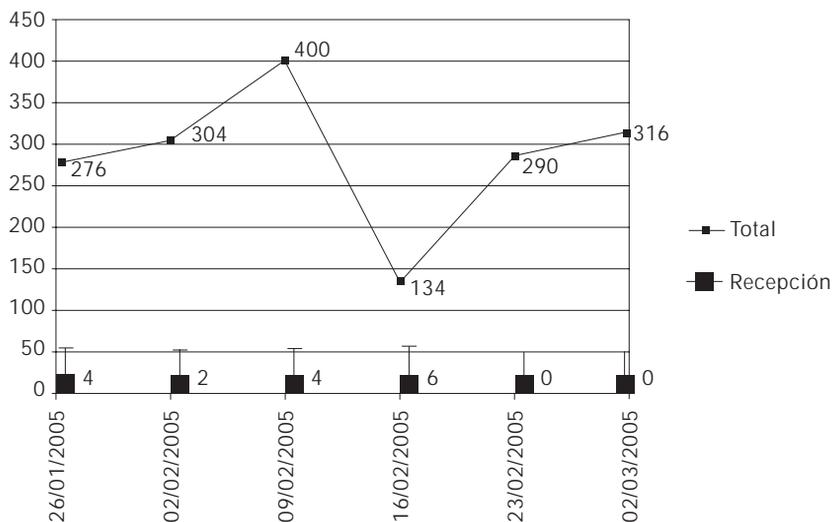
Tabla 2

Desestimaciones realizadas por la unidad de depuración					Desestimaciones realizadas sin depuración previa			
Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)		Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)
1	04-11-08117	08-nov-04	14-dic-04	36	117-03	20-may-03	03-may-04	343
2	04-08-18067	16-ago-04	23-ago-04	7	749-04	22-abr-04	15-dic-04	233
3	05-01-31096	31-ene-05	01-feb-05	1	1892-04	20-abr-04	23-nov-04	213
4	05-01-31058	31-ene-05	03-feb-05	3	1671-02	28-ago-02	13-sep-04	735
5	05-02-02095	02-feb-05	04-feb-05	2	015-02	04-oct-02	23-nov-04	769
6	04-07-14114	14-jul-04	15-jul-04	1	047-02	09-may-02	27-oct-04	888
7	04-12-17047	17-dic-04	20-dic-04	3	946-02	18-abr-02	19-nov-04	931
8	04-12-29165	29-dic-04	06-ene-05	7	1037-02	12-abr-02	24-nov-04	942
9	04-12-27211	27-dic-04	06-ene-05	9	689-02	12-mar-02	25-may-04	793
10	04-12-17017	17-dic-04	20-dic-04	3	1001-02	16-abr-02	22-nov-04	936
11	04-09-09055	09-sep-04	16-nov-04	67	818-02	28-mar-02	22-nov-04	954

Desestimaciones realizadas por la unidad de depuración				Desestimaciones realizadas sin depuración previa				
Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)	Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)	
12	04-11-08117	08-nov-04	01-dic-04	23	2331-04	01-jun-04	13-dic-04	192
13	04-11-15110	15-nov-04	01-dic-04	16	3133-04	26-jul-04	07-dic-04	131
14	04-11-24047	24-nov-04	25-nov-04	1	1938-04	05-may-04	08-may-04	3
15	04-11-23066	23-nov-04	24-nov-04	1	2387-04	07-jun-04	06-oct-04	119
16	04-09-09055	08-sep-04	16-nov-04	68	155-04	21-jul-04	22-jul-04	1
17	04-09-13069	13-sep-04	16-nov-04	63	1087-02	14-nov-02	26-jul-04	612
18	04-09-10097	10-sep-04	27-oct-04	47	1121-02	21-nov-02	21-jul-04	600
19	04-10-04090	04-oct-04	09-nov-04	35	1149-02	27-nov-02	22-jul-04	595
20	04-09-02026	02-sep-04	08-sep-04	6	514-02	13-jun-02	21-jul-04	758
21	04-08-19102	18-ago-04	25-ago-04	7	1103-02	15-nov-02	21-jul-04	606
22	04-08-22001	19-ago-04	25-ago-04	6	3177-02	04-sep-02	15-ene-04	491
23	04-07-14013	13-jul-04	15-jul-04	2	045-02	29-oct-02	15-ene-04	436
24	04-07-16117	16-jul-04	19-jul-04	3	1759-02	29-ene-02	25-ene-04	716
25	04-08-19102	18-ago-04	25-ago-04	7	1899-02	30-ene-02	15-ene-04	705
26	04-08-22001	19-ago-04	25-ago-04	6	15480-02	30-sep-02	21-ene-04	471
27	04-07-21050	21-jul-04	26-jul-04	5	1336-02	13-ago-02	23-ene-04	520
28	04-11-04075	04-nov-04	16-nov-04	12	14135-02	26-ago-02	05-feb-04	519
29	04-07-14116	14-jul-04	15-jul-04	1	367-04-RG	10-dic-04	26-ene-05	46
30	04-07-15053	14-jul-04	19-jul-04	5	112-04-RG	08-abr-04	13-may-04	35
Promedio		15,10		Promedio		509,77		

