

## Cristián Riego Ramírez

[ *Director Académico de CEJA,*  
cristian.riego@cejamericas.org ]

Asistente: **Fernando Santelices Ariztía**  
[ *Asistente de Proyectos de CEJA,*  
fernando.santelices@cejamericas.org ]

# Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina

## SEGUNDO INFORME COMPARATIVO

Versión revisada: agosto de 2003



This document presents a comparative perspective on the principal results of the second stage of the Follow-Up Study on Judicial Reform Processes in Latin America. The study was initiated by the JSCA in 2001 and has as its central objective producing empirical data that will answer the following questions: Have the reforms been capable of effecting change in the functioning of the judicial system in the manner that was proposed? To what extent have they done so? Which areas have seen changes, and which haven't? The first stage of the project included four countries (Costa Rica, Chile, Paraguay and the province of Córdoba in Argentina). The project was later expanded to include Ecuador, El Salvador, Guatemala and Venezuela. The Report identifies the main tendencies that were observed in the eight countries and presents two main conclusions. The first is that there is a strong degree of homogeneity and vitality in the reform processes despite the differences between the countries. The second suggests that the reforms have not offered the anticipated results. According to the study, these problems stem from the tendency for the reform processes weaken -or for their dynamism to wane- once the implementation stage has begun.

### I. Presentación

¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En qué medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuáles no? El Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, iniciado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en 2001, ha tenido como propósito general contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma al sistema de justicia criminal que, en las últimas dos décadas, se han llevado a cabo en casi la totalidad de los países latinoamericanos. De esta forma, durante 2002, el Centro ha continuado con el trabajo de seguimiento de estos procesos. Esta nueva versión del estudio se centra en cuatro países, a saber, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Las reformas procesales penales, tal como se dijo al presentar la primera versión del proyecto, se reconducen en sus diversas dimensiones a un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es a cómo funciona el sistema en el tratamiento de los diversos casos que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, dan cuenta de un nuevo paradigma, una nueva lógica que manifiesta -o se supone, al menos, que expresa- los valores que han sido planteados comúnmente como objetivos finales de las reformas. Sin embargo, existe la percepción de que estos procesos han mostrado en varias oportunidades debilidades en cuanto a su implementación lo que genera que sus resultados sean menos efectivos de lo esperado.

El presente trabajo se ha propuesto contribuir a la producción de información acerca de los procesos de implementación de las reformas. Intenta mostrar cómo están efectivamente funcionando los sistemas reformados y determinar hasta qué punto los cambios esperados se han producido y hasta qué punto se han frustrado, precisamente como producto de las debilidades de los procesos de implementación.

El informe comparativo pretende dar cuenta de la información más relevante que ha surgido como producto de la recolección de información llevada a cabo en cada uno de los países abordados. Este consta de dos grandes secciones.

La primera identifica las tendencias más generales que el análisis comparativo de los diversos informes muestra. Para ello nos ha parecido más productivo tomar como referencia la información obtenida en la primera etapa del proyecto, realizada en 2001, y tener así una visión consolidada que nos permita identificar las tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados por este estudio. En consecuencia, se analizan los resultados de los estudios realizados en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela, junto a los resultados obtenidos en 2001 en Costa Rica, Chile, Paraguay y la Provincia de Córdoba en Argentina<sup>1</sup>.

La segunda sección ofrece una síntesis de cada uno de los informes locales de los cuatro países estudiados en la segunda etapa. Con miras a ofrecer un panorama amplio sobre la evolución de los procesos de reforma, a la luz de este proyecto, se ha incluido también un resumen de un segundo estudio realizado en Chile. Si bien dicho estudio fue una iniciativa independiente, llevada adelante por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, su ejecución tomó como base la metodología propuesta por CEJA, aún cuando los responsables de la investigación modificaron esa metodología en algunos aspectos. Sus resultados, sin embargo, son presentados en el contexto del proyecto de CEJA y así lo hacen saber explícitamente sus autores.

