



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

Equipo Editorial:
Ximena Catalán Ancic (Coordinadora de Edición),
Andrea Cabezón y Sandra Araneda

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

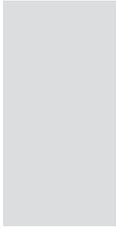




ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
MAURICIO DUCE J.	7
LOGROS Y LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA DEL DISTRITO DE LA PAZ	
TERESA I. LEDEZMA INCHAUSTI	15
I. Introducción	15
II. La reforma procesal penal boliviana	16
2.1. Identificación de algunos problemas	18
III. Algunas innovaciones	23
3.1. Unidad de reacción inmediata	25
3.2. La oficina de servicio de atención a las víctimas	34
IV. Lecciones aprendidas	41
V. Conclusiones	43
VI. Bibliografía	46
AUDIENCIAS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN	
DIEGO ZALAMEA LEÓN	49
I. Introducción	49
II. Breve reseña del estado de la reforma procesal penal	51

III. Descripción del proyecto	57
IV. Resultados	59
4.1. Resultados esperados	60
4.2. Logros no esperados	66
V. Obstáculos, problemas enfrentados y principales lecciones	71
VI. Conclusión	74
UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS	
DIEGO ZALAMEA LEÓN	77
I. Introducción	77
II. Breve reseña del estado de la reforma procesal penal	79
III. Descripción del proyecto	85
IV. Resultados	91
4.1. Resultados proyectados	91
4.2. Logros conseguidos que no fueron proyectados en el diseño original	97
4.3. Proyecciones futuras	98
V. Deficiencias y cuestionamientos	99
VI. Conclusión	101



PRESENTACIÓN

La reforma de los sistemas inquisitivos, y su reemplazo por modelos procesales penales de carácter acusatorio, es un proceso de transformación que lleva cerca de 20 años en la región. En este período se ha podido avanzar muy intensamente desde una etapa de sensibilización de los actores y autoridades acerca de la necesidad y urgencia de los cambios, hasta la etapa de implementación y puesta en marcha de las reformas realizadas. En efecto, hoy en día la mayoría de los países de la región cuenta con nuevos sistemas de justicia criminal de carácter acusatorio en funcionamiento. Con algunas excepciones, pareciera no existir un gran debate en nuestros países acerca de la necesidad de la reforma y de las bondades del nuevo sistema en comparación con el antiguo. Se trata de un proceso muy profundo de transformación que ha permitido consolidar la idea que solo un modelo procesal de rasgos acusatorios resulta idóneo para satisfacer las expectativas y necesidades de un sistema de justicia criminal para un estado de derecho moderno. Pero no solo eso, sino además que la instauración de dicho modelo supone alteraciones profundas al sistema legal y la arquitectura institucional de nuestros países.

La puesta en marcha de los sistemas reformados no es, con todo, el último paso para la consolidación del modelo de justicia criminal establecido en la reforma. De hecho, la experien-

cia nos demuestra que existe una brecha muy significativa entre el diseño legal y el funcionamiento concreto de las instituciones en el área de la justicia. Esto no ha sido la excepción en este proceso de cambio. En efecto, los estudios empíricos disponibles acerca del estado de los procesos reformados en la región dan cuenta de las serias dificultades que todavía existen para convertir este esfuerzo de cambio legal en una transformación concreta en la práctica y funcionamiento de los nuevos sistemas. Si bien es posible constatar en varios países algunos errores de diseño legislativo que explican en parte la situación descrita, las principales dificultades experimentadas hasta el momento tienen que ver más bien con problemas de implementación de los cambios.

Una revisión somera de los principales problemas que enfrentan los procesos reformados en la región permite reforzar esta idea. Los estudios comparativos dirigidos por CEJA en 11 países de la región indican que entre las principales deficiencias se encuentran el que la oralidad todavía ocupa un rol marginal en la estructuración de los nuevos procedimientos acusatorios; que existen problemas serios en la gestión y organización del trabajo de tribunales, defensorías y ministerios públicos; que hay debilidades importantes de los procesos reformados para la protección de garantías individuales de los imputados; en fin, que todavía existen dificultades estructurales en la organización y realización de juicios orales y problemas generalizados de demora en la duración de los procesos, entre los aspectos más llamativos y relevantes de mencionar.

La situación descrita ha generado un nuevo escenario en el proceso de reforma a la justicia criminal en la región, ya que al no haberse producido todos los resultados esperados comienza a cundir una cierta confusión respecto de la dirección a la cual deben dirigirse los esfuerzos para el cambio. Ya no se trata de justificar la necesidad o existencia de la reforma, tampoco de redactar normas que puedan establecer los parámetros básicos de su funcionamiento ni, finalmente, de diseñar un proceso de puesta en marcha de la misma, sino fundamentalmente de idear

metodologías de trabajo y formas de intervención en el sistema que permitan introducir modificaciones y correcciones a su funcionamiento concreto para producir los cambios esperados. Esto supone un giro en el trabajo desarrollado hasta el momento en la mayoría de nuestros países que había puesto un énfasis central en el cambio legislativo como herramienta de transformación de la realidad. El tipo de cambio requerido en el estado actual de los procesos reformados supone una identificación muy específica de los problemas o cuellos de botella que generen resultados no deseados, el diseño de respuestas concretas a los mismos (intervención y diseño de nuevos procesos de trabajo, generación de interacciones distintas entre los actores, capacitación, etc.) y, finalmente, diseñar una metodología para poner en práctica dichas respuestas y luego hacer un seguimiento y evaluación de las mismas.

Las necesidades generadas en este escenario han hecho que poco a poco se vayan acumulando diversas experiencias en la región, en las cuales intervenciones específicas en los procesos reformados comienzan a producir cambios importantes en los resultados del sistema. En general, ellas se caracterizan por representar formas innovadoras de intervenir en la gestión y las metodologías tradicionales de trabajo de los nuevos sistemas procesales penales frente a prácticas que normalmente habían sido heredadas de los sistemas antiguos. De esta forma, se comienza a consolidar una cierta idea de cómo intervenir con éxito para superar los desafíos que presenta esta etapa de desarrollo de la reforma. En el contexto descrito, uno de los objetivos en el trabajo del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) ha sido el de entregar a los reformadores de los diversos países de la región información acerca del estado de desarrollo y problemas que enfrentan sus nuevos sistemas de justicia criminal, para luego traspasarles herramientas que les permitan enfrentar y superar dichas dificultades. Como parte de este esfuerzo, el año 2004 se desarrolló, con el apoyo de la Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional (AGDI/CIDA), la primera versión del *Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal*. El

objetivo de este Programa fue precisamente entregar conocimientos y herramientas a sus alumnos para que se transformaran en actores capaces de contribuir a la solución de los problemas que enfrenta la reforma procesal penal en sus respectivos países. Para ello se realizó una convocatoria pública en toda la región invitando a participar al Programa a profesionales del área del derecho vinculados con los procesos de reforma a los sistemas de justicia criminal.

Uno de los efectos de este Programa ha sido el potenciar el trabajo de actores involucrados en algunas experiencias de innovación destinadas a superar problemas de las reformas en sus respectivos países. No se trata de prácticas que surjan únicamente como consecuencia de las actividades de CEJA, sino en las cuales creemos que la nueva mirada ofrecida por el Programa ha servido como un componente importante. De esta forma, la presente publicación constituye un esfuerzo adicional de CEJA en la idea de apoyar estas experiencias de innovación y contribuir a su difusión a lo largo de América Latina. Nuestro conocimiento en el trabajo regional nos demuestra que, no obstante las particularidades de cada país, los problemas y sus soluciones son bastante compartidos entre todos ellos. Es por eso que los casos de innovación que aquí se presentan pueden servir como ayuda para países que se encuentran en situaciones similares. Para facilitar este proceso desarrollamos una pauta para registrar en forma sintética los alcances de cada proyecto de innovación, que es la que ha guiado la redacción de los trabajos que a continuación se presentan, generando así información estándar que permita al lector conocer tanto el contexto general del caso en estudio como también los factores específicos de la experiencia en concreto, a la vez que le permita compararlas entre sí.

Esperamos que la presente publicación sea un primer volumen de una serie de otros que pretendemos producir en el futuro para registrar las experiencias de innovación que comienzan a reproducirse a lo largo de la región, ya sea vinculadas a las actividades de CEJA o que hayan surgido en forma autónoma en

los distintos países. Creemos que sobre la base de generar un conocimiento compartido de buenas experiencias, logros y buenas prácticas existen mayores posibilidades de que los procesos de reforma superen los problemas que hoy enfrentan.

Las experiencias de cambio contenidas en este texto resultan de extrema utilidad para el resto de los países de América Latina, ya que, más allá de las particularidades de los procesos de reforma en Bolivia y Ecuador, ellas ilustran las posibilidades de un nuevo tipo de intervención. Así, en ambos casos se trata de intervenciones específicas en procesos de trabajo claves y que sin la necesidad de una alta inversión de recursos económicos, han requerido de una decisión política de las autoridades del sector, contar con una adecuada coordinación interinstitucional y claridad acerca de los objetivos perseguidos. Sobre esta base se pueden lograr mejoras sustantivas en diversas áreas de funcionamiento de los sistemas reformados, aun en contextos de países que han enfrentado problemas estructurales en la implementación de los mismos. En el caso particular del Ecuador, las experiencias de innovación se sitúan en un proceso de cambio que ha experimentado enormes dificultades derivadas tanto de un inadecuado diseño normativo como de una casi completa falta de implementación, a todo lo cual deben sumarse serios problemas institucionales enfrentados en los últimos años. No obstante eso, ambas experiencias registradas por Diego Zalama dan una luz de esperanza acerca de las posibilidades de mejora. Algo similar ocurre en Bolivia, en donde no han existido problemas graves derivados del diseño normativo del nuevo sistema, pero sí serias carencias producto de la falta de implementación. En este contexto, el caso registrado por Teresa Ledezma permite mirar con bastante optimismo las mejoras que son posibles lograr en la gestión del Ministerio Público, allí donde no había existido una adecuación muy importante en su estructura y procesos de trabajo a propósito del nuevo escenario creado por la reforma. Pero no solo es un asunto de experiencias útiles en lo positivo, sino que ellas nos llaman la atención acerca de ciertas dificultades y obstáculos que han enfrentado especialmente para hacerse sustentables en el tiem-

po. Por lo mismo, se trata de documentos muy valiosos que consideramos contribuyen de manera significativa a comprender mejor la dinámica de intervención que requieren nuestros sistemas de justicia criminal en su estado actual de desarrollo.

MAURICIO DUCE J.
Coordinador área Capacitación
CEJA

LOGROS Y LÍMITES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA DEL DISTRITO DE LA PAZ

TERESA I. LEDEZMA INCHAUSTI¹
La Paz, Bolivia

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los cambios en la organización y gestión que se han realizado en la Fiscalía del Distrito de La Paz. El análisis parte de una descripción de la aplicación del Código de Procedimiento Penal en sus tres años de vigencia plena y en la identificación de problemas que se ha generado en la implementación de la reforma. Estos problemas parten del reconocimiento de que existen altos índices de congestamiento del sistema; elevados casos de rechazos de denuncias; y querellas al finalizar la etapa preparatoria, baja aplicación de salidas alternativas y una atención deficiente a la víctima.

Ante estas dificultades, tradicionalmente las instituciones hubieran demandado del Estado mayor asignación de recursos hu-

¹ Abogada, especialista en derecho administrativo y postgrado en ética pública, transparencia y anticorrupción. Fue miembro del equipo de asesoramiento en el tratamiento legislativo del nuevo Código de Procedimiento Penal y parte del equipo técnico de implementación del NCPP dependiente del Ministerio de Justicia. Ha sido consultora de las áreas de adecuación normativa y capacitación del Programa de Administración de Justicia de USAID a través de la empresa ejecutora MSD. Actualmente es coordinadora del Grupo de Estudios Anticorrupción de CEJIP/Bolivia.
teresa_ledezma@yahoo.com

manos y materiales, como una respuesta para solucionar los problemas en la administración de justicia, pero como la experiencia muestra los problemas no se generan solo por falta de recursos, sino por una inadecuada organización. La Fiscalía del Distrito de La Paz, consciente de esta situación, ataca el problema con una nueva estrategia que consiste en incorporar nuevas formas de organización en el trabajo del Ministerio Público.

La unidad de reacción inmediata y el servicio de atención a la víctima, innovaciones que se reflejan como “proyectos pilotos” en la organización del Ministerio Público, obtuvieron dentro de los tres primeros meses de funcionamiento importantes logros cuantitativos y cualitativos que se resaltarán en el desarrollo de este documento.

Sin embargo, también se abordarán los obstáculos que se presentaron en el proceso de implementación y que se tradujeron en problemas que pueden afectar su funcionamiento. Finalmente, luego de esta amplia descripción se sistematizarán algunas conclusiones que permitan identificar las posibles líneas de trabajo que se podrían desarrollar para fortalecer estas experiencias.

II. LA REFORMA PROCESAL PENAL BOLIVIANA

Bolivia, con la decisión política de reformar la administración de justicia penal, promulgó el nuevo Código de Procedimiento Penal, el 25 de marzo de 1999. Este Código entró en vigencia plena dos años después previéndose, sin embargo la vigencia anticipada un año después de la publicación del Código con la vigencia del nuevo régimen de medidas cautelares, salidas alternativas y prescripción.

El nuevo Código constituye un cambio radical de sistema, pues abandona la vieja estructura inquisitiva, lo que implica dejar de lado procesos escritos, secretos y burocráticos e introduce un nuevo sistema de justicia penal a nivel estructural que se inscri-

be dentro de la corriente acusatoria reflejada en el diseño constitucional del proceso penal, caracterizado por el sistema de juicio oral, público, contradictorio y continuo. Esto acompañado por una amplia regulación del sistema de garantías; una investigación eficiente; la revalorización de la víctima; la participación ciudadana; el control de la retardación de justicia; el respeto a la diversidad cultural; una verdadera judicialización de la ejecución de la pena; y la simplificación del proceso, que han marcado el horizonte de la Reforma Procesal Penal boliviana.

La implementación de este proceso estuvo a cargo de una comisión nacional de implementación², comité ejecutivo³ con la asistencia permanente de un equipo técnico de implementación. Estas instancias interinstitucionales permitieron –como experiencia inédita– posicionar el tema de los problemas de la justicia y realizar un trabajo coordinado en busca de un fin común: la implementación de la Reforma Procesal Penal. Para ello, se concretizaron una serie de acciones y tareas que se focalizaron principalmente en el fortalecimiento institucional de las instituciones operadoras y en otorgar las condiciones mínimas necesarias para la puesta en vigencia de la reforma⁴,

² La comisión nacional de implementación estaba integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia, Presidentes de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores, y el Fiscal General. Este órgano estaba encargado de tomar las decisiones políticas institucionales para una adecuada implementación de la reforma.