A pesar de que la diferencia de resultados hace evidente el beneficio obtenido –de 509 días a 15–, el logro conseguido está lejos de haber cumplido con el pronóstico esperado –máximo 4 días–. Este hecho se debe a un problema coyuntural en la implementación que más adelante será analizado, pero actualmente existen resultados que muestran que son muy escasos los casos que pasan de 24 horas. Para demostrar este hecho se tomó del sistema informático de la fiscalía, los datos correspondientes a los miércoles de las últimas 6 semanas, con el fin de comparar el total de ingresos de ese día con los casos que no habían alcanzado a ser despachados. Las cifras demuestran los no despachados, los promedios indican que es 1,6 casos de 286,6 que ingresan.

Gráfico 2



e) La depuración global de la unidad de acuerdo al proyecto debería ser de al menos 30% y el resultado fue el 36,3% –sin considerar las que no ingresan por el azoramiento previo que de acuerdo a los actores supera el 20%–. El logro conseguido se visualiza mejor si se toma como referente el número de causas que ingresan por fiscal mensualmente, en el mismo periodo de 84 causas que hubiesen ingresado, hoy llegaron a 53, habiendo una disminución de 31 causas mensuales por fiscal. Con respecto a los demás objetivos, han sido razonablemente cumplidos y fueron ya explicados en los puntos anteriores.

4.2 Logros conseguidos que no fueron proyectados en el diseño original

a) El tener una unidad especializada para la depuración de denuncias ha generado un espacio de reflexión sobre el ingreso indiscriminado de causas. La iniciativa más relevante surgida de la unidad consistió en enviar una consulta al Procurador de la Nación, con el objeto de que se pronunciara respecto si el salario mínimo vital, que hoy en día ya no existe y que su valor fue de cuatro dólares¹⁹, debía ser reemplazado para el efecto de dividir las contravenciones

¹⁹ En el Ecuador se había producido una distorsión importante en los respectivos gobiernos, al constatar que una serie de beneficios laborales (ej. contratos colectivos): se habían firmado en salarios mínimos vitales; de forma sistemática

de los delitos contra la propiedad por el salario unificado que tiene un valor de US\$ 125. De conseguirse un pronunciamiento positivo se evitaría que muchas denuncias insignificantes entorpezcan el sistema penal; lamentablemente, el Procurador no se pronunció, pues consideró que era competencia de la Corte Suprema de Justicia y, esta, a pesar de que han pasado meses, todavía no lo hace.

b) Se pensó en generar un sistema diferenciado para el ingreso de denuncias de naturaleza sexual, el diseño de esta ruta crítica ha considerado aspectos tales como: la atención por personal del mismo sexo; la toma de la denuncia por parte de la fiscal de la unidad especializada; la realización de peritajes en equipo psicológicos y médicos, etc. Las palabras del jefe de la unidad de denuncias describen este proceso: *“en el caso de víctimas de delitos sexuales, en primer lugar le toma la denuncia una mujer para que tenga mayor confianza y se sienta más cómoda, inmediatamente nos ponemos en contacto con alguna de las fiscales de delitos sexuales, se dispone el reconocimiento médico, ginecológico, psicológico que se lo hace aquí mismo en la institución en una unidad de acto... se ha conseguido evitar la revictimización”*. Es importante anotar que esta iniciativa aún tiene deficiencias y no funciona en todos los casos, se requiere un proceso de depuración, pero el solo hecho de que se haya roto la inercia y se comiencen a generar estas propuestas, constituye una muestra del cambio de actitud.

c) Uno de los aspectos que más llamó la atención cuando entró en funcionamiento el sistema, fue la oposición frontal de ciertos abogados. Su molestia se generaba porque al usuario con prontitud se le indicaba que su denuncia no tenía futuro y que por falta de antecedentes no se iba a investigar, indagando la razón de ser de esta posición, tenía su origen en que al disminuir el tiempo de respuesta, se limitaba los gastos en que incurrían sobre todo las víctimas en honorarios profesionales.

4.3 Proyecciones futuras

Esta experiencia ha constituido un hito en la organización funcional del Ministerio; fue la primera experiencia orgánica que dejó de lado el método de división del trabajo de cartera²⁰ y se introdujo en la

fueron creando e incrementando otros componentes obligatorios del ingreso de todo trabajador, llegando al absurdo de que el salario mínimo vital estaba en US\$ 4, pero un trabajador no podía ganar menos de 30 veces ese monto.