## Metodología

La metodología empleada es la misma que fue elaborada y usada en la primera versión de este estudio. Dicha metodología consiste fundamentalmente en dos instrumentos<sup>2</sup>:

1. Un cuestionario que releva información sobre:
  - a. el contenido de la reforma procesal planteada.
  - b. el modo en que ésta fue implementada.
  - c. la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica.
2. Un set de pautas para la observación de juicios orales:

Específicamente aquellos juicios que tuvieron lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional estudiado, en un período acotado de tiempo.

En base a ese conjunto de instrumentos, cada equipo local elaboró un informe que da cuenta de la información obtenida. La recolección de la información y la elaboración de los informes estuvo constantemente supervisada por el equipo coordinador de CEJA. Una vez elaborados los informes nacionales, cada uno de ellos fue sometido a un proceso de validación en su respectivo país. Esto se realizó mediante reuniones de discusión sobre los estudios en las que participaron diferentes actores del sistema, y cuyas conclusiones fueron recogidas por los respectivos estudios. El presente estudio comparativo se realizó en base a la versión final de esos informes.

<sup>1</sup> La información utilizada proviene directamente de los informes nacionales, por lo que una cabal y detallada comprensión de este documento puede requerir la utilización de uno o más de los informes nacionales. Dichos informes fueron redactados y son de responsabilidad de cada una de las instituciones y grupos locales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas auspició y contribuyó, en algunos casos, al financiamiento de su realización. El texto completo de los informes nacionales de los hasta ahora ocho países incluidos en el estudio se encuentra disponible en la página web de CEJA: <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

<sup>2</sup> Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (manual, documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en la sección de estudios del sitio web de CEJA <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

Por último, todos los informes nacionales, así como las conclusiones comparativas, fueron presentados y discutidos en un seminario internacional realizado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 30 y 31 de enero de 2003. A ese seminario asistieron los directores de los equipos locales, los operadores de los sistemas de justicia criminal observados y diversas personalidades vinculadas a los procesos de reforma de la justicia en otros países de las Américas.

Los grupos locales que elaboraron los informes nacionales de esta segunda versión del proyecto son entidades con amplia experiencia en los procesos de reforma judicial en sus respectivos países. Estos son : Fundación ESQUEL, en Ecuador ; el Centro de Estudios Penales de El Salvador -CEPES- de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-, en El Salvador ; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala -ICCPG-, en Guatemala ; e INVERTEC IGT, en Venezuela.

## II. Análisis Comparativo

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

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

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

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

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

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

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

A pesar de los problemas que han tenido los países que ya han encarado los procesos de reforma, ésta sigue siendo un proyecto capaz de convocar las expectativas de muchas personas e instituciones probablemente porque se trata de un proyecto que tiene ideas claras y que proyecta imágenes muy concretas de un modelo distinto al vigente.

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

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

## Principales problemas observados

### 1. Reproducción de la Instrucción tradicional

Una tendencia general identificada en la mayoría de los países parte del estudio fue la tendencia del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Es claro que uno de los principales propósitos de las reformas fue el de superar uno de los aspectos más criticados de los sistemas inquisitivos como era la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema así como una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo, el cual, en la práctica, constituía el centro del proceso penal inquisitivo y consistía en la acumula-

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

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

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los ministerios públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y, en algunos casos, han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los Ministerios Públicos aparecen después de la reforma como actores institucionales importantes, al menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

POBLACIÓN, DENUNCIAS, N° DE FISCALES Y TASA DE FISCALES POR CADA 100 MIL HABS.				
	Población	Denuncias	N° Fiscales	N° Fiscales por c/ 100 mil habs.
Córdoba (Argentina) <sup>3</sup>	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica <sup>4</sup>	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile <sup>5</sup>	3.114.595	285.328	129	4,1
Ecuador <sup>6</sup>	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala <sup>7</sup>	11.986.558	222.436	545	4,5
Paraguay <sup>8</sup>	5.635.806	33.305	179	3,2

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

<sup>3</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

<sup>4</sup> Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

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

<sup>6</sup> Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

<sup>7</sup> Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

<sup>8</sup> Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes, por ejemplo en Ecuador, Chile y Guatemala, los Ministerios Públicos han tendido a constituir equipos de trabajo en los que los casos se puedan manejar de forma diferenciada de acuerdo a diversos criterios. No obstante esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