³ El comité ejecutivo estaba presidido por el Ministerio de Justicia e integrado por representantes técnicos de las Comisiones de Constitución de la Cámara de Diputados y Senadores, del Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, el Colegio Nacional de Abogados y el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. Este órgano era principalmente de ejecución y coordinación interinstitucional.

⁴ Para la implementación se aplicó un plan que comprendía las áreas de adecuación normativa, capacitación, difusión y fortalecimiento institucional. En adecuación normativa se trabajó en leyes complementarias como la Ley Orgánica del Ministerio Público; en capacitación se trabajó con jueces, fiscales, defensores públicos; en fortalecimiento institucional se trabajó en otorgar a las instituciones operadoras condiciones materiales y humanas para el funcionamiento de la reforma sin considerar nuevos modelos de gestión;

provocando muchas expectativas respecto al nuevo sistema, las que aún no han sido debidamente satisfechas.

2.1 Identificación de algunos problemas

El informe estadístico sobre los avances de la reforma penal publicado por la comisión nacional de implementación y el comité ejecutivo⁵, muestra resultados altamente positivos en relación al antiguo sistema, pues se hace referencia a la rapidez y eficiencia en la investigación de delitos, implementación de un juicio oral con jueces ciudadanos, la protección de salidas alternativas, y el mayor acceso a la justicia en áreas mayoritariamente aisladas y deprimidas del país. Estos avances no pueden dejar de mostrar que también existen falencias como la sobrevivencia de viejas prácticas del anterior sistema que influyen negativamente en el desarrollo de una de las etapas importantes del proceso, como es la investigación.

La reforma postulaba, dentro de las líneas rectoras, una investigación eficiente, la revalorización a la víctima, y la aplicación de mecanismos de simplificación de proceso, aspectos encargados principalmente al Ministerio Público como promotor de la acción penal, el cual lamentablemente hasta la fecha no está cumpliendo adecuadamente el reto que un sistema acusatorio le asigna.

El *Programa de Inspectoría del Ministerio Público*⁶, establecido por la Fiscalía General de la República, realizado con asisten-

en difusión se realizó la información sobre los lineamientos de la reforma a través de campañas masivas y de redes de organizaciones de la sociedad civil.

⁵ Comisión nacional de implementación y el comité ejecutivo de implementación, Avances de la justicia penal, informe estadístico, junio 2001 a junio 2002.

⁶ El Programa de Inspectoría del Ministerio Público consistió fundamentalmente en evaluar la aplicación del NCPP y la Ley Orgánica del Ministerio Público por los Fiscales de Distrito y de materia en lo referente a la etapa preparatoria para detectar si hay disfunciones, elaborar correctivos, diseñar acciones. Este trabajo se realizó en base a visitas y entrevistas con los fiscales en los 9 distritos de Bolivia. Lamentablemente, no se ejecutaron todas las acciones recomendadas para frenar los problemas de aplicación.

cia técnica de USAID a través de MSD identificó, como uno de los resultados de este trabajo, malas prácticas procesales que distorsionaban los resultados de la norma. Por el objeto del trabajo solo nos circunscribiremos a tres puntos esenciales:

- Aumento en el número de rechazos, que además de producir la sensación de impunidad, no se emiten en los primeros momentos de la investigación, sino después de transcurridos como promedio seis meses desde la denuncia. Estas causas rechazadas no se hallan debidamente fundamentadas
- Baja aplicación de las salidas alternativas (criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso y conciliación). Los casos que pueden resolverse mediante salidas alternativas, injustificadamente son demorados hasta el plazo máximo de la etapa preparatoria y este mecanismo procesal no se constituye en una forma de descongestionar el sistema. Las salidas alternativas se rigen por criterios personales y no por decisiones institucionales; y
- El Ministerio Público aún no informa, como debiera ser, a la víctima sobre el estado de la causa. Existe la tendencia tanto en el Ministerio Público como en la policía, de abandonar o demorar la investigación con el justificativo de que faltó el impulso de la víctima o querellante, y de no facilitarle el cuaderno de la investigación si no cuenta con abogado. El ejercicio de la acción penal pública de oficio por parte de la fiscalía, prácticamente no existe.

El Reporte Estadístico del Sistema de Administración de Justicia Penal elaborado por el Viceministerio de Justicia manifiesta que durante la gestión 2003 en la etapa preparatoria se atendieron 30.355 causas y se estableció una tasa de congestión en el Ministerio Público a nivel nacional de 1.9 casos sin resolver por cada caso resuelto⁷. Asimismo se detalla el movimiento de cau-

⁷ Viceministerio de Justicia, 2004, p. 89.

sas que reflejan el alto índice de rechazos en relación a la aplicación de salidas alternativas.

Tabla 1
RESUMEN DE MOVIMIENTO DE CAUSAS
NIVEL NACIONAL - GESTIÓN 2003

	Causas atendidas	Causas atendidas (%)
Causas en trámite	14.333	47,25
Rechazos	10.151	33,46
Procedimiento abreviado	924	3,05
Criterios de oportunidad	773	2,55
Suspensión condicional del proceso	706	2,33
Conciliación	488	1,54
Extinción de causas	306	1,01
Sobreseimientos	1.092	3,6
Otro modo de conclusión	443	1,46
Acusación	1.139	3,75
Total	30.355	100

Fuente: Viceministerio de Justicia.

2.1.1 El Distrito de La Paz

En la ciudad de La Paz, donde se concentra la mayor cantidad de la carga procesal, se tiene que durante la gestión 2003 se registraron 15.398 causas en la etapa preparatoria, cuyo movimiento de causas se detalla en el cuadro siguiente:

Tabla 2
RESUMEN DE MOVIMIENTO DE CAUSAS DISTRITO LA PAZ

	Causas atendidas	Causas atendidas (%)
Causas en trámite	8.367	54,34
Rechazos	4.951	32,15
Procedimiento abreviado	525	3,41
Criterios de oportunidad	199	1,29
Suspensión condicional del proceso	355	2,31
Conciliación	126	0,82
Extinción de causas	142	0,92
Sobreseimientos	227	1,47
Otro modo de conclusión	0	0
Acusación	506	3,29
Total	15.398	100

Fuente: Viceministerio de Justicia.

Los datos muestran un alto índice de congestión de causas, una baja y tardía aplicación de salidas alternativas que durante la gestión 2003 alcanzó al 4,42% del total de causas ingresadas, pese a que el 70% de los casos atendidos por la fiscalía constituyen delitos de contenido patrimonial y lesiones graves y leves, delitos en los que se pueden aplicar salidas alternativas en los primeros momentos de la investigación y no como sucede actualmente que se aplican al finalizar la etapa preparatoria⁸.

En el caso de aplicación de rechazos existe un alto índice que alcanza al 32,15%, y que lamentablemente no cuentan con una investigación mínimamente indispensable, es preocupante la

⁸ En la gestión 2003 los delitos contra la propiedad constituyeron el 45% de los delitos cometidos en el distrito, el 34% los delitos contra la vida (el 20% son lesiones), el 11% delitos contra la fe pública el 4% delitos contra la libertad el 3% delitos contra la libertad sexual, el 1% delitos contra la función pública y el 2% el resto de delitos.

inacción, tanto del fiscal como de los investigadores, pues en gran parte de los casos no consta ningún acto efectivo de investigación, que le permita al fiscal contar con elementos de juicio para optar por el rechazo. Este hecho se agrava por la ausencia de fundamentación en los motivos que lo sustentan y en la inoportuna aplicación, pues se solicitan a los seis meses de transcurrido el hecho, es decir al concluir la etapa preparatoria.

El principal problema de la fiscalía reside en su organización, actualmente se cuenta con una organización refleja de la Policía Técnica Judicial. La fiscalía cuenta con las mismas divisiones de la policía, en las que no existe proporcionalidad entre el trabajo que desempeña cada una de las divisiones y la cantidad de recursos humanos asignados. De acuerdo a lo observado, los delitos contra la propiedad constituyen el 45% de la carga procesal y solo tienen asignados 4 fiscales, en cambio otras divisiones tienen porcentajes menores al 1% y cuentan con 6 fiscales⁹. Como referencia durante la gestión 2003 se asignaron a algunos fiscales alrededor de 600 causas y a otros solo de 5 a 10.

Estos problemas de organización tienen como causa el tipo de modelo organizacional adoptado en Bolivia que es el sistema de “cartera de causas”, es decir que la causa que ingresa a través de una denuncia o querrela al Ministerio Público se sorte a al fiscal de la división respectiva para que él realice respecto de aquella causa todas las gestiones que la misma demande¹⁰, implica que el fiscal unilateralmente realizará una selección de qué causas investigará primero y cuáles no sin que ello se halle sujeto a ninguna instrucción institucional. Por ello, ante la gran cantidad de causas que existen algunos fiscales toman decisiones tardías y arbitrarias.

⁹ En el caso de la división corrupción pública y operaciones especiales se tienen asignados a 6 fiscales y la cantidad de causas que ingresan por estos delitos no supera el 1%. CEJIP/CEJA, 2003.

¹⁰ CEJA, 2004.

En la práctica, estos hechos se traducen en actuaciones administrativas demasiado lentas y burocráticas donde existen largos periodos muertos. En el distrito de La Paz, presentada la denuncia ante la Policía Técnica Judicial esta debe ser remitida a la fiscalía, el tiempo es de 24 horas aproximadamente. Las causas a la fiscalía ingresan por la ventanilla única, que es la oficina encargada de recibir las denuncias y querellas para sortearlas. El auxiliar es el encargado de registrar las causas que ingresan a la fiscalía en un libro de registros, luego pasan estas causas al fiscal asistente, que es la persona que incluye los datos de la causa en el sistema informático para que se proceda al sorteo, el tiempo es de 48 a 96 hrs.

Luego de efectuado el sorteo se registra el nombre del fiscal asignado en el libro y dentro de las 24 horas se entrega la causa para que se proceda a su revisión. El fiscal revisa la causa en el día o en un lapso de tres días dependiendo de la cantidad de casos que se halle atendiendo. El fiscal efectúa el requerimiento respectivo, y la causa luego es entregada al investigador asignado para que efectúe las investigaciones. La comunicación entre los fiscales y policías se efectúa a través de informes escritos que deben ser revisados y firmados por el jefe de división y en su caso hasta por el Subdirector de la Policía Técnica Judicial. Este modelo de trabajo genera como resultado más óptimo que los rechazos de hechos que no constituyen delitos, o que son delitos de acción privada que no son perseguibles por la fiscalía, se realicen en un mes como mínimo, en los demás casos como se mencionó tardan aproximadamente seis meses.

Lo descrito advierte la existencia de problemas en el manejo de las causas que se reflejan en soluciones tardías y metodologías de trabajo burocráticas y poco eficientes que afectan a los intereses de las víctimas.

III. ALGUNAS INNOVACIONES

La Fiscalía del distrito de La Paz, con el fin de resolver los problemas ya descritos, introduce dentro de su organización

dos proyectos pilotos que incorporan nuevas formas de trabajo para lograr respuestas más oportunas. Los proyectos pilotos son: la unidad de reacción inmediata y el servicio de atención a la víctima.

Estos proyectos pilotos dentro de la fiscalía surgen como una respuesta a los problemas identificados por el *“Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia”* realizado por el CEJIP/CEJA en el marco del proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina.

Ante la apertura de la Dra. Audalia Zurita, fiscal a.i. del distrito de La Paz, para mejorar el funcionamiento de la fiscalía, el CEJIP/CEJA, MSD y la Fiscalía de distrito La Paz acordaron realizar un trabajo conjunto que introduzca una nueva visión de la gestión como una respuesta a los problemas en la investigación. Para ello se elaboró un documento de líneas estratégicas que formó parte del *Plan Operativo Anual 2005* de la Fiscalía del distrito de La Paz y fue presentado ante el Fiscal General de la República y los demás fiscales de distrito.

Estos proyectos fueron apoyados por las autoridades de turno¹¹ y autorizados para su implementación como proyectos pilotos en la ciudad de La Paz, para luego ser replicados en el resto de los distritos de Bolivia.

¹¹ Cabe resaltar que los fiscales de distrito fueron interinos por un periodo de nueve años, debido a la injerencia política que existe en su designación que se halla a cargo de la Cámara de Diputados. Por ello y ante la inercia de la fiscalía, el Presidente de la República aplicando una facultad constitucional nombra nuevos fiscales de distrito, también con carácter de interinos. Estas autoridades ejercieron aproximadamente 7 meses en funciones. Uno de los diputados interpuso un recurso de inconstitucionalidad al Decreto de designación y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad, estableciendo un plazo a la Cámara de Diputados para la designación de nuevos fiscales de distrito y de otras autoridades judiciales. Por ello, se realizó la designación de nuevos fiscales el mes de enero a un mes de la implementación de los proyectos pilotos.

3.1 La Unidad de Reacción Inmediata

La Unidad de Reacción Inmediata es la responsable de revisar las causas que ingresan y distribuirlas para su adecuado tratamiento en las áreas correspondientes. Este primer filtro se encarga de seleccionar los casos que ingresan a la fiscalía clasificando las causas que pueden solucionarse mediante la aplicación de rechazos o salidas alternativas de otras que requieren mayor investigación.

En el caso de aplicar los rechazos, estos deben ser debidamente fundamentados y se encargan de informar a la víctima, cuando corresponda, sobre su derecho a impugnar. Para aplicar las salidas alternativas entrevistan a la víctima, al imputado y a sus abogados sobre la posibilidad de utilizar estos mecanismos priorizando la aplicación de la conciliación como medio de solución del conflicto.

Con esta visión, la Fiscalía del distrito de La Paz decide implementar el proyecto a través de una fase de diagnóstico con el objetivo de conocer el flujo de ingreso de casos, esta experiencia se inicia el 1 de noviembre al 12 de diciembre de 2004. Para ello se asignan dos fiscales, uno de materia y otro adjunto y un asistente *ad honorem*. La unidad tenía como función principal revisar los casos que ingresaban a la ventanilla única¹² para recalificar el tipo penal cuando corresponda y así efectuar un adecuado sorteo de la causa¹³.

Además de estas funciones, los fiscales de esta unidad se hallaban asignados uno a controlar la Oficina Reconvencional de la

¹² Como se indicó la ventanilla única es la repartición de la fiscalía encargada de realizar los sorteos de las causas.

¹³ Adicionalmente se asignaron otras funciones a la unidad como: legalizar los certificados médicos forenses, responder memoriales de personas que no tienen procesos penales pero que requieren la participación o auxilio del Ministerio Público y legalizar fotocopias.

Policía Técnica Judicial y el otro la Oficina de Conciliación Ciudadana que depende de la Policía Nacional¹⁴.