²⁰ Esta nomenclatura se utiliza para designar el tradicional modo de dividir el trabajo, esto es, que una vez sorteado el caso, pertenece a cada fiscal, quien es el encargado de realizar todo el trámite.

división por funciones; los resultados de esta experiencia –depurar el 36% de las causas y dar respuestas en menos de 48 horas– ha abierto la posibilidad de que cierto sector de directivos y fiscales tengan mayor apertura a nuevos diseños, ya se habla de propuestas como: la creación de archivos centrales en cada unidad, donde puedan ir las denuncias que luego de realizar alguna diligencia se verifica que no se puede seguir investigando; el cambio de papel de los jefes de unidad, dejando su labor exclusiva de naturaleza jurídica para ocuparse también de la gestión y desempeño de su unidad; la posibilidad de que la fiscalía adopte políticas de priorización de casos –hasta hace poco una herejía por “ir contra la ley”– y la posibilidad de cambiar la evaluación interna dejando de centrarse en la forma como se llevan los expedientes para hacerlo por resultados.

Es importante dejar constancia que la descripción realizada en el párrafo anterior no fue hecha por considerar que se trata de proyectos próximos a realizarse; en términos generales consideramos que no pasan de iniciativas que de llegar a materializarse tienen un camino por recorrer. Tampoco con esta descripción queremos que se piense que hoy en día existe en la fiscalía del Ecuador un ambiente de creatividad y exploración de nuevas alternativas, en términos generales sigue primando el inmovilismo. Pero es importante destacar que sí se ven iniciativas por introducir nuevos modelos funcionales, y que de mucho ha servido la ejecución de un proyecto que puede presentar cifras muy concretas de su beneficio a la institución.

V. DEFICIENCIAS Y CUESTIONAMIENTOS

a) Deficiencias

El proceso de implementación ha tenido dos debilidades importantes:

- En la puesta en marcha del proyecto estuvieron firmemente comprometidos la máxima autoridad, los fiscales y el personal de apoyo de la unidad, pero no se involucró a profundidad a los mandos intermedios, quienes sin tener la intención de obstaculizar la implementación, dictaron disposiciones contrarias al diseño de la unidad; el ejemplo más claro fue una orden que todas las denuncias no investigables fueran desestimadas; ante esta posición de otro sector hubo la contraorden que se siga con el modelo, hasta que se aclarase esta disputa. Pasaron casi 2 semanas y la unidad se bloqueó por la afluencia de causas.

Este hecho fue la principal razón para incrementar el número de fiscales de 2 a 4 y para que la muestra arroje de promedio 5 días; y

- El miedo que existió a las críticas de supuesta ilegalidad, hizo que se dejará sin efecto un contrato que se iba a firmar con una empresa de correo, para llevar al domicilio del denunciante una carta comunicándole que su causa iba al archivo central e invitándole a que si tuviese alguna información adicional, la aportase para seguir el procedimiento. Esta debilidad disminuye la transparencia del sistema y la calidad del servicio, debido a que el usuario para conocer el resultado necesita acercarse a la institución y pedir su carpeta donde encontrará la comunicación que el sistema informático genera automáticamente.

b) Cuestionamientos

La unidad de denuncias hasta el momento no ha sido objeto de una crítica funcional sobre los resultados obtenidos. Las críticas se han centrado en la visión tradicional legalista; básicamente han consistido en intentar ver una supuesta violación legal, al dejar en el archivo central denuncias sin que exista una norma expresa. El aspecto del cual no se ocupa la posición de los detractores, consiste en que estos casos no se dejan en el archivo por arbitrariedad de la fiscalía sino por su naturaleza –no investigables–, por tanto, lo único que ha hecho el sistema es evitar que se quede en los archivos de cada fiscal y creado un archivo central. Una segunda crítica ha sido una supuesta dejada en indefensión de los denunciantes, cuando precisamente una de las principales ventajas del modelo es evitar que el usuario no tenga ninguna posibilidad de hacer valer sus intereses. Lo que sucedía antes en la enorme mayoría de casos era que no existía ningún pronunciamiento al cual oponerse, hasta que se perdía la oportunidad de exigir que se tramite la causa.

VI. CONCLUSIÓN

Esta experiencia demuestra que ocupándose de la gestión, el Ministerio Público pudo poner en marcha un proyecto que consiguió multiplicar las respuestas que la justicia penal otorga en más del 300%; disminuir el uso de recursos del sistema penal; potenciar la producción de su recurso humano técnico, y mejorar la calidad del servicio público a la ciudadanía.

La presencia de recursos humanos escasos, un marco normativo adverso y una cultura jurídica tremendamente conservadora no son obstáculos insalvables para adoptar modelos de gestión eficiente. El sistema acusatorio-oral puede colapsar si las instituciones no abandonan viejas trabas como el formalismo, legalismo y despreocupación por la calidad del servicio que prestan; de hecho, las instituciones ecuatorianas como regla general han demostrado estar inmobilizadas, a pesar de que existe evidencia fáctica de que todo el modelo procesal se está desplomando. Creemos que pocas herramientas hay más efectivas para superar la inercia y recuperar la esperanza, que el poder presentar un proyecto realizado con resultados medibles que demuestren la posibilidad de conseguir éxito.