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

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

<b>USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES POR FISCALÍA</b>	
Córdoba <sup>9</sup>	1 %
Costa Rica	64 %
Chile <sup>10</sup>	61 %
Ecuador <sup>11</sup>	2 %
El Salvador <sup>12</sup>	26 %
Guatemala <sup>13</sup>	4 %
Paraguay <sup>14</sup>	10 %

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

## **2. Debilidad de la función de garantía**

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

<sup>9</sup> Según actuaciones ingresadas ante juzgados de control y las desestimaciones y juicios abreviados resueltos. Fuente: estadísticas del año 2001 del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

<sup>10</sup> Datos año 2002, Informe de Chile 2ª versión.

<sup>11</sup> Datos año 2002

<sup>12</sup> Datos año 2001

<sup>13</sup> Datos año 2001

<sup>14</sup> Datos año 2001, Proyecto Seguimiento

preparatoria se presentaran entre los intervinientes del proceso, muy especialmente aquellos que se produjeran entre el Ministerio Público y el imputado.

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

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

La información contenida en los diversos informes da cuenta de una tendencia general bastante preocupante en cuanto a este tema y que se traduce en lo que podríamos calificar como una generalizada debilidad de la función de garantía. La primera constatación que es posible hacer en cuanto a esto es que durante el proceso de implementación de los nuevos sistemas, este tema, es decir la implantación de un sistema judicial de control de la tarea del Ministerio Público, no ha aparecido como una cuestión prioritaria ni sobre la cual hayan existido ideas demasiado claras ni que vayan mucho más allá de las nociones muy generales antes expuestas. De hecho, lo que llama la atención es que, en muchos de los países analizados en los dos años, ni siquiera resultaba claro que todo el discurso relativo a la oralidad y a la publicidad y toda la vinculación de estos principios con las garantías individuales resultara aplicable a la función judicial de garantía. De este modo, en reformas como la de Córdoba, pareciera ser que no existía una noción clara de la necesidad de que la función de garantías se realizara por medio de audiencias en las que tuvieran lugar la defensa y su derecho a la contradicción<sup>15</sup>. La situación de Ecuador y Guatemala parece similar en esta materia.

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

Los factores que han contribuido a esta situación son varios y nos parece que el primero se relaciona con la ya mencionada falta de claridad al interior de los grupos reformistas de una imagen o un modelo acerca del funcionamiento de un sistema de control de garantías que vaya más allá de la diferenciación de funciones entre jueces y fiscales. No ha existido en esta materia nada parecido al discurso respecto del juzgamiento, que ha sido claro y fuerte en torno a las ideas de publicidad y oralidad generando toda una elaboración al respecto. Una de las expresiones más claras de esta falta de claridad ha sido el surgimiento de planteamientos al interior de los grupos reformistas que sostenían la no-publicidad de las audiencias basados en la presunción de inocencia. Lo que, sumado a la tradición de reserva de los sistemas judiciales, ha derivado rápidamente en la aceptación de este criterio, tan contrario, aparentemente, a todo el sentido de la reforma.

<sup>15</sup> La verdad es que en el caso de Córdoba, aún la definición legal de esta función es muy débil ya que el Ministerio Público recibió facultades de afectar derechos fundamentales, entre ellas la más importante que es la de decretar la prisión preventiva. De este modo, el juez de instrucción -que es el que cumple la función de control- sólo conoce de la cuestión ante el reclamo del imputado.

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

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

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

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

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

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

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

<b>IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA</b>			
Córdoba	66 %	El Salvador	86 %
Costa Rica	33 %	Guatemala	46 %
Chile	24 %	Paraguay	80 %
Ecuador	91 %	Venezuela	90 %

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

### 3. Producción de Audiencias

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

En la mayor parte de los países estudiados, el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer los juicios orales<sup>16</sup>. De hecho, estos tribunales constituyen, en muchos lugares, una de las principales inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus principales elementos simbólicos.