Los casos que ingresaban a la UDRI generalmente eran despachados en un tiempo promedio de 24 a 48 horas, debido a la cantidad de causas. En inicio se trató de asumir las funciones de “oficina de información”, tarea que fue descartada por la demanda de tiempo que significaba.

Luego de esta experiencia, cuyo resultado fundamental fue el de ubicar y registrar todos los casos que ingresaban a la fiscalía, se procedió a la presentación oficial del *Proyecto Piloto de la Unidad de Reacción Inmediata* el día 14 de diciembre de 2004, con las siguientes funciones:

- Revisar las denuncias, querellas presentadas a la ventanilla única que también la denominan plataforma de atención. Esta revisión incluye cuando corresponda efectuar la recalificación del tipo penal para el sorteo de la división respectiva
- Efectuar rechazos y aplicar cuando corresponda las salidas alternativas previa investigación; y
- Derivar a la unidad de conciliación del servicio de atención a la víctima cuando corresponda casos que podrían ser conciliables.

Para la implementación de la UDRI se asignaron tres fiscales de materia. La selección de estos fiscales se efectuó en base a las habilidades y competencias en conciliación y resolución de casos dentro de los fiscales que se desempeñaban en el distrito de La Paz. La designación se realizó en base a memorandos en el que solo se estableció que deberían cumplir la función principal de la unidad. Posteriormente, se emitió una circular donde

¹⁴ La oficina reconventional y las de conciliación ciudadana se encargan de resolver contravenciones o faltas.

se señalaba que las causas entregadas por ventanilla única deberían ser revisadas por la UDRI y devueltas en el día.

A la UDRI fueron asignados cuatro policías investigadores de la Policía Técnica Judicial. Este es un resultado de la coordinación interinstitucional, lamentablemente no se tradujo en la suscripción de un convenio. Los policías se incorporaron a la UDRI a partir del 23 de diciembre de 2004 mediante un proceso de selección interna en la policía donde se privilegió el conocimiento de idiomas nativos y su experiencia en investigación de casos poco complejos.

3.1.1 La organización del trabajo

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera: las causas ingresan por plataforma, al finalizar la tarde son entregadas a la UDRI previo registro. Los fiscales de la unidad revisan las causas y en el caso de que se traten de denuncias o querellas, cuya tipificación penal no es acorde al hecho, se procede a la recalificación jurídica para que la causa sea sorteada a la división respectiva. Una vez entregadas estas causas a la plataforma el sorteo se produce en el día y en el plazo de 24 horas deben ser remitidas al fiscal sorteado.

En los casos observados, estos son devueltos en el día a los denunciantes para que realicen las correcciones o complementaciones necesarias.

Si las denuncias o querellas no constituyen delitos o son delitos de acción privada se efectúa el rechazo inmediatamente, eso implica que la causa es entregada en el día a la plataforma para que se proceda a comunicar a los denunciantes. Si la causa es susceptible de aplicar las salidas alternativas, los fiscales de la UDRI se encargan de realizar la comunicación al juez de la instrucción sobre el inicio de la investigación y se procede a realizar las diligencias respectivas para su investigación. Para ello se han efectuado algunos criterios de selección, se atienden casos de:

- Lesiones cuyo impedimento no supere los 10 días
- Estafas que no superen los \$US. 150 o Bs. 2000; y
- Hurtos o robos menores

Estos casos cuando existe predisposición de las partes para conciliar son derivados al servicio de atención a la víctima.

3.1.2 Infraestructura y equipamiento

Con relación a la infraestructura como parte del trabajo de reorganización de la fiscalía se asignaron dos oficinas, una para los fiscales y otra para los policías. La oficina de fiscales cuenta con una extensión de 2 x 2 m², dos escritorios, dos computadoras y un teléfono. Este equipamiento fue producto de la reasignación de los bienes muebles de la fiscalía, pero resulta insuficiente pues en la oficina trabajan tres fiscales y dos pasantes *ad honorem* que solo trabajan en las mañanas¹⁵. La oficina asignada a la policía tiene una extensión de 2 x 3 m², cuenta con el espacio suficiente para que trabajen los 4 policías. Ellos cuentan con dos máquinas de escribir, cuatro escritorios y 1 teléfono que fue entregado por la fiscalía.

3.1.3 Algunos resultados

Los casos que ingresaron a la UDRI hasta el 21 de febrero de 2005 son 1.204, los que corresponden a los meses de diciembre, enero y parte de febrero. De los casos ingresados, el 49% son propiedades, el 25% corresponde a delitos contra la vida, el 10% contra la fe pública, el 2% contra la función judicial, el 1% contra la función pública, el 5% delitos contra la libertad, el 4% contra delitos a la libertad sexual, el 2% delitos contra la familia, y el 2% son observados por no contar con delito claramente definido.

¹⁵ Los pasantes se incorporaron al trabajo a partir de la segunda semana del mes de febrero. El trabajo que desempeñan los pasantes es el de registrar las causas en un cuaderno denominado "Libro de Registro de Ingreso y Distribución de Causas Nuevas".

Tabla 3
MOVIMIENTO DE CAUSAS POR MESES

Mes	Total
Diciembre	124
Enero	661
Febrero	419
Total	1.204

Fuente: Fiscalía de Distrito - UDRI.

De las causas ingresadas a la UDRI, el 78% son derivadas a las divisiones para su investigación; la UDRI atiende el 14% de las causas, son rechazados el 1%, observados el 3%, remitidos a la zona sur el 2%, y remitidos a la ciudad de El Alto y provincias el 2%.

Tabla 4
CASOS ATENDIDOS POR LA UDRI

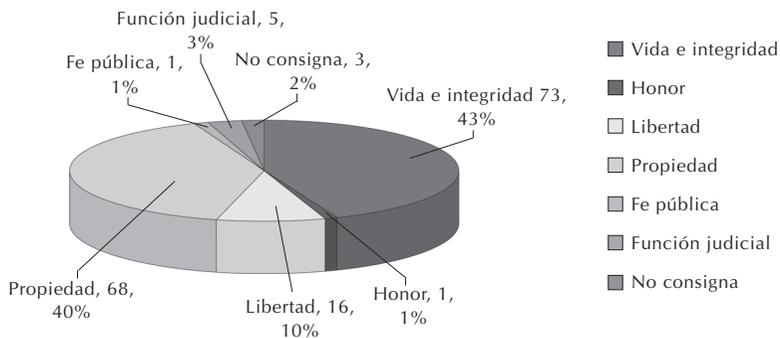
Detalle	Número de casos
Rechazos	17 casos
Sorteo a divisiones	938 casos
Atendidas por la UDRI	167 casos
Casos observados	33 casos
Remitidas a zona sur	26 casos
Remitidas El Alto y provincias	23 casos
Total	1.204 casos

Fuente: Fiscalía de Distrito – UDRI.

Los casos que atiende la UDRI de acuerdo al tipo de delito y al delito más frecuente son los siguientes: el 43% delitos contra la vida e integridad, siendo el delito más común las lesiones graves y leves; el 40% delitos contra la propiedad el delito más

común hurto y estafa; el 10% delitos contra la libertad donde el delito más común es amenazas; el 3% delitos contra la función judicial y el delito común es desobediencia a la autoridad. Extrañamente existe un 2% de casos donde no se consigna el tipo penal porque se iniciará la investigación.

Gráfico 1
CASOS ATENDIDOS EN PORCENTAJES
TIPO DE DELITOS ATENDIDOS



Fuente: Fiscalía de Distrito - UDRI

Con relación a los resultados cualitativos, cabe resaltar la respuesta a los rechazos, estos se producen en un promedio de 3 días computables desde la remisión de los casos de la plataforma. Estos rechazos sin investigación corresponden a hechos que no constituyen delitos y a delitos de acción privada. Cabe resaltar que en relación al anterior sistema de gestión la respuesta es mucho más eficaz porque incluso el promedio de rechazos en casos con similares características se realizaba en un promedio de 1 mes.

Si bien no existen aún salidas alternativas ya resueltas por la UDRI, se tienen fijadas cuatro audiencias conclusivas para solicitar la aplicación de criterios de oportunidad o suspensión condicional del proceso. La meta prevista para la implementa-

ción de esta unidad consignaba que el promedio de resolución de casos debería realizarse en un periodo de dos meses y medio. En ese entendido, las acciones de la unidad aún se encuentran dentro de ese margen de tiempo.

Otro resultado fundamental de la UDRI, como ya se mencionó, es que existe un doble control sobre el ingreso de las causas. De esta manera, todas las causas que ingresan son debidamente registradas en el *Libro de registro de ingreso y distribución de causas nuevas* al igual que en el sistema informático lo que evita que exista un sorteo discrecional y un manejo arbitrario de los casos que ingresan a la fiscalía.

3.1.4 Obstáculos y problemas

a) Obstáculos

Uno de los obstáculos en que aún tropieza la Unidad de Reacción Inmediata es la no aceptación de los casos que fueron sorteados luego de la recalificación jurídica. Esta actitud negativa disminuyó el primer mes de funcionamiento, pero actualmente existe un resurgimiento de estas actitudes que repercute en el trabajo de la UDRI, porque las causas luego de sorteadas a los fiscales son devueltas a la plataforma y estas entregadas nuevamente a la unidad, la que debe revisar la causa. Para ello pasan aproximadamente 48 horas entre la devolución y el nuevo sorteo. Este hecho genera en los litigantes una mala percepción sobre la unidad porque la consideran como una etapa más, que dilata la resolución de su conflicto.

Al inicio del trabajo un obstáculo fue la coordinación interna entre la UDRI y el servicio de atención a la víctima, dado que se remitían casos para conciliar, pero luego estos casos no eran devueltos a la UDRI. Este problema fue superado porque se definieron los procesos de trabajo y el procedimiento a seguir sobre la remisión y devolución de casos.

La implementación de estos proyectos pilotos ha sido realizada en periodo de cambios de autoridades tanto de fiscales de distrito como autoridades de la Policía Técnica Judicial, lo que representa un obstáculo en el entendido de que las nuevas autoridades aún no conocen las funciones de la UDRI.

Por ello se han generado problemas de coordinación externa entre el trabajo de la UDRI y las divisiones de la Policía Técnica Judicial, sobre todo con las divisiones que se encargan de investigar delitos de lesiones y económicos financieros. Las causas que eran derivadas a la fiscalía no eran devueltas a la PTJ lo que generó reclamos de la policía porque desconocían la existencia de la UDRI y menos aun que contaba con investigadores policiales que se encargaban de la investigación de este tipo de delitos. En base al trabajo de los fiscales de la UDRI se acordó que todos los casos que asumían serían comunicados a su división para que a la vez se transmita esta información a los denunciantes y así evitar desinformación en la víctima que acude al lugar donde denunció un hecho y no tiene respuestas.

b) Problemas

Un problema importante es la falta de un acuerdo interinstitucional entre la Policía Técnica Judicial y la fiscalía, esto en función a que los investigadores policiales asignados a la UDRI solo cuentan como respaldo para sus tareas el memorando de designación. La necesidad de contar con acuerdos interinstitucionales obliga a que los proyectos trasciendan a las personas para el fortalecimiento de la institución.

En ese entendido, la fiscalía de distrito y sus nuevas autoridades encontrarían ciertas líneas de acción para continuar con el trabajo de estos proyectos pilotos. Si bien no existe una posición institucional sobre estos proyectos, se requieren respuestas de las autoridades jerárquicas para superar los problemas que se describirán a continuación:

- Falta de criterios institucionales para proceder a la selección de causas; esto debido a la premura de su implementación, la UDRI está generando criterios de selección de causas en función a su experiencia, pero para que dejen de ser discrecionales sería importante que se traduzcan en instructivos de la fiscalía¹⁶
- Congestionamiento de causas por la cantidad de trabajo que realizan, esto podría generar que ya no se efectúe el primer filtro de selección de causas y se deriven todas las causas a la investigación. La revisión de las causas demanda de los tres fiscales asignados alrededor de la mitad de su jornada laboral, lo que implica que un 50% de su tiempo lo dedican a la revisión de causas y el otro 50% al establecer las directrices para la investigación a fin de aplicar salidas alternativas y rechazos. Esto requerirá la reasignación de personal
- Falta de incorporación del trabajo de la UDRI al sistema informático, debido a que los casos que atiende así como los conciliables no figuran como resultados en el sistema, ni en las respuestas que está generando la fiscalía; y
- Falta de definición de los procesos de trabajo de la UDRI con los demás fiscales a fin de evitar las devoluciones de cuadernos que no solo afecta a la UDRI en el trabajo sino también a la víctima o imputado.

Otro problema surge por la falta de pago de salarios a los fiscales por problemas administrativos. No perciben salarios desde el mes de noviembre lo que puede generar la renuncia de los fiscales.

¹⁶ Gran parte de las causas están siendo seleccionadas por los fiscales en función a criterios de experiencia. Por ello, las causas que tramita la Unidad son estafas hasta Bs. 2.000 o US\$ 150, lesiones con impedimentos hasta 10 días. Actualmente, por la gran cantidad de casos se está reconsiderando el hecho de disminuir el periodo de impedimento a 5 días porque el trabajo de los investigadores está siendo sobrecargado.

3.2 La Oficina de Servicio de Atención a las Víctimas

El servicio de atención a la víctima es el resultado de un trabajo conjunto entre la fiscalía del distrito de La Paz y organizaciones de la sociedad civil; tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de víctimas de delitos penales, a través de la prestación de servicios de orientación jurídica y conciliación a víctimas.

La oficina de servicio de atención a las víctimas cuenta con el financiamiento de USAID a través del *Programa de Compañeros de las Américas USAID/Bolivia*. El proyecto busca consolidar el espacio conseguido por la sociedad civil al interior del Ministerio Público de La Paz para promover y articular la ampliación de la gama de servicios que el sistema puede ofrecer a las víctimas de delitos, monitorear su funcionamiento y proponer políticas públicas sobre la asistencia y tratamiento de las víctimas¹⁷.

Para ello se suscribieron dos acuerdos interinstitucionales, el primero entre la Fiscalía General, la Fiscalía de Distrito y el Programa Compañeros de las Américas para poder implementar el proyecto y el convenio interinstitucional entre la Fiscalía General, la Fiscalía de Distrito de La Paz y las siguientes organizaciones no gubernamentales: Capacitación y Derechos Ciudadanos, Fundación La Paz y Fundación Gregoria Apaza. Ambos convenios se firmaron el 14 de diciembre de 2004.

3.2.1 La organización del trabajo

El servicio de atención a las víctimas tiene dos componentes:

a) Servicio de orientación jurídica

Este servicio se halla conformado por dos orientadores a tiempo completo, personal que es dotado por las ONG's: Capacitación

¹⁷ Compañeros de las Américas, Informe de avance, 2005.

y Derechos Ciudadanos, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y Fundación La Paz.

Consiste en brindar a las víctimas de un delito información sobre el proceso penal en general, sobre su caso en particular, cómo y dónde acudir. En algunos casos el servicio comprende un proceso de estudio y profundización sobre el hecho delictivo y un acompañamiento al usuario. Finalmente, el servicio también consiste en la derivación del caso a otras instancias públicas y/o privadas para su tratamiento adecuado o para la prestación de un servicio adicional, gratuito o de bajo costo, como ser: patrocinio legal, asistencia psicológica, salud, etc.

b) Conciliación

Este componente lo integran un fiscal conciliador, un conciliador acreditado por el Viceministerio de Justicia¹⁸ y un asistente técnico/administrativo.

El servicio de conciliación consiste en resolver los conflictos mediante la intervención de un conciliador. Este servicio no beneficia únicamente a las víctimas de delitos o a los casos que son atendidos por la UDRI, sino también a personas que acuden en busca de una respuesta del sistema ante conflictos civiles y familiares.

La dinámica de trabajo de este componente puede originarse de la siguiente manera:

- Casos derivados por fiscales cuando consideran que el caso es conciliable¹⁹. De acuerdo al instructivo 07/04 se instru-

¹⁸ El Viceministerio de Justicia es la instancia encargada de acreditar a conciliadores.

¹⁹ La conciliación procede de acuerdo al artículo 65 de la Ley 2.175, Ley Orgánica del Ministerio Público “cuando el Ministerio Público persiga delitos de contenido patrimonial o culposos que no tengan por resultado la muerte, y siempre que no exista un interés público gravemente comprometido, el

yó a los fiscales de la división económica financieros y división propiedades, que deben remitir a la oficina de conciliación los casos posiblemente conciliables y de contenido patrimonial. Asimismo, la unidad de reacción inmediata derivaba casos con similares características; y²⁰

- Casos nuevos que se abren a pedido de las personas que no tienen un proceso penal previo o los que son derivados por el servicio de orientación jurídica.

Ingresado el caso si se trata de uno derivado por la fiscalía, la invitación a la audiencia de conciliación se la entrega a los abogados de las partes intervinientes²¹. Si se trata de un caso nuevo, la invitación se la entrega a la parte interesada para que ella se encargue de convocar a la otra parte a la sesión de conciliación. En ambos casos, las audiencias de conciliación se fijan en un máximo de 48 horas computables a partir de la solicitud del servicio. En el supuesto de que la otra parte no acuda a la audiencia de conciliación, el día señalado se realiza otra invitación con el mismo intervalo de tiempo.

No existe un límite para efectuar invitaciones, existe un promedio de 2 a 3, pero también se dieron dos casos donde se realizaron de 4 a 5 invitaciones, en especial en procesos penales cuando en inicio la víctima solicita la conciliación y la parte imputada no acude a ella, pero cuando el proceso penal avanza la parte imputada es la que solicita la procedencia de esta salida alternativa.

fiscal de oficio o a petición de parte, deberá exhortarlas para que manifiesten cuáles son las condiciones en que aceptarían conciliarse...”

²⁰ En relación al servicio de conciliación cabe destacar que el 82% de los casos registrados fueron remitidos por fiscales (remisión interna), entre estos el 50% fue remitido por la unidad de reacción inmediata de la fiscalía y el 32% por los fiscales de las divisiones de delitos económicos financieros y propiedad. El 18% restante ingresaron a solicitud directa de los interesados. Estos datos corresponden hasta la primera semana de enero donde se daba cumplimiento al instructivo referido.

²¹ Las tareas de notificación o entregas de invitación la realizan indistintamente desde el conciliador o el asistente de conciliación.

Una vez que acuden las partes a la audiencia de conciliación, pueden resolver su conflicto en un promedio de dos a tres reuniones de conciliación. El promedio de resolución de casos mediante la conciliación se produce en dos semanas que incluye el periodo de invitaciones a las partes.

Cuando las partes concurren a la audiencia de conciliación participan además del conciliador el fiscal conciliador encargado de refrendar las actuaciones efectuadas en las audiencias. Luego el fiscal se encargará de la homologación de estas actas ante el juez. Adicionalmente a esta tarea, el fiscal debe atender a las personas que son derivadas del servicio de orientación jurídica y entrevistarse con los fiscales cuando las personas acuden a los servicios de atención a la víctima, manifestando su queja contra el fiscal que atiende el caso.

3.2.2 Equipamiento e infraestructura

El servicio de atención a la víctima cuenta con un espacio físico dividido en tres ambientes amplios, uno destinado a los orientadores jurídicos, otro al conciliador, y otro al fiscal conciliador. Se ha dotado a esta oficina de escritorios, computadoras y de material de difusión como parte de la donación efectuada por USAID.

3.2.3 Algunos resultados

Con relación al servicio de atención a la víctima los resultados de los dos componentes son los siguientes:

Tabla 5
CASOS ATENDIDOS

Servicios	Casos Atendidos
Orientación jurídica	315 casos
Conciliación	167 casos
Total	482 casos

Fuente: Capacitación y Derechos Ciudadanos

a) Orientación jurídica

El movimiento de casos de este componente por mes es el siguiente:

Tabla 6
CASOS ATENDIDOS

Mes	Total
Diciembre	70
Enero	120
Febrero	125
Total	315

Fuente: *Capacitación y Derechos Ciudadanos*

De acuerdo a los datos socioeconómicos, los usuarios provienen principalmente de la zona metropolitana de La Paz y El Alto, son mayoritariamente pobres, porque en el 47% de los casos atendidos cuentan con un ingreso promedio mensual menor a 450 bolivianos (US\$ 55 aprox.), el 5% cuentan con un ingreso de 450 bolivianos, el 37% más de 450 y el 11% más de 1.000 bolivianos. No obstante que todos los usuarios atendidos en el periodo hablaban español, en un 40% de los casos manifiestan su origen Aymara. El 54% de los usuarios fueron hombres.

Otro de los importantes resultados es la información que se proporciona a la víctima y dado el caso se la deriva a otros servicios públicos y privados locales para lograr resolver sus problemas.

Los resultados arrojados del proceso de referencia son: 45% por recomendación de conocidos o de ex beneficiarios; 22% por difusión formal o a través de volantes; el 12% por por fiscales o policías; y 21% por otros medios. Con relación a la calidad del servicio el 94% considera bueno y el 6% regular. Esto muestra que siendo bueno el servicio la gente lo recomienda y acude nuevamente a esta instancia para lograr información u orientación.

b) Conciliación

Los casos ingresados por mes son los siguientes:

Tabla 7
CASOS ATENDIDOS

Mes	Total
Diciembre	58
Enero	46
Febrero	63
Total	167

Fuente: Capacitación y Derechos Ciudadanos

Respecto al tipo de casos recibidos por materia el 68% corresponde a materia penal, el 18% a civil, el 13% a familiar y el 1% a laboral. En materia penal los delitos más comunes son estafa y estelionato.

El 26% de los casos que atiende este componente son derivados por orientación jurídica; el 20% por la unidad de reacción inmediata; el 20% por difusión, el 19% por la fiscalía por derivación interna; el 10% por la Policía Técnica Judicial y el 5% por recomendación de ex beneficiarios.

Actualmente, el 15% de los casos atendidos han sido conciliados, el 18% no llegaron a un acuerdo y el resto se halla en proceso de conciliación.

3.2.4. Obstáculos y problemas**a) Obstáculos**

El obstáculo mayor con el que tropezó el servicio de atención a la víctima es la falta de derivación de casos sobre todo las

divisiones de propiedades y económicos financieros que pese a la existencia de un instructivo no derivan casos para conciliar. El argumento de esta falta de derivación radica que la conciliación procede luego de dictada la imputación formal, por lo tanto antes de este actuado no se puede aplicar la conciliación. El problema se presenta al no efectuarse investigación alguna mientras se espera el dictado de la imputación, por ello gran parte de estos casos concluyen en rechazos a los seis meses de denunciado el hecho generando insatisfacción en la víctima.

Con relación a la conciliación, un obstáculo es la cultura del litigio que mueve a las partes, las personas involucradas en conflictos penales todavía no aceptan este mecanismo de resolución de conflicto y prefieren en gran parte de los casos continuar con el proceso penal, salvo que el imputado dé la apertura a esta vía. Por los datos señalados, esta situación se está revirtiendo. Sin embargo, la falta de recursos económicos para llegar a acuerdos sobre la reparación del daño imposibilita la aplicación de criterios de oportunidad o la suspensión condicional del proceso.

b) Problemas

Los problemas respecto al servicio de atención a la víctima se generan por la falta de coordinación interna que existe con los funcionarios de la fiscalía; en algunos casos son los fiscales de las divisiones los que señalan el día y hora de la conciliación, lo que se cruza con el horario de los conciliadores del servicio, lo que genera demoras para los litigantes.

Otro problema, como también se identificó en la Unidad de Reacción Inmediata, es la falta de incorporación del trabajo del servicio de atención a la víctima al sistema informático, debido a que los casos que atiende así como los conciliables no figuran como resultados en el sistema, ni en las respuestas que está generando la fiscalía.

Un problema que puede afectar el funcionamiento es el periodo de financiamiento con el que cuenta el servicio, es que lamentablemente no se han ejecutado acciones institucionales dentro la fiscalía para institucionalizar el proyecto.

Otro problema es la falta de coordinación dentro del Ministerio Público; como ejemplo el Instituto de Investigaciones Forenses²² es el responsable de implementar el *Programa de Asistencia a la Víctima (PROSAVI)*, que es un programa integral de apoyo social, psicológico, forense y legal. La falta de coordinación en la institución muestra que en el diseño e implementación del PROSAVI no se está observando las experiencias y el trabajo desarrollado por el servicio de atención a la víctima el cual podría complementar los alcances del PROSAVI para que el destinatario tenga una atención de mayor calidad.

IV. LECCIONES APRENDIDAS

Al concluir este esfuerzo de sistematizar los obstáculos y problemas que enfrentaron los proyectos pilotos quedan algunas enseñanzas:

- La necesidad de explicar e informar a los fiscales, la nueva hermenéutica de trabajo, la finalidad de la UDRI, y el servicio de atención a la víctima, y la manera en la que estas deben integrarse
- Se debe romper la tradición de que los casos son de propiedad de los fiscales y que solo el fiscal asignado puede resolverlos. Es necesario crear mecanismos internos de trabajo más coordinado y utilizar a la conciliación como una posible respuesta al conflicto en vez de los rechazos
- Ha sido ampliamente productivo el incorporar a la sociedad civil en la atención a la víctima por la calidad de

²² El Instituto de Investigaciones Forenses es el órgano encargado de realizar todos los estudios científicos técnicos requeridos para la investigación de los delitos.

servicio que presta y por la información bilingüe que se proporciona

- Es necesario combinar controles internos y externos para garantizar la calidad del servicio prestado y evitar actos que puedan afectar la transparencia
- Esta experiencia organizacional debe traducirse en manuales y documentos de trabajo para que enriquezcan las réplicas de estos proyectos pilotos en los demás distritos
- Se deben tomar decisiones en función a la lectura de los datos producidos por los proyectos pilotos
- Es necesario que se realice una redistribución de los recursos humanos en función a la carga de trabajo
- La nueva organización de trabajo requiere implementar espacios de información a los usuarios, por ello es fundamental que se refuncionalice la ventanilla única para que se constituya en una plataforma de atención, para que no solo se encargue de la recepción o sorteo de causas sino de brindar información y derivar a las personas a las unidades respectivas para averiguar el estado de su caso
- Institucionalizar el trabajo mediante convenios para garantizar su funcionamiento pese al cambio de autoridades; y
- La gratuidad de los proyectos pilotos es el aspecto más difundido y aceptado por la población litigante, porque todas las actuaciones que se realizan dentro de estos proyectos no representan ninguna erogación económica para el litigante²³, dado que en la UDRI se ha omitido el uso de formularios de notificaciones y en el servicio de atención a

²³ La Ley del Ministerio Público establece como uno de los principios la gratuidad. El artículo 10 de la referida ley señala: “Los servicios del Ministerio Público y de sus órganos de investigación tienen carácter gratuito. Asimismo establece que los trámites que conozca no podrá gravarse con tasas o contribuciones distintas a las establecidas por ley. Para la presentación de cualquier solicitud al Ministerio Público y a sus órganos de investigación, no será necesario el uso del papel sellado”. Si bien actualmente no exige el papel sellado para la realización de los trámites toda denuncia escrita que se presenta a la fiscalía debe necesariamente cumplir con el pago de timbres, carátulas que ascienden a Bs. 20 (\$US.2.5) además del pago que debe efectuar Bs. 5 por cada formulario de notificaciones. Ello muestra que la gratuidad no deja de ser una aspiración durante la investigación.

la víctima no se realiza ningún cobro a momento de efectuar las invitaciones para que las partes concilien y menos aun por la realización del acuerdo conciliatorio. Estos aspectos rompen la cultura de que toda respuesta eficiente de la administración pública debe ser compensada con incentivos económicos²⁴.

V. CONCLUSIONES

La reforma de la organización y gestión no ha sido una de las prioridades de las instituciones operadoras en este proceso de cambio de sistema de administración de justicia, pero actualmente es un tema que se debe analizar para responder a los problemas de altos índices de rechazos al finalizar la etapa preparatoria, baja aplicación de salidas alternativas y la poca atención que se proporciona a la víctima.

El Ministerio Público, al apoyar nuevos proyectos dentro de su organización, muestra señales de que le interesa mejorar la calidad de los servicios que presta a la sociedad aprovechando mejor los recursos disponibles.

El incorporar la unidad de reacción inmediata y los servicios de atención a la víctima no solo significan logros positivos, sino también muestran algunas limitaciones que requieren una intervención oportuna para no desnaturalizar las funciones y tareas asignadas a estos proyectos.

²⁴ En un estudio realizado para prevenir y controlar la corrupción en las fiscalías se cita que el 77,80% de los abogados particulares encuestados señalaron que los trámites en la fiscalía no son gratuitos. También se expresa que los abogados particulares reconocen haber entregado dineros u otros bienes a funcionarios del Ministerio Público con el objetivo de lograr los resultados que sus clientes esperan, pues si no lo hacen la parte contraria lo realizará y por lo tanto se verán perjudicados en los casos que atienden. GTZ, Cooperación Técnica Alemana, Proyecto Piloto para Prevenir y Controlar la Corrupción en las fiscalías de distrito, 2003, p. 28.

El reto que afrontan estos proyectos pilotos es lograr su fortalecimiento y mejora pese a que existen nuevas autoridades, como muestra del compromiso institucional por el cambio. Sin duda, esta no es una tarea fácil porque implica confrontarse con una serie de intereses externos e internos que luchan por no romper las rutinas del anterior sistema donde la burocracia, la respuestas tardías y los formalismos eran la regla que beneficiaba a ciertos grupos pero que perjudicaba a gran parte de la población litigante.