NÚMERO DE TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y NÚMERO DE JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	Nº Tribs.	Nº Jueces	Nº Jueces por c/ 100 mil hab.
Córdoba <sup>17</sup>	11	33	2,8
Costa Rica	11	112	2,9
Chile <sup>18</sup>	23	69	2,2
Ecuador	43	129	1
El Salvador	21	63	1
Guatemala	43	129	1
Paraguay <sup>19</sup>	-	48	0,9
Venezuela <sup>20</sup>	33	33 <sup>21</sup>	-

<sup>16</sup> Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales. No obstante, en Córdoba, la reforma aumentó el número de Cámaras Criminales. Tampoco en Ecuador existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que la función de juicio la pasaron a cumplir los antiguos tribunales.

<sup>17</sup> Corresponde a 11 Cámaras en lo Criminal, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Proyecto de Seguimiento 2001.

<sup>18</sup> Según Primera y Segunda etapa de Implementación.

<sup>19</sup> No contempla número de tribunales, ya que de los jueces penales se sortea la integración para el tribunal. Se conoce en tribunal colegiado de 3 miembros.

<sup>20</sup> No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

<sup>21</sup> Cifra correspondiente a los 33 tribunales de Juicio del Área Metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un tribunal colegiado compuesto por 1 juez profesional y 2 escabinos, estos últimos, ciudadanos elegidos por sorteo cada 2 años.

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

<b>CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS OBSERVADOS Y PROMEDIO DE JUICIOS CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERÍODO OBSERVADO</b>			
	<b>N° Juicios</b>	<b>N° Jueces</b>	<b>N° Juicios por Juez</b>
Córdoba	31	33	0,9
Costa Rica	54	28	1,9
Chile	28	27	1
Ecuador	59	36	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la etapa final de los procesos y tratándose, en algunos de casos, de reformas de muy reciente instalación, la explicación podía no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y más concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos y de hecho en el caso de Chile donde un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado, con posterioridad al primer estudio, un aumento considerable del número de juicios realizados<sup>22</sup>. No obstante, pareciera que el problema tiene que ver más bien con una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que presenta relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En algunos casos, como en El Salvador, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan por largos períodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre importante, de los juicios que se agendaban en un cierto periodo de tiempo de hecho no tenían lugar, como muestra el cuadro siguiente:

<b>PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS (JUICIOS AGENDADOS VS. JUICIOS REALIZADOS)</b>			
	<b>Juicios agendados</b>	<b>Juicios realizados</b>	<b>%</b>
Córdoba	117	97	83 %
Costa Rica	179	54	30 %
Chile	35	28	80 %
Ecuador	222	59	27 %
El Salvador	170	69	41 %
Guatemala	50	38	76 %
Paraguay	17	13	76 %
Venezuela <sup>23</sup>	(867)	(144)	(17 %)

<sup>22</sup> El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en las cuales estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El Segundo Informe de Chile, demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales del 2002 en las mismas regiones es de 281.

<sup>23</sup> La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el Circuito Penal de Caracas.

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

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

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

Es verdad que en varios países, como en Guatemala, Costa Rica y Ecuador, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza. No obstante, ellos no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias y en los dos últimos países ni siquiera son procesos que hayan formado parte del esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo que es la concepción del trabajo como la completación de un expediente formal.

Las consecuencias de esta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias, también en muchos casos generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y, por lo tanto, para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal

maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber los juicios que tendrán lugar deberá acceder al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se da en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación de las audiencias. En algunos casos, esto se debe a que sólo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, etc. Hay casos en que esta práctica está muy generalizada, provocando retrasos de varias horas, sin avisos oficiales y generando que, en la práctica, el juicio deje de ser público, puesto que es muy difícil acceder a él.

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

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

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

Finalmente, cabe resaltar que en varios países, como Venezuela, El Salvador y Guatemala, se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias y ésta consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban, en algunos casos, atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso, se trata de una situación extrema dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que sólo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio y, si este efecto no se produce, la medida pierde toda legitimidad. En el caso de algunos países, como Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo, se pudo constatar que la infraestructura en la que funcionan los tribunales resulta muy inadecuada para la función que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la mala accesibilidad de las salas de audiencia o al propio edificio en el que estas se encuentran. No obstante, el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. La primera de ellas es la de Costa Rica, país que en forma paralela al desarrollo de la reforma procesal penal introdujo un nuevo sistema de gestión del despacho judicial que consistió en la agrupación de todas las oficinas de los juzgados correspondientes a un circuito, las que se constituyen