Son muchas las causas, pocos los recursos con los que cuenta el Estado, y altos los índices de demanda de información de los litigantes sobre el curso de sus causas, por ello urge complementar estos proyectos con la incorporación de una plataforma de atención al público como un espacio que absuelva las consultas de los litigantes y canalice mejor sus demandas a través de los proyectos pilotos implementados.

Resulta positiva la experiencia que se genera en el distrito de La Paz, sin embargo se debe analizar la posibilidad de fortalecer la UDRI, para que tenga una mejor capacidad de respuesta a través del aumento de la aplicación de salidas alternativas. Revisar las denuncias o querellas que ingresan a la fiscalía demanda gran parte del tiempo del personal de esta unidad, si bien es un primer filtro no deja de ser discrecional, no existen criterios claros sino solamente los guiados por la experiencia. Considero necesario que esta función de revisión de casos deba ser encomendada a dos fiscales que no solo se encarguen de leer las causas o de recalificarlas sino también de establecer pautas de acción sobre la causa, es decir si procede el rechazo o la causa es candidata a la aplicación de salidas alternativas.

Otro grupo de fiscales debe encargarse de la tramitación de las salidas alternativas y en el caso de que estas fueran improcedentes derivar su tratamiento a la división respectiva. Esta unidad no puede encargarse de tramitar casos hasta llegar a juicios porque si no se desnaturalizaría su función.

Es necesario que el trabajo coordinado que existe con las policías se traduzca en investigaciones menos formalizadas, por ello es necesario empezar a trabajar con los fiscales y policías en función a la experiencia de casos, no se debe reincidir en el hecho de que si no participa la víctima el caso no se investiga, porque en cuestión de tiempo es mejor rechazarlo que crear falsas expectativas.

Urge empezar a trabajar en instructivos que permitan aplicar criterios objetivos en la selección de causas para no reincidir en la arbitrariedad. La experiencia muestra la aplicación de ciertos criterios que pueden ser utilizados así como otros que solo se podrán obtener de la experiencia organizacional que se ha generado en estos meses de aplicación.

Sin embargo, resulta necesario que estas innovaciones se complementen con procesos de ajuste, de revisión, análisis y retroalimentación permanente, pues solo así se podrá lograr mejorar la calidad en el servicio: ahorrar tiempo, optimizar recursos humanos, y tomar decisiones objetivas.

La nueva organización requiere empezar a trabajar en la definición de puestos de trabajo, pues permite una mejor adecuación entre necesidades y perfiles del personal, y a la vez valorar las competencias de los recursos humanos, significa empezar a construir indicadores en el trabajo y generar información estadística. Todo ello, acompañado de mecanismos de control interno y externo que permitirán neutralizar a la corrupción como un problema que afecta a gran parte de las instituciones estatales.

Estos proyectos no requieren superestructuras y tampoco tecnología de punta, solo basta el interés, apoyo institucional, tecnologías informáticas no muy sofisticadas, realizar una adecuada distribución de recursos humanos y tomar en cuenta las experiencias aprendidas en la implementación de proyectos pilotos similares.

De esta manera, el servicio de la fiscalía tendrá cambios no solo cuantitativos sino cualitativos porque valorará la labor de

los fiscales, optimizará su tiempo, y otorgará a las víctimas respuestas oportunas a sus problemas. Solo así la población va a empezar a creer en el cambio de la justicia y a apreciar las ventajas del nuevo sistema, porque si no la reforma continúa solo como un mito.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CEJA, Primer Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, Módulo 7, Gestión del Ministerio Público “*¿Cómo hacer que el Ministerio público se organice de forma de utilizar adecuadamente sus facultades discrecionales en el proceso?*”, 2004.

CEJIP-CEJA, “*Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal en Bolivia*”, 2003.

Encuestas & Estudios, “*Evaluación de impacto*”, 2003.

GTZ, Cooperación Técnica Alemana, *Proyecto Piloto para prevenir y controlar la corrupción en las fiscalías de distrito*, octubre 2003.

Ministerio de Justicia, “*Exposición de Motivos del Código de Procedimiento Penal*”, 1999.

Ministerio Público, *Programa de Inspectoría en el Ministerio Público*, con la asistencia técnica y financiera de MSD/USAID Bolivia, 2002.

MSD/USAID Bolivia, Memoria del Seminario: “*Experiencias de Reforma Procesal en Latinoamérica, perspectiva para Bolivia*”, septiembre 1994.

Viceministerio de Justicia, “*Reporte Estadístico del sistema de administración de Justicia Penal*”, 2004.

AUDIENCIAS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN

DIEGO ZALAMEA LEÓN¹
Ecuador

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo central es describir la experiencia de la introducción de audiencias en la etapa previa al juicio en la ciudad de Cuenca. Esta práctica se instala en un contexto adverso, normas legales que expresamente la prohíben y prácticas contrarias consolidadas. Sin embargo, en poco tiempo consigue desencadenar un cambio cultural entre los actores, para obligar a las instituciones a adoptar mecanismos más complejos y eficientes de organización; crea relaciones interinstitucionales de cooperación, y consigue otorgar un servicio de calidad claramente perceptible para el ciudadano, en pocas palabras, obtiene legitimidad.

En la experiencia legal ecuatoriana es fácil dar cuenta de que en repetidas ocasiones, a pesar de contar con un contexto legal

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

adecuado, se adoptan ciertas prácticas que echan abajo muchos principios que el sistema acusatorio-oral establece. El presente artículo pretende reflejar precisamente la experiencia contraria, muestra cómo en una circunscripción mediana (417.632 habitantes), los actores del sistema en base a un acuerdo, consiguen introducir prácticas acordes a los principales derechos y valores que el sistema procesal y la Constitución consagran.

La puesta en marcha de una nueva metodología –sistema acusatorio-oral– en una fase que, tradicionalmente ha sido confiada a un modelo escrito, permite observar un cambio radical en la forma de entender el servicio público de administración de justicia. Muchas reformas han fracasado por intentar adaptar las nuevas instituciones jurídicas a los viejos usos y estructuras. En este caso, la visión que se utilizó es la inversa, primero las instituciones definieron el modelo de servicio que deseaban prestar, y en base a este diseño, todos los actores adoptaron cambios en su organización para compatibilizar su funcionamiento con el fin propuesto. El resultado es claramente perceptible, un diseño complejo que demanda coordinación interinstitucional, implica un cambio de visión en el servicio y conlleva la adopción de nuevas prácticas para los actores; luego de los primeros tres meses, da muestra de haber alcanzado un funcionamiento adecuado, en un contexto en el que la justicia penal hace aguas por todo lado.

En el presente artículo se pondrá énfasis en aspectos funcionales, tales como: la forma como nació la idea de adoptar esta metodología de trabajo; la estrategia que se siguió para conseguir el compromiso de los actores; los detalles de organización; los logros conseguidos; las resistencias presentadas en el proceso; las debilidades del modelo; y la repercusión en el servicio que recibe el ciudadano. En resumen, se tratará de describir detalladamente la implantación de un nuevo modelo de administrar justicia.

II. BREVE RESEÑA DEL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

El sistema acusatorio-oral en el Ecuador entra en vigencia el 13 de julio de 2001; la aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal fue realizada un año y medio antes. Su entrada en vigor fue simultánea en todo el territorio nacional, no hubo ninguna jurisdicción piloto ni una vigencia escalonada. La modalidad elegida tuvo ciertos costos como: impedir que las jurisdicciones nuevas pudieran aprovechar la experiencia adquirida en las anteriores; no permitir que cada institución adoptase un modelo intensivo de evaluación; y depuración del modelo funcional y las prácticas que se adoptaban en cada distrito; e imposibilitar la realización de inversiones sucesivas capaces de garantizar un marco aceptable para la entrada en vigencia del sistema oral.

La Constitución ecuatoriana establece un marco legal propicio para la implantación del nuevo sistema oral, de forma taxativa recoge los principios: de oralidad, dispositivo, intermediación, concentración, las sanciones alternativas a la pena de prisión, etc. Lamentablemente, el Código de Procedimiento Penal se apartó de muchos de sus lineamientos y estableció una serie de normas que entran en franca contraposición o alientan prácticas contrarias al sistema acusatorio-oral. Entre las múltiples deficiencias normativas que posee el Código de Procedimiento Penal², para los efectos de este estudio es relevante destacar la prohibición expresa de que existan audiencias en las etapas previas al juicio: *“el fiscal debe... proceder oralmente en el juicio y en la etapa intermedia y, por escrito, en los demás casos”*. (Artículo 66. Dictámenes).

² Por ejemplo no incluir un sistema realista de salidas alternativas al juicio oral, el establecimiento de múltiples trámites escritos, estílese normas que limitan la actuación de las partes a favor del juez propias de un modelo inquisitivo, establece normas que se oponen a la libre valoración de la prueba, etc.

El nuevo Código de Procedimiento Penal tuvo dos momentos muy distintos, aprobación e implementación. En la primera etapa, existió una importante movilización de la sociedad civil, académica e incluso de instituciones del sector público, la misma que consiguió introducir un debate en el sistema de justicia e incluso en cierto sector de la sociedad. Lamentablemente una vez conseguida esta primera fase, estos sectores no impulsaron con igual intensidad el proceso de reforma, dando lugar a un débil proceso de implantación. En el fondo no hubo una comprensión de lo que realmente significaba poner a funcionar un nuevo modelo procesal, en la práctica fue tratado como un cambio legislativo que básicamente requería que los actores conocieran un cuerpo normativo.

Durante el proceso de implantación se pagó un costo muy alto por la falta de comprensión e inexperiencia en el funcionamiento del sistema acusatorio-oral. Visto retrospectivamente el proceso, es fácil darse cuenta que se perdieron oportunidades trascendentes, por ejemplo:

- Justo antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema acusatorio oral, se produjo en la Función Judicial un profundo proceso de reforma tendiente a reestructurar el funcionamiento del despacho judicial. Cualitativa y cuantitativamente es el esfuerzo de modernización judicial más importante de las últimas décadas y, a pesar de haber abarcado a los juzgados penales, el proceso de modernización se realizó en base a un modelo de despacho y de estructura judicial propia del sistema inquisitivo-escrito, el objetivo central que buscaba el diseño de juzgado era el dotar de eficiencia en la elaboración de expedientes. El desfase entre el sistema acusatorio-oral y el diseño operativo-funcional, ha generado que hoy en día convivan recursos desperdiciados o subutilizados con necesidades insatisfechas o parcialmente cubiertas. Por ejemplo: no existe un sistema profesional de administración del tiempo del recurso humano y en especial de los jueces; una unidad encargada de la realización de audiencias; un sistema eficiente de registro;

salas de audiencias para los juzgados penales³, etc. Al mismo tiempo existen gran cantidad de personas que antes hacían expedientes y hoy en día están subutilizados u ocupados en tareas totalmente inútiles⁴; existe personal especial encargado del aspecto administrativo, pero no se ocupa del recurso humano profesional; hay zonas enteras que podrían destinarse a otros servicios, etc. Pero el aspecto más negativo de esta experiencia no radica en el desperdicio de los escasos recursos, sino que se relaciona con haber generado en la mayor parte de los integrantes de la Función Judicial y especialmente en su cúpula, la convicción de que el proceso de modernización de los despachos ya fue realizado y no es necesario revisar a profundidad su diseño, privando a la reforma de una herramienta básica para su éxito.

- En el caso del Ministerio Público, la oportunidad perdida viene dada por no haber aprovechado un proceso importante de crecimiento institucional para generar una nueva estructura administrativa funcional, acorde al papel que le corresponde cumplir en un sistema acusatorio-oral. Para graficar la incidencia de la ampliación institucional, basta anotar que del año 2000 al 2004, la institución pasó de contar con 4 direcciones nacionales a un total de 12, y de contar con 228 fiscales pasó a tener 340. Lamentablemente, a falta de imágenes claras sobre la forma de cumplir el nuevo papel, se adoptaron modelos funcionales propios de otras instituciones, en este sentido lo que se observa en la fiscalía es básicamente la reproducción de prácticas y formas de trabajo de la Función Judicial⁵. Es alentador anotar

³ A pesar de que en ellos diariamente se tenía que llevar a cabo las audiencias preliminares.

⁴ Por ejemplo en la ciudad de Guayaquil pudimos conocer que hay tribunales donde sus funcionarios transcriben palabra por palabra las actas de los juicios para poder reutilizar los casetes de audio.

⁵ Esta realidad se constata hasta en la denominación de los funcionarios, los ayudantes del fiscal se denominan o secretarios y amanuenses, diferenciación absurda de acuerdo al rol que hoy deben cumplir.

que en un sector importante del Ministerio Público existe conciencia de la necesidad de realizar una reingeniería profunda, hasta el punto que en un proyecto aprobado por el BID, uno de los puntos centrales tiene por objeto generar un cambio institucional profundo⁶.

- En todo el sector de la justicia penal no hubo un proceso de capacitación acorde a las necesidades del sistema acusatorio-oral; se invirtieron recursos en una serie de eventos que generaron muy poco impacto en el trabajo diario de los funcionarios. La preocupación básica fue el dar a conocer y teorizar sobre la nueva legislación, sin tener la capacidad de instalar en los actores, nuevas imágenes de la forma eficiente de realizar cada una de las tareas y funciones a ellos asignadas. El mayor perjuicio que generó esta deficiencia, fue el permitir que se consoliden prácticas anacrónicas para el nuevo modelo de justicia penal.

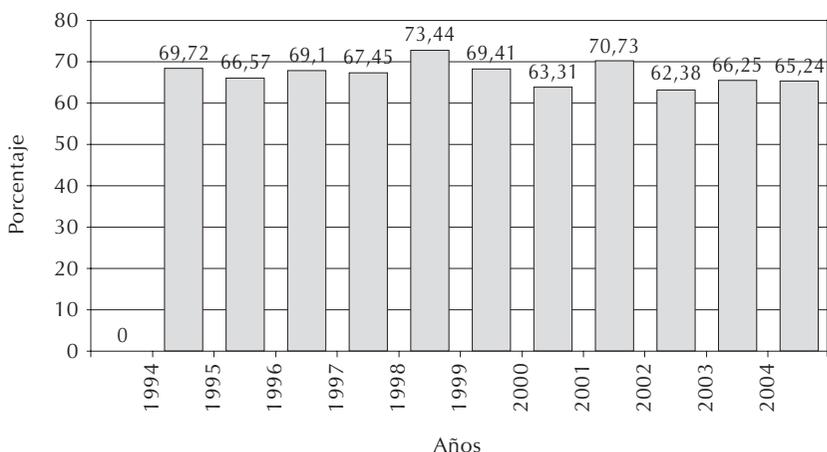
La suma de un marco legal deficiente y un débil proceso de implementación generaron que el nuevo marco normativo, rápidamente, sea interpretado desde la perspectiva de las prácticas y usos tradicionales, generándose una distorsión de tal magnitud que es legítimo discutir si existe o no un verdadero cambio de sistema. Esta debilidad de carácter general, se hizo más evidente en la etapa de investigación, donde definitivamente no existe ningún uso que pueda asemejarse a la oralidad, todos los incidentes y solicitudes siguen siendo tramitadas y resueltas por la metodología escrita. La contradicción existente entre la Constitución y el Código de Procedimiento Penal, ha dado piso para que decisiones tan relevantes como el uso de la prisión preventiva, prácticamente en todo el país

⁶ En principio el proyecto que fue aprobado alcanzaba los US\$3.200.000, abarcaba un rediseño funcional, una solución informática y un fortalecimiento del área de capacitación. Lamentablemente por las circunstancias difíciles que pasa la justicia ecuatoriana la ejecución de este proyecto está suspendido, cuando a estas alturas ya debería estar ejecutándose.

sean tomadas en base al sistema escritural; en la última época, tres ciudades (Cuenca, Latacunga y Esmeraldas) han logrado romper esta inercia, al adoptar el modelo acusatorio-oral para realizar la instrucción fiscal y discutir la mencionada medida cautelar⁷.