en los llamados megadespachos, los que prestan servicios a los diversos jueces de manera unificada. El sistema de los megadespachos no fue diseñado para hacerse cargo de la organización de las audiencias orales sino para la tramitación judicial tradicional por la vía del expediente. Es por esto que, en relación con el problema específico que nos interesa aquí, parece tener los mismos problemas de los sistemas comunes a los demás países en cuanto a las dificultades para la producción de las audiencias. El segundo caso es el de Chile, donde la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los nuevos tribunales de garantía y de juicio oral, todos los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó todo un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema, se encuentra el administrador que es un profesional del área de la gestión que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre los cuales se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este sistema de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores a los de los demás países en la organización de las audiencias, especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, sean cuestiones para las cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile ha enfrentado importantes problemas. El más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y sobre todo la resistencia de los mismos jueces a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

#### 4. Defensa Formal

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países en que ha existido reforma. Hay algunos de ellos, como Ecuador, donde la precariedad de medios es tan marcada que, en realidad, es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, que tiene aproximadamente tres millones de habitantes y cuatro defensores públicos que cubren no sólo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.

No obstante, también es una tendencia importante, observable en varios países, que la reforma ha ido acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla por sí mismos, los que suelen ser una amplia mayoría de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas lo que se observa es que se han instalado sistemas de defensa que han provisto de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de proveer defensa profesional en cada uno de los casos que han sido conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

RELACIÓN NÚMERO DE FISCALES Y DEFENSORES, Y NÚMERO DE DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	Fiscales	Defensores	N° de Defensores por cada 100 mil habs.
Córdoba	43	17	1,4
Costa Rica	254	223	5,73
Chile <sup>24</sup>	163	83	2,6
Ecuador	323	32	0,26
El Salvador	647	278	4,26
Guatemala	545	471	3,92
Paraguay	193	96	1,7

<sup>24</sup> Incluye las primeras tres etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal.

Durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países se constató que en cada uno de ellos hacía su aparición un defensor y que éste efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de ello es el siguiente cuadro en que se da cuenta del promedio de actuaciones probatorias promovidas por los defensores en relación con las promovidas por los fiscales:

<b>ACTIVIDAD PROBATORIA<sup>25</sup> (NÚMERO TOTAL DE PRUEBAS PRESENTADAS EN JUICIOS OBSERVADOS)</b>		
	Fiscal	Defensor
Córdoba	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

Sin embargo, a pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan plantear que aun falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que, si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar más bien encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos es, en general, más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación, en cuanto a las posibilidades de capacitación, con que cuentan los defensores. En general, estos no han sido entrenados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, y tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

El segundo problema que enfrentan los defensores tiene relación con que los recursos con que cuentan, incluyendo su propio tiempo, están básicamente abocados a su actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación, existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse desarrollado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública da cuenta que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con al fiscalía. En general, los defensores no tienen incentivos muy fuertes para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, todavía hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud más bien de cierta docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión. La cuestión de la organización del sistema de defensa con ese fin parece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

<sup>25</sup> Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador. Sin embargo, la información se presenta en otra medida. Ecuador la presenta en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador presenta la información en términos de frecuencia de casos. Así, por ejemplo, la fiscalía presentó en 54 casos entre 1 y 5 testigos, en tanto que la defensa presentó en 14 casos entre 1 y 5 testigos.

## 5. Demora

Otra de las críticas más persistentes al sistema inquisitivo ha sido la de la enorme demora que toma cualquier proceso judicial en los diferentes países de América Latina. La superación de esta situación ha sido uno de los objetivos implícitos en proceso de reforma, aunque no siempre formulado con toda claridad y en términos completamente explícitos. Por otra parte, tampoco han existido programas de seguimiento que permitieran comparar lapsos promedio entre comisión del delito y juicio oral en el total de juicios observados.

La observación de juicios que se realizó en los diversos países con motivo de estos estudios nos ha permitido tener una imagen aproximada acerca de los tiempos de duración de los procesos. Esta visión es bastante limitada en cuanto a su representatividad porque se refiere sólo a un segmento muy específico de los casos: aquellos que han llegado a la etapa del juicio oral, con lo cual se excluyen un conjunto amplio de casos que concluyen de otras formas y cuya duración no tenemos como conocer. Por ejemplo, todos aquellos que han tenido formas de terminación anticipadas por la vía de salidas alternativas, o aquellos en los que no existe una investigación exitosa, los que en algunos pocos países son desestimados muy tempranamente y en otros, en cambio, son mantenidos abiertos por largo tiempo. Aún respecto de los casos que llegan a juicio se podría cuestionar la muestra por tratarse de un sólo mes, no obstante nos parece que se trata de una información relevante que, probablemente, nos da una idea aproximada de cuanto están demostrando cierto tipo de casos, aquellos de cierta gravedad en los cuales existen pruebas importantes y en los que hay una contradicción importante entre las partes. Tampoco tenemos una muestra semejante de los casos tramitados en los sistemas antiguos, pero probablemente muchos de nosotros tenemos una imagen aproximada de los rangos de tiempo en que un caso de este tipo habría sido terminado.

<b>DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA COMISIÓN DEL DELITO Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS<sup>26</sup></b>	
	Promedio de días
Córdoba (sólo fuero penal)	500
Costa Rica <sup>27</sup>	900
Chile	196
Ecuador	268
Guatemala	732
Paraguay	368
Venezuela	566

El cuadro anterior es suficientemente ilustrativo en términos de que, a pesar de sus limitaciones, parece bastante claro en cuanto al hecho de que los casos que están llegando a juicio en los sistemas reformados demuestran estar demorando tiempos demasiado largos. Salvo en el caso de Chile, se podría decir que se trata de tiempos que, a priori, están muy lejos de lo que cualquiera habría esperado como resultado de un sistema reformado de tipo acusatorio.

Si tratamos de analizar el origen de esta enorme demora en la resolución de las causas, parece plausible volver sobre los elementos que antes caracterizamos como los principales problemas de los sistemas reformados. En primer lugar, es bastante evidente que la reproducción de una instrucción burocratizada significa que los casos que han de llegar a juicio van a ver demorado su avance, por una parte, por la ritualidad de los trámites previos y por el atochamiento del sistema que deriva de su incapacidad de manejar apropiadamente su carga de trabajo, por la otra. En segundo lugar, parece claro

<sup>26</sup> Información de El Salvador consta en términos tales que aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, y, especialmente, un 24% entre 15 y 18 meses.

<sup>27</sup> Debe considerarse que el promedio incluye un importante número de juicios provenientes del antiguo sistema, lo cual ha sido considerado en el informe de Costa Rica como un problema que ha afectado los lapsos promedio de duración.

que la incapacidad del sistema de administración de tribunales para organizar y realizar las audiencias con eficacia, deriva especialmente en algunos países en enormes demoras, que llegan en casos extremos a ser aun superiores a las de todo el período de instrucción, como sucede en El Salvador.

<b>DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS<sup>28</sup></b>	
	Promedio de días
Córdoba (sólo fuero penal) <sup>29</sup>	240
Costa Rica	820
Chile	46
Ecuador	135
Guatemala	490
Paraguay	190
Venezuela	350

<b>DURACIÓN PROMEDIO DEL PROCESO EN EL SALVADOR</b>	
Entre hecho punible y juicio oral	69% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de lo cuales un 24% es entre los 15 y 18 meses
Entre requerimiento y juicio oral	71% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de los cuales un 32% es entre los 12 y 18 meses
Entre acusación y juicio oral	80% de los casos dura entre 3 y 24 meses, de los cuales un 30% es entre los 9 y 1 meses

Por último, nos parece importante resaltar que la debilidad del sistema de control de garantías durante la etapa de preparación -la cual hemos identificado como una de las tendencias problemáticas de los diversos sistemas-, constituye también un factor central que contribuye a la demora. En efecto, en un esquema ideal en el cual el juez de control o de garantía tuviese un rol fuerte que jugar, probablemente la principal variable que debiera controlar sería el tiempo de duración del proceso, porque, como es muy sabido, es el transcurso de éste uno de los principales factores que contribuyen al deterioro de la situación del imputado. Esto es especialmente importante en cuanto a la aplicación de medidas cautelares. Un control fuerte sobre su aplicación debería derivar en que, frente a ellas, el juez las otorgue contra el tiempo. Esto es, el mayor tiempo que estas han de durar se constituye en el principal obstáculo a su otorgamiento al inicio y con posterioridad, y el juez se debería constituir en factor que presiona a la rápida resolución del caso en la medida en que su prolongación afecta la presunción de inocencia de manera cada vez más intensa.