La reforma procesal ecuatoriana ha demostrado ser incapaz de instalar una nueva metodología para la toma de decisiones judiciales y lograr un verdadero cambio en el funcionamiento de la etapa investigativa. Las cifras son inequívocas al reflejar el fracaso que ha tenido la reforma, a la hora de conseguir algunos de los objetivos que se plantearon en la fase de discusión del nuevo Código. Una oferta realizada por el movimiento reformista fue el disminuir el abuso de la prisión preventiva que existía:

Gráfico 1



A partir julio del año 2001 entra en vigencia el nuevo sistema.

⁷ Este ensayo se centra en la ciudad de Cuenca, debido a que es la localidad que mayor grado de elaboración en el aspecto organizativo y funcional ha alcanzado.

Desde nuestra perspectiva, la decepción del sistema oral que hoy sufren muchos sectores, con respecto a no haber conseguido elevar los niveles de garantías del sistema penal en la fase investigativa y concretamente, por no frenar el abuso de la prisión preventiva, se debe a una falta de una adecuada comprensión del verdadero significado del modelo acusatorio-oral. No se puede esperar que las estadísticas reflejen un progreso efectivo, cuando la reforma básicamente no cambió la metodología de funcionamiento del sistema penal en la fase donde se toma este tipo de decisiones. La resolución de conceder la prisión preventiva, se sigue tomando mediante una petición escrita realizada por la parte interesada, a espaldas de la defensa, sin que exista una efectiva contradicción e intermediación con el juzgador⁸. Por tanto, debería quedar claro que el mantenimiento de los altos índices de irrespeto a los derechos fundamentales en relación con la prisión preventiva, no son un fracaso del modelo acusatorio-oral, sino simplemente la confirmación de que en esta fase no existió reforma por el inadecuado diseño elegido.

La adopción de un sistema escrito generó otros problemas adicionales, por ejemplo, la falta de celeridad en la toma de decisiones en la etapa investigativa. Un caso paradigmático es el de la aprehensión; la ley establece que entre el momento de la privación de la libertad de una persona y la puesta a órdenes del juez competente existe un plazo máximo de 24 horas. En la mayor parte del país esta garantía viene siendo sistemáticamente violada, hasta el punto que muchos jueces de garantía y alcaldes⁹ prácticamente le han quitado cualquier eficacia, al haberla dejado de lado en sus decisiones.

La justicia penal de Cuenca, hasta antes de la experiencia que se estudia, en términos generales tenía un funcionamiento simi-

⁸ El único filtro que agregó el nuevo Código fue el impedir que el acusador particular pudiese realizar el pedido al juez y lo limitó a que únicamente pudiese ser realizada por el fiscal.

⁹ En el Ecuador los municipios son encargados de conceder el *habeas corpus*, que es un modelo que con razón ha sido criticado por conceder la aplicación de esta medida a un organismo no técnico y proclive a intereses políticos

lar al resto del país, la etapa investigativa era llevada íntegramente por escrito y existía un abuso de la prisión preventiva. Presentaba una particularidad, el tiempo que mediaba entre la aprehensión y la puesta de órdenes del juez era menor y el incumplimiento de la garantía de las veinticuatro horas siendo sistemático no era tan exagerado como en otras jurisdicciones.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Como antecedente de esta estrategia, es importante anotar que se realizó una capacitación destinada conjuntamente a la Función Judicial y al Ministerio Público, la que tuvo lugar entre los meses de julio y noviembre de 2003. Entre otros temas, este espacio permitió visualizar el grave problema que significa para la implantación de un sistema oral, el que en la etapa investigativa todas las resoluciones se tomen en base a una metodología escrita. Adicionalmente, se discutió sobre la interpretación legal más adecuada para afrontar la contradicción que quedó anotada entre la norma constitucional y el Código; la posición que mayor cantidad de adeptos consiguió, fue aquella que desde el punto de vista legal y del sistema acusatorio-oral, defendía la primacía de la norma constitucional y consideraba adecuado introducir las audiencias para la presentación de la instrucción fiscal y la discusión de la prisión preventiva.

En el mes de agosto de 2004 se organizaron una serie de reuniones entre funcionarios de la Función Judicial y el Ministerio Público, las encabezaron sus máximas autoridades, Presidente de la Corte Superior de Azuay y Ministro Fiscal Distrital. Este espacio fue creado para analizar la aplicación del sistema oral; en su seno se resolvió diseñar un proyecto para implementar las audiencias de presentación de la instrucción fiscal y solicitud de prisión preventiva, para tal efecto se nombró una representante de cada institución para la elaboración del proyecto. Durante este proceso se constató la necesidad de involucrar a otras instituciones, decidiendo estructurar la Comisión para la puesta en práctica de la oralidad en el procedimiento

penal en la provincia del Azuay, conformada por: Presidente de la Corte Superior de Justicia, Ministro Fiscal Distrital, Delegado Provincial del Consejo de la Judicatura, Jefe del Comando de Policía del Azuay y las dos encargadas del diseño en representación de la fiscalía y la Función Judicial.

Para la puesta en marcha de este proyecto, las distintas instituciones decidieron firmar un proyecto-compromiso, con el fin de conseguir una base sólida que permitiera una mejor implementación y resguardar el proyecto para el futuro, porque dada la cultura jurídica del país se preveía que podía haber sectores reaccionarios a la propuesta. El 16 de agosto de 2004 se firma el compromiso interinstitucional. En el proceso previo a la puesta en marcha pronto surgieron una serie de necesidades:

- El proyecto de modernización de los despachos judiciales, como se anotó, no incluía el equipamiento de salas de audiencias para los juzgados penales¹⁰. El Consejo de la Judicatura tuvo que crear una sala de audiencias y dotarla de mobiliario, de igual manera, proporcionó una oficina contigua, destinada a que las partes pudiesen realizar cualquier entrevista previa o cubrir otra necesidad emergente para las audiencias; y
- Cada institución tuvo que adoptar formas de organización que le permitieran asegurar un adecuado funcionamiento para afrontar un modelo sucesivo de audiencias; se coordinó que estas audiencias se realizaran en dos horarios, todas las mañanas de 8:00 a 10:00 horas y en las tardes de 16:00 a 18:00. Para afrontar este reto cada institución tuvo que adoptar un modelo de organización diferente al habitual, en el caso de ambas instituciones se designó a dos funcio-

¹⁰ A pesar de que ya existía el proyecto de Código y se preveía que los jueces penales a diario tendrían que pasar audiencias preliminares. Hoy se realizan en los despachos de los jueces y esta limitación ha servido como justificación en ocasiones para limitar su publicidad, de hecho de acuerdo al diseño estructural de los juzgados corporativos no hay acceso al público para los despachos de los jueces.

narios que trabajan la semana corrida de lunes a domingo, el uno pasa las audiencias en la mañana, el otro en las tardes.

La adopción de esta metodología tuvo como objetivos centrales: el conseguir un sistema más garantista y que evite el abuso de la prisión preventiva, otorgar celeridad a las decisiones judiciales y el adoptar un modelo funcional que impulse la puesta en marcha del sistema acusatorio-oral. Es lamentable que al momento de estructurar los objetivos no se hayan fijado metas cuantificables, este hecho impide comprobar de mejor manera los logros alcanzados. La entrada en vigencia de esta experiencia fue el día 13 de septiembre de 2004. El seguimiento de factores tales como: funcionamiento, necesidades, problemas, y resultados, fue confiado a las dos mismas representantes de la Función Judicial y Ministerio Público que se encargaron del diseño, esta tarea fue fructífera y permitió tomar algunos correctivos tempranos, como coordinar con los defensores para disminuir las audiencias suspendidas, sobre este tema más adelante se profundizará.

IV. RESULTADOS

Con el objeto de conseguir verificar si estos objetivos se han cumplido, se ha optado por la siguiente metodología:

a) Conseguir un sistema garantista. Para fijar la línea de base se ha tomado una muestra aleatoria de veinte delitos en flagrancia que recibieron una resolución con el sistema escrito, en ellas se observa si el número de ocasiones en que el fiscal pide la prisión preventiva y el juez la otorga; si se solicitan y otorgan medidas sustitutivas; y por último en cuántos casos no se aplica ninguna medida cautelar. Estas cifras se cotejan con sus pares, obtenidas de igual número de resoluciones de delitos flagrantes con audiencia. La comparación permitirá observar si ha existido un verdadero cambio en las prácticas de los actores y en el funcionamiento del sistema penal

b) *Otorgar celeridad a las decisiones judiciales.* De la misma muestra se comparará la diferencia de tiempos que existe entre el lapso de la detención y la decisión comparando los dos sistemas de tomar la decisión; y

c) *Profundizar la implementación del sistema oral.* Este objetivo será analizado con una metodología cualitativa que consistirá en recoger los criterios de los acordes del sistema, principalmente referidos a sus prácticas diarias y a los cambios que han existido en el servicio público. Esta metodología se completará con otra de carácter cualitativo, que consiste en la revisión documental de los textos referentes a las solicitudes, resoluciones y actas de audiencias de la prisión preventiva, con el fin de verificar si existe diferencia en las prácticas adoptadas en los dos modelos que quedan plasmadas en la fundamentación de estos documentos.

4.1 Resultados esperados

Los resultados estadísticos del estudio de la muestra anotada se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

FLAGRANTES SIN AUDIENCIA					FLAGRANTES CON AUDIENCIA				
Fecha detención	Fisc. pide pris.	Fecha Juez Resuelve	Decisión	Tiempo Trans.	Fecha detención	Fisc. pide pris	Audiencia	Juez Resuelve	Tiempo Trans.
13/10/2002 05:00	SI	15/10/2002 09:15	PRISIÓN	28h 15'	12/10/2004 18:00	SI	13/10/2004 16:30	NO PRISIÓN	22h 30'
18/11/2002 14:30	SI	19/11/2002 14:20	PRISIÓN	23h 50'	23/10/2004 15:00	NO	23/10/2004 16:40	NO PRISIÓN	01h 40'
21/11/2002 20:00	SI	22/11/2002 14:51	PRISIÓN Y PROH. ENAJENAR	18h 51'	23/10/2004 20:30	SI	24/10/2004 16:20	PRISIÓN	19h 50'
22/11/2002 09:25	SI	25/11/2002 08:20	PRISIÓN	70h 55'	05/09/2004 20:00	NO	07/09/2004 17:30	NO PRISIÓN	45h 30'
08/01/2003 08:00	SI	09/01/2003 11:55	PRISIÓN	39h 55'	10/09/2004 08:57	SI	11/09/2004 09:15	PRISIÓN	24h 18'
07/01/2003 17:45	SI	09/01/2003 08:00	PRISIÓN	38h 15'	01/11/2004 17:30	SI	02/11/2004 09:10	PRISIÓN	15h 40'
09/01/2003 06:00	SI	10/01/2003 14:55	PRISIÓN	32h 55'	13/11/2004 11:00	SI	14/11/2004 11:30	PRISIÓN	24h 30'
01/03/2003 12:50	SI	01/03/2003 20:00	PRISIÓN	07h 10'	13/11/2004 01:30	SI	14/11/2004 11:55	NO PRISIÓN	34h 25'
02/03/2003 13:30	SI	03/03/2003 11:00	PRISIÓN	21h 30'	28/11/2004 02:00	SI	28/11/2004 15:40	PRISION	13h 40'
02/04/2003 17:30	SI	04/04/2003 09:45	PRISIÓN	40h 15'	15/12/2004 20:00	SI	16/12/2004 09:40	PRISIÓN	13h 40'
21/05/2003 18:30	SI	23/05/2003 10:39	PRISION	40h 09'	16/12/2004 11:30	SI	17/12/2004 09:30	PRISIÓN	22h 00'

12	24/05/2003 10:00	SI	26/05/2003 09:15	PRISIÓN	47h 15'	12	16/12/2004 11:10	SI	17/12/2004 11:00	NO PRISIÓN	23h 50'
13	25/05/2003 10:45	SI	26/05/2003 15:00	PRISIÓN	28h 15'	13	16/12/2004 11:10	SI	17/12/2004 10:20	PRISIÓN	23h 10'
14	24/02/2003 12:35	SI	26/02/2003 08:25	PRISIÓN	43h 50'	14	18/12/2004 08:45	SI	18/12/2004 15:30	PRISIÓN	06h 45'
15	27/02/2003 04:30	SI	28/02/2003 08:15	PRISIÓN	27h 45'	15	26/12/2004 12:30	SI	27/12/2004 17:00	PRISIÓN	28h 30'
16	13/01/2004 17:45	SI	15/01/2004 08:28	PRISIÓN	38h 43'	16	26/12/2004 20:30	NO	27/12/2004 16:20	NO PRISIÓN	19h 50'
17	13/01/2004 21:00	SI	15/01/2004 10:29	PRISIÓN	37h 29'	17	28/12/2004 09:10	SI	28/12/2004 16:20	PRISIÓN	07h 10'
18	18/01/2004 17:00	SI	20/01/2004 10:35	PRISIÓN	41h 35'	18	11/01/2005 17:00	SI	12/01/2005 16:30	PRISIÓN	23h 30'
19	12/04/2004 19:30	SI	14/04/2004 09:00	PRISIÓN	37h 30'	19	22/01/2005 10:00	SI	23/01/2005 11:50	PRISIÓN	25h 50'
20	21/08/2004 00:10	NO	23/08/2004 10:30	NO PRISIÓN	58h 20'	20	23/11/2004 17:05	NO	24/11/2004 16:30	NO PRISIÓN	23h 25'
				TOTAL	722h42'					TOTAL	419h43'
				PROMEDIO	36h08'					PROMEDIO	20h 59'
				PRISIÓN PREVENTIVA	19		PRISIÓN PREVENTIVA		13		
				NO PRISIÓN	1		NO PRISIÓN		7		
				OTRA MEDIDA CAUTELAR	0		OTRA MEDIDA CAUTELAR		0		

Los logros esperados eran:

a) *Conseguir un sistema más respetuoso de las garantías.* A pesar de que el tiempo de aplicación del modelo de audiencias es muy corto, los resultados confirman un cambio en las prácticas de los fiscales y jueces:

Gráfico 1

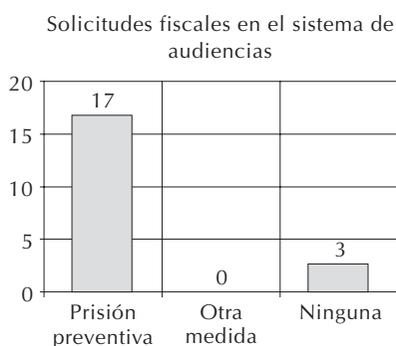


Gráfico 2

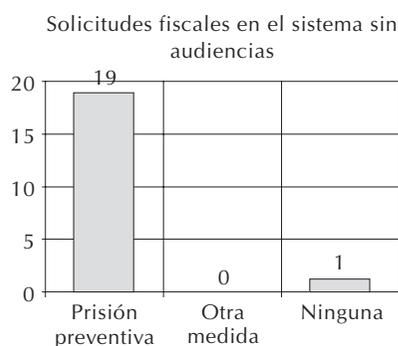


Gráfico 3

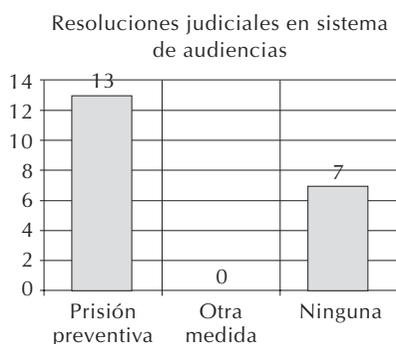
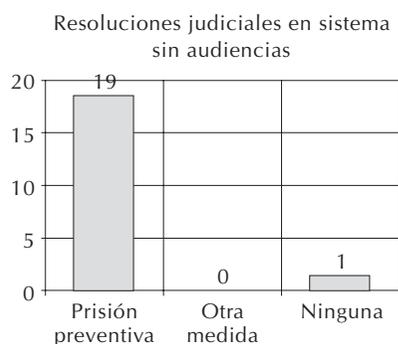


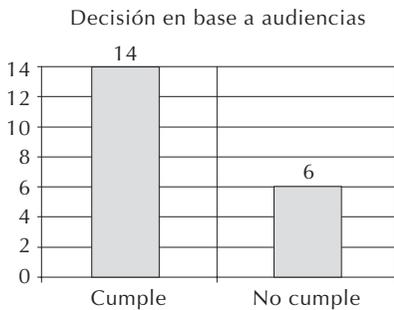
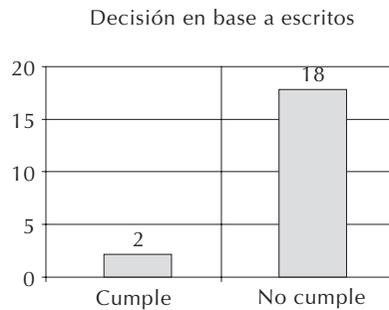
Gráfico 4



Los logros en la limitación del abuso de la prisión preventiva no admiten discusión, para la realidad ecuatoriana que en delitos en flagrancia, de cada 20 casos en 3 no se pida y en 7 no se conceda la prisión preventiva es un hecho muy significativo. También se verifica un cambio de actitud en la labor del juez

penal en materia de prisión preventiva, en la muestra tomada del modelo escrito se ve que no tuvo ningún influjo, de 19 casos en que se pidió en 19 se concedió¹¹; en el sistema de audiencias se verifica que su actuación alcanza una alta repercusión estadística, de 7 casos en los que se no se concedió en 4 fue porque el juez no dio paso a la solicitud. Vale destacar que en Cuenca el sistema no consigue instalar un uso de las medidas alternativas a la prisión.

b) Otorgar celeridad a las decisiones judiciales. Los resultados son gráficos en que el promedio de horas ha disminuido; con el sistema escrito la decisión se tomaba en promedio en 36 horas, en tanto que el modelo de audiencias se toma en un promedio de 21 horas. Un punto fundamental consiste en verificar si se cumple o no la garantía de que entre la aprehensión y la decisión del juez no puede haber más de 24 horas:

Gráfico 5**Gráfico 6**

Los resultados muestran que de una violación sistemática se ha pasado a una minoritaria. Esta experiencia deja en evidencia que si se toma en serio el sistema acusatorio-oral y los actores revisan sus modelos funcionales adoptando usos de coopera-

¹¹ En mi opinión si se compara con las prácticas del sistema inquisitivo, es el primer resultado visible de que los juzgadores han asumido el papel de “juez de garantías” en el Ecuador.

ción, se pueden lograr hacer efectivas las garantías del ciudadano y dejar de considerar que son una declaración lírica.

c) Profundizar la implementación del sistema oral. En opinión de los actores se ha conseguido adoptar nuevas pautas de conducta que están permitiendo un funcionamiento, que sin ser perfecto, consiguen hacer funcionales las audiencias en la etapa de investigación. Con excepciones, se ha conseguido instalar una dinámica de contradicción sobre el punto en discusión; se verifica que hoy día la discusión se centra en la necesidad de cautela y los argumentos en aspectos específicos del caso.

Adicionalmente, es importante destacar que se están adoptando prácticas funcionales al sistema, que confiamos repercutan en las actuaciones en otras etapas. Por ejemplo, se percibe una nueva actitud entre los jueces; el participar a diario en audiencias y tener que resolver en ese momento, está desterrando prácticas como el posponer las resoluciones de juicio para días después o fallar en base al expediente, prácticas que son comunes en audiencias intermedias o de juicio¹². Una jueza al respecto manifestó: *“¿La experiencia de las audiencias de prisión preventiva te ha ayudado a adoptar mejores formas de actuación en el sistema oral? El comprender que las decisiones se deben tomar de inmediato y para ello se necesita conocimientos, seguridad y una nueva actitud”*. De la misma manera una fiscal en la entrevista manifestó: *“Como Fiscal me obliga a hacer una investigación más seria, pues en pocas horas debemos tener buenas razones para la prisión preventiva... nos vemos obligados a investigar sobre este imputado, tener causas razonadas por las que no va a asistir al juicio, y si no las tenemos simplemente a no pedir la prisión preventiva... nos ha abierto los ojos a que hay otras medidas que, en algunos casos son igual de efectivas; desde luego nuestra legislación es muy res-*

¹² Hasta el momento no hemos tenido noticia de una sola audiencia de juicio en que un tribunal del país dicte sentencia inmediatamente luego de la audiencia.

tringida, pero en ocasiones con medidas como firmar en la fiscalía es suficiente”.

La revisión documental también confirma el cambio de prácticas en la decisión de la prisión preventiva. En las decisiones tomadas en base a escritos, se puede constatar en las peticiones de los fiscales y resoluciones de los jueces que, el fundamento de la prisión preventiva consiste en que el “delito ha sido descubierto en flagrancia”. En tanto que, en las actas de audiencias, no en todos los casos, pero mayoritariamente ya se verifica que el fiscal y el juez justifican la petición y resolución en base a la necesidad de cautela, y se introducen aspectos específicos del caso en la discusión, como por ejemplo, el arraigo del imputado, relacionándole con factores como el tipo de domicilio, lazos familiares, y situación laboral.

4.2 Logros no esperados

a) La implementación del proyecto pronto dejó en evidencia que el ámbito inicialmente planteado –presentación de instrucción fiscal y resolución de los pedidos de prisión preventiva– resultaba totalmente limitado. El diseño del proyecto original tuvo un problema de concepción con respecto a las audiencias, no se comprendió que el objetivo de una audiencia es resolver todos aquellos pedidos que las partes deseen realizar y, siguiendo la visión tradicional se establecieron objetivos que limitaron la riqueza de esta metodología. La práctica hizo que los actores se dieran cuenta de lo potente y flexible que es la metodología de audiencias y que constataran que existían una serie de otras decisiones que estaban íntimamente vinculadas y que no podían ser dejadas de lado, obligando a ampliar considerablemente la esfera que inicialmente se intentó cubrir.

Cuando los fiscales sintieron la exigencia de justificar la necesidad de cautela en una audiencia contradictoria¹³, constataron

¹³ La necesidad de cautela es el único fin que la legislación ecuatoriana reconoce para la prisión preventiva.

que era absurdo que se hubiese limitado el objeto únicamente a la discusión de la prisión preventiva, ya que este marco regulatorio les obligaba a tener que pedir la prisión preventiva o abstenerse de hacerlo. Pronto adoptaron prácticas más progresistas como solicitar medidas alternativas a la prisión preventiva y los jueces resolvieron asuntos que se suponía estaban fuera del ámbito acordado. La introducción de esta práctica tiene un mérito adicional, generó que los actores rompan con el tradicional legalismo y adopten interpretaciones más adecuadas a los derechos fundamentales de las personas. En el Ecuador lamentablemente el sistema normativo establece vías sustitutivas y no alternativas a la prisión preventiva, pero la dinámica de las audiencias hizo que se viera que era absurdo exigir que primero se impusiese la exigencia de pedir y resolver la prisión preventiva, para luego, dar paso a la discusión de una medida cautelar de menor intervención; a pesar de que no es un uso generalizado hemos recogido el testimonio en que en varias audiencias ya se ha pedido y otorgado directamente una medida alternativa.

Cuando se diseñó el proyecto se pensó en que las audiencias debían utilizarse exclusivamente para los casos de delitos flagrantes, pero en el proceso de implementación no se encontró ningún motivo para no aplicarlas a la totalidad de instrucciones fiscales y petición de medidas cautelares.

Los abogados de la defensa también se dieron cuenta que en estas audiencias podían introducir ciertas cuestiones relevantes para los intereses de sus defendidos, por ejemplo, comenzaron a esgrimir argumentaciones sobre detención ilegal, obligando a fiscales y jueces a discutir y resolver sobre un tema que originalmente se había dejado fuera del objetivo de las audiencias, pero que resultaba de sumo interés para el sistema que fue tratado de forma inmediata y con una metodología que garantiza la calidad de la información.

Ya se tiene noticias de que en un par de audiencias los abogados de la defensa están generando una nueva ampliación de los

límites, de forma inmediata piden que se fije una fianza, los jueces han dado paso y resuelto estas peticiones.

b) Adicionalmente la introducción de estas audiencias ha permitido desarrollar nuevas destrezas e introducir hábitos entre los actores. El asistir a una audiencia de juicio o una audiencia preliminar por regla general, resultaba una demostración de derroche absurdo de recursos, por ejemplo, en la práctica diaria en las audiencias intermedias se puede observar que en muchas ocasiones, en las que no existe discusión de forma o de fondo, ni se prepara la audiencia, la duración supera la media hora y puede llegar a una hora, debido a que cada parte en vez de discutir los temas concretos hacían largas recapitulaciones de lo actuado y se centraban en justificar el haber realizado una serie de diligencias¹⁴; la misma realidad se observaba en las audiencias de juicio, donde los alegatos son tan abstractos que se vuelven superfluos. El participar en audiencias donde se discute temas puntuales, está haciendo que las partes adquieran destrezas para producir información relevante y concreta para el tema en discusión, habiendo todavía deficiencias existe un acuerdo entre los actores que las prácticas están variando, por ejemplo, la fiscal encargada de supervisar el funcionamiento de las audiencias manifestó: *“la discusión si es puntual sobre la necesidad de evitar que el imputado se evada, claro que podrían ser más cortas, todavía tenemos que mejorar”*.

c) Un resultado que originalmente no se previó, pero que ha tenido un impacto importante es el aumento de transparencia del sistema. Uno de los logros ha sido mostrar al usuario y hacerlo partícipe de la forma como se toma decisiones relevantes en base a una discusión pública. Este beneficio que pudiera ser abstracto, que tal vez no pueda ser definible por los interesados en estos términos, según los actores definitivamente es

¹⁴ Lamentablemente la legislación ecuatoriana limita la etapa intermedia a una discusión de cuestiones de previo pronunciamiento y a decidir si hay mérito para ir a juicio, pero no permite fijar el ámbito de la audiencia, anunciar la prueba, discutir la prueba obtenida de manera ilegal, etc.

perceptible y valorado de manera positiva por los ciudadanos. No se debe olvidar que la gran mayoría de los usuarios en el Ecuador no llegan a percibir el sistema oral, debido a que el mayor número de casos no llegan a audiencia intermedia – aproximadamente 10%– y mucho menos a juicio –1,4%–, por tanto, es muy débil el proceso de reforma visto desde la perspectiva del ciudadano.

d) Relacionado con el punto anterior, para los interesados se hace perceptible una mejor calidad del servicio público, la que ha sido una herramienta eficaz de legitimación frente a un sector de la ciudadanía. El que en menos de veinticuatro horas representantes de todas las instituciones estén llevando una audiencia contradictoria, donde se resuelven aspectos trascendentes para los interesados, constituye un parecer relevante para los interesados. Por ejemplo, en palabras de una agente fiscal: *“Hemos ganado legitimidad frente a los usuarios. Ven una actividad rápida de la fiscalía y los jueces, hay que tener claro que lo que ellos quieren es respuestas..., las víctimas y los acusados nos miden y nos juzgan objetivamente. Quedan satisfechos cuando ven que se les atiende y se resuelve su caso de forma inmediata, perciben que estamos trabajando para ellos. Esto no quiere decir que no puedan molestarse por el resultado”*. Un defensor particular al respecto opinó: *“El acusado y el ofendido tienen contacto con el juez y fiscal, que tienen decisión en su caso, ven cómo se resuelven sus aspiraciones. Observan a todo el organismo judicial cómo lo están atendiendo con eficacia y celeridad, participa directamente en las audiencias, escucha directamente los argumentos que le favorecen y los de la parte contraria y, obviamente, comprende mejor la decisión judicial”*.

e) Un aspecto digno de destacar dada la tradición jurídica del Ecuador es que al fin se ha conseguido estructurar un sistema de organización de justicia pensada en el usuario. Con motivo de estas audiencias, los distintos funcionarios están haciendo turnos en sábados y domingos, la policía está cumpliendo con su responsabilidad de presentar a los detenidos, y el servicio público no se ve en absoluto afectado por el fin de semana.

f) Esta experiencia ha permitido introducir diseños funcionales dentro de las instituciones, se ha roto el sistema de cartera de casos donde cada uno de los jueces y fiscales era prácticamente el “dueño del caso” y se ha introducido un criterio de división de trabajo por funciones, con un alto ahorro de recursos, en las cúpulas institucionales y en quienes diseñaron el proyecto existe conciencia de que para el sistema hubiese sido tremendamente desgastante y hubiese puesto en riesgo el funcionamiento del modelo el intentar conservar paradigmas del anterior sistema y por ejemplo pensar en sortear entre jueces y fiscales las audiencias de delitos flagrantes y confiar que los juzgados fijen día y hora para la realización de la audiencia; pero este cambio de actitud se quedó corto como se verá más adelante.

g) Las instituciones han vivido una experiencia valiosa: el haber diseñado e implantado un modelo de servicio público, haber cambiado prácticas arraigadas de sus funcionarios, revisado al interior de cada institución el diseño funcional tradicional para adaptarlo a un modelo global de administración de justicia y haber sometido a evaluación toda esta experiencia. Es un logro digno de ser destacado, porque a pesar de desarrollarse en un marco donde se ha impuesto el inmovilismo, es una muestra de que las instituciones tienen la capacidad de dejar de lado la comodidad de la visión sectorizada y ocuparse de manera efectiva por brindar un servicio de justicia de calidad.

h) Una vez que se ha consolidado esta experiencia en el sector promotor de este cambio ya existe la conciencia de que es el momento de seguir profundizando la reforma, en este sentido se está pensando ya en trabajar en introducir nuevos tipos de audiencias, por ejemplo una fiscal que trabajó directamente en el diseño del modelo y se encargó de su seguimiento dijo: *“si bien comenzamos trabajando en formulación de cargos y prisión preventiva en esta etapa piloto, pero nuestra idea es que las audiencias se vayan utilizando para otras cuestiones. Por ejemplo: fianzas, revocatorias, desestimaciones, y todas aquellas en que pueda haber contradicción entre las partes. En este*

año vamos a tratar de consolidar esta experiencia, para luego ir extendiendo a otras áreas, ¿crees que esto es posible? Yo personalmente creo que sí es posible, veo mucho compromiso entre varios jueces y fiscales”.

i) Finalmente hay que anotar que este proyecto constituye un ejemplo que tiene la posibilidad de ser objeto de réplica en otras jurisdicciones. De hecho la experiencia de la ciudad de Cuenca sumada a Latacunga y Esmeraldas, donde se están aplicando modelos similares, ha generado que el Ministerio Público tome una posición frontal de respaldo a la introducción de esta práctica. Se estableció como política institucional el promover esta metodología, en todas aquellas ciudades en las cuales la corte y los demás actores permitan la introducción del modelo.

V. OBSTÁCULOS, PROBLEMAS ENFRENTADOS Y PRINCIPALES LECCIONES

Una experiencia que introduce un cambio tan radical, no puede estar exenta de problemas:

a) A pesar de que en algunos testimonios se recogieron versiones de que se estaban pidiendo y ordenado medidas alternativas a la prisión preventiva, el estudio realizado da cuenta de su falta de aplicación total. Estamos conscientes de que la muestra no es representativa y de que sí se ha aplicado en algunos casos, pero creemos que los datos son muy gráficos y nos permiten concluir que su utilización al menos, refleja que es una opción marginal

b) El principal problema que tuvo que afrontar en la primera etapa de la implementación fue la gran cantidad de audiencias fallidas. Al mes de entrada en funcionamiento se tuvo una reunión donde se visualizó que el grave problema era la defensa, una importante cantidad de detenidos no contaban con abogado y como el Estado ha incumplido el mandato legal de estruc-

turar la Defensa Pública, en la práctica las audiencias no podían realizarse. Para tener una idea de la situación que afronta la defensa en la ciudad de Cuenca, basta anotar que lo único que existe es una oficina de defensores públicos anexos a la Corte, que cuenta con un defensor y un ayudante para 417.632 habitante, de hecho estos profesionales no solo se ocupan de esta ciudad, sino que son lo únicos que existen en toda la provincia del Azuay (599.546 habitantes)

c) Al verse abocadas a este problema, las instituciones involucradas tuvieron que contactar con organizaciones de la sociedad civil que prestan el servicio de defensa, consiguiendo en ella el apoyo necesario. A pesar de que esta respuesta parche no ha sido una verdadera solución, existe un cierto acuerdo en que por la permanencia de los abogados defensores que pasan las audiencias, cada vez es menor el problema de improvisación y falta de capacitación de estos profesionales. De hecho las propias instituciones del sistema penal están comenzando a dictar cursos para suplir las deficiencias de los abogados de la sociedad civil y especialmente de los que están colaborando con el servicio de defensa gratuita

d) Existen abogados en libre ejercicio e incluso funcionarios que están en franca oposición al sistema, debido a que encuentran que existe una violación flagrante de normas expresas del Código de Procedimiento Penal. Sin ocuparse de la norma constitucional que textualmente prescribe: “artículo 194. *La sustanciación de los procesos, que incluye la presentación y contradicción de las pruebas, se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios: dispositivo, de concentración e intermediación*”. Este problema fue previsto desde el principio y ha logrado ser neutralizado, en base a un acuerdo entre las cúpulas institucionales

e) Existe desazón entre ciertos actores, debido a que al no haber adquirido la comprensión y las destrezas necesarias para enfrentar este tipo de audiencias, no consiguen los resultados que esperaban y sienten que el modelo es injusto o

arbitrario. Este problema ha tendido a disminuir con el paso del tiempo

f) Todavía el modelo está funcionando con limitaciones materiales, no existe un adecuado sistema de registro. Esta deficiencia está afectando en ocasiones al desenvolvimiento de las audiencias, porque las actuaciones están tendiendo a ser dictadas para el secretario, más que un ejercicio dinámico y contradictorio. De igual manera, es importante anotar que la oficina que el Consejo de la Judicatura adaptó para que las partes pudieran tomar cualquier versión, preparar una petición por escrito o simplemente discutir con los interesados; no está funcionando a cabalidad porque no cuenta con una computadora, en ocasiones incluso permanece cerrada

g) No existe 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 serios como suspensiones por descoordinación. Hace pocos días los actores han remitido una petición formal al Consejo de la Judicatura requiriéndole que cubra esta necesidad. Hasta la fecha se ha estado supliendo esta deficiencia, con la práctica de que cada juez asista con su secretario, este uso coadyuva a la falta de destrezas de algún funcionario que, como se anotó, ha terminado convirtiendo a las audiencias en un dictado para las actas; y

h) La distribución de trabajo por el método de cartera no ha conseguido ser superado. En las instrucciones fiscales de delitos no flagrantes, se observa un claro caso en que se adopta este modelo a pesar de los costos exagerados que representa para el sistema. El procedimiento básicamente es el siguiente: el fiscal realiza una solicitud de audiencia, en la sala de sorteos se designa un juez, el que debe conocer y conceder una hora para la realización de la audiencia; el secretario tiene que notificar a los intervinientes; la policía tiene que trasladar a ese imputado a la hora señalada al juzgado y tiene que conseguir la concurrencia de un defensor. Habría una economía a escala impor-

tante si es que las instituciones tomaran formas de actuación menos personalizadas, por ejemplo el mismo fiscal, defensor y el juez en los horarios asignados pudieran pasar estas audiencias. Pero esta práctica exigiría modelos de organización más sofisticados, como por ejemplo, establecer formatos que permitan recoger de manera simple toda la información necesaria para la audiencia.

VI. CONCLUSIÓN

La implementación de las audiencias orales en la etapa del juicio, es una experiencia que da cuenta de un proceso en el que existió: una etapa de preparación que permitió consensuar y delinear un modelo de administración de justicia; un compromiso de los actores para poner en marcha el diseño; un adecuado proceso de seguimiento y toma de correctivos tempranos. En pocas palabras, es una muestra de que la Justicia Penal de la ciudad de Cuenca fue capaz de superar viejos esquemas como el inmovilismo, legalismo, formalismo y visión compartimentada, a favor de la calidad del servicio público y un compromiso real con la aplicación del sistema acusatorio-oral.

Esta experiencia demuestra que el supuesto fracaso del sistema oral, en materia de garantías del imputado, no se debe a su diseño ni a su incompatibilidad con la realidad ecuatoriana, sino a que este modelo no se implementó en la etapa de investigación.

No quiere decir que el modelo no tenga imperfecciones y debilidades, pero en términos generales es una etapa de la reforma que está en marcha y ha conseguido resultados visibles. En un contexto donde la aplicación del nuevo sistema está plagado de fracasos, constituye una esperanza de que el sistema oral puede funcionar en el Ecuador.

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 Latino-

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

américa entre los países que han adoptado el sistema acusatorio-oral²; el proceso de capacitación y reestructuración de las instituciones para la introducción 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.

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.

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 segundo 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

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.

- 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.

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:

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.

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

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

- 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, 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.

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.

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%.

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 traba-

jan 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
- 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

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.

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.

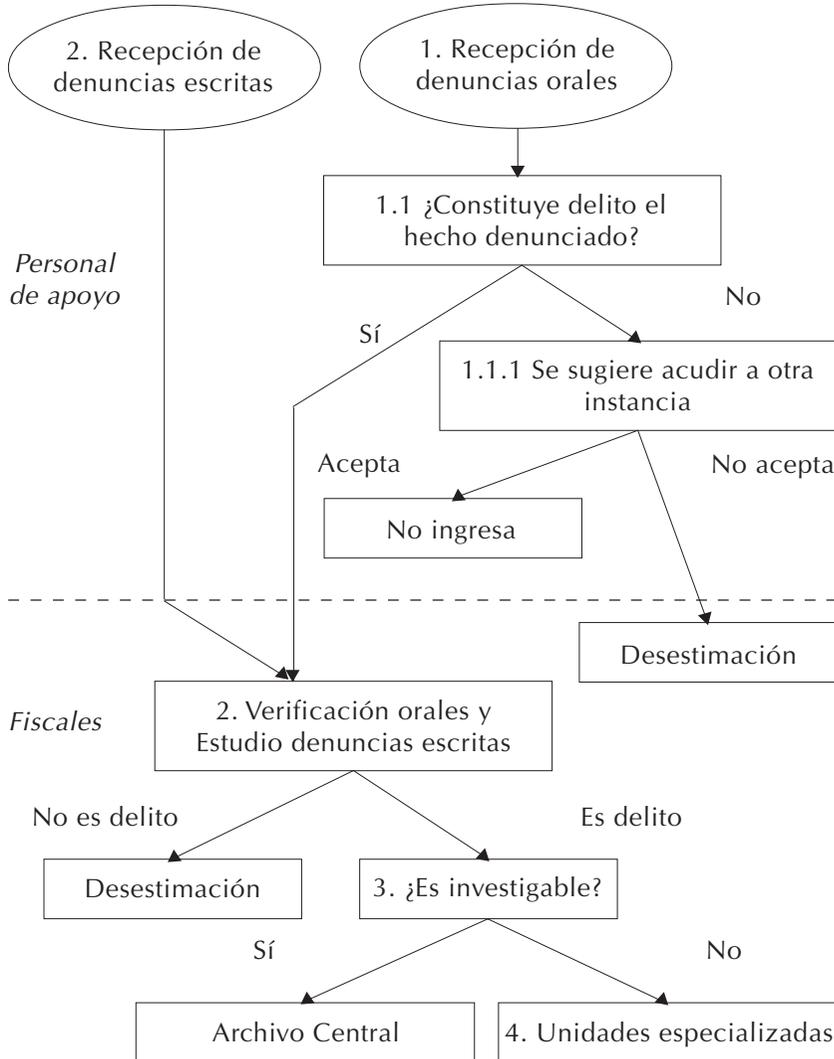
d) La unidad pretende implementar un diseño que permita que la desestimación sea utilizada de una manera acorde a su naturaleza: vía de descongestión rápida¹¹; y

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:

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

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.

trámite de su denuncia y otorgarle la posibilidad de reclamar o aportar para superar la traba que se presentaba¹³.

Etapas 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.

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

¹³ Véase p. 15, apartado “Debilidades”.

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

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 afrontar 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 elaboración 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 al 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.

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

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

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.

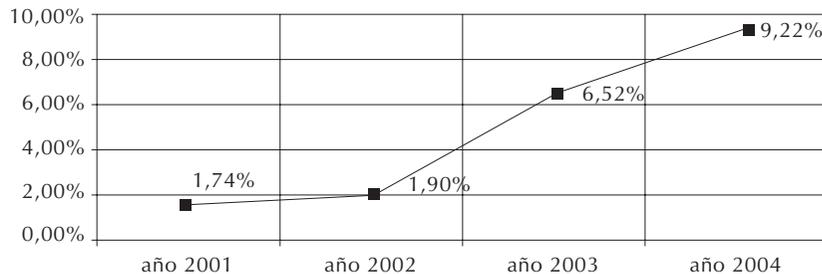
c) Con respecto al objetivo de disminuir las prácticas sociales que generan la introducción de numerosas denuncias, se han conseguido logros parciales, por ejemplo se ha logrado evitar que se soliciten certificados sobre las investigaciones realiza-

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

das¹⁷ 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

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.

que los fiscales procedieran una vez cumplido el plazo. Era importante hacer esta precisión, porque las cifras podrían llamar a una confusión, debido 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

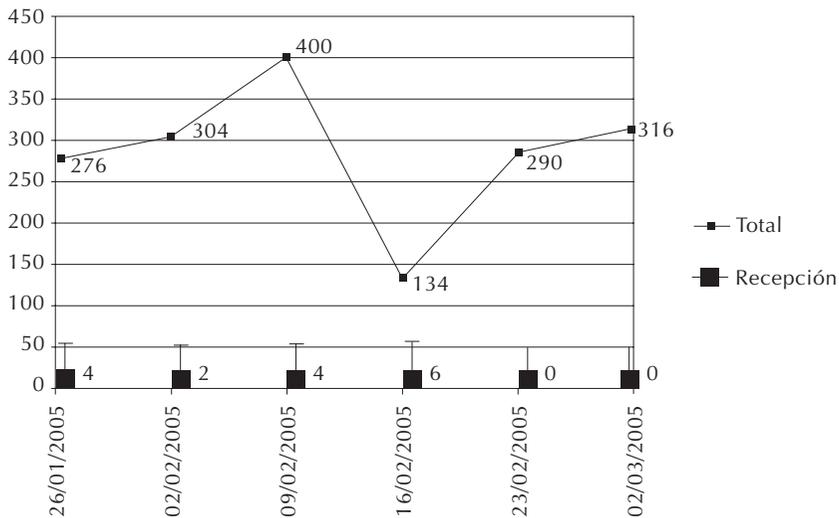
Desestimaciones realizadas por la unidad de depuración				Desestimaciones realizadas sin depuración previa				
Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)	Nro. de denuncia	Fecha de denuncia	Fecha de desestimación	Plazo (días)	
1	04-11-08117	08-nov-04	14-dic-04	36	117-03	20-may-03	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

UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS

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)
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
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 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

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 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.

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 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

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.

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 investi-

gables 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 posibi-

lidad 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 inmovilizadas, 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.