Pero, además del problema que representa la larga duración de los procesos, al menos de los que llegan a juicio, está el hecho de que muchos de estos procesos son de aquellos casos que podríamos considerar como más sencillos, en cuanto no requieren de un proceso de investigación complejo:

<b>DATOS SOBRE FLAGRANCIA (RESPECTO DEL TOTAL DE IMPUTADOS SOMETIDOS A JUICIO ORAL)<sup>30 31</sup></b>	
Córdoba	53.2 %
Chile	72.4 %
El Salvador	50 %
Paraguay	40 %
Venezuela	26 %

<sup>28</sup> En El Salvador la información consta de manera tal que aproximadamente el 80% de los casos observados se encuentra entre los 3 y los 24 meses, y, especialmente, un 30% entre 9 y 12 meses.

<sup>29</sup> Sobre un promedio de 8 meses de duración a consideración de un mes de 30 días.

<sup>30</sup> En Costa Rica no existen datos específicos.

<sup>31</sup> En Ecuador, la información consta de manera tal que de 57 juicios en los que se recabó la información, un 72% de ellos son en situación de flagrancia. En Guatemala no se pudo obtener datos al respecto.

Se trata, entonces, de que los diversos sistemas nacionales están tardando mucho en llevar los casos a juicio, aún cuando muchos de esos casos son muy sencillos en términos de que probablemente pudieron haber sido candidatos a procedimientos especiales muy breves.

En suma, todo lo anteriormente expuesto nos permite afirmar que, no obstante los avances y progresos que los procesos de reforma han acarreado consigo, existen una serie de falencias y defectos que, en general, constituyen tendencias comunes a todos los procesos de reforma analizados. Esperamos que a partir de trabajos como este se generen debates que permitan impulsar acciones concretas para corregir los problemas detectados y, de esta forma, reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

### III. Síntesis de los Informes Locales

#### ECUADOR

##### a) Aspectos generales

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

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

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

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

##### b) Los tribunales

El poder judicial de Ecuador, con motivo de la reforma al proceso penal, no experimentó ninguna modificación sustancial en cuanto a su estructura jurisdiccional y administrativa, infraestructura y personal. Con anterioridad al nuevo Código, parte de los tribunales fueron objeto de una reestructuración administrativa, a través de un plan piloto de modernización de algunos de los despachos judiciales de primera instancia del país, tanto en materia civil como penal, creándose un modelo

corporativo de juzgados. De esta forma, fueron excluidos de esta reestructuración los tribunales superiores, entre ellos los tribunales penales -encargados de la etapa del juicio-. Así, de los juzgados que operan con el nuevo sistema sólo en una porción de los juzgados penales, que son los que cumplen funciones de garantía, existen despachos corporativos.

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

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

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

No obstante, los avances que han experimentado parte de los juzgados que cumplen funciones de garantía en la etapa de instrucción, esta etapa del proceso posee, tal como se estableció anteriormente, características contradictorias con el modelo acusatorio oral, dada la reglamentación establecida por el Código en cuanto a la instrucción fiscal. De esta forma, casi la totalidad de las actuaciones ante los jueces penales y las resoluciones y providencias que estos dictan son escritas, siendo el expediente la pieza clave de esta instancia. En este sentido, salvo la audiencia preliminar en la etapa intermedia, el nuevo Código no contempla la realización de audiencias orales ante los jueces penales, lo que ha conducido a que se encuentren vigentes prácticas propias del modelo inquisitivo, como la delegación de funciones.

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

Como consecuencia de lo anterior, uno de los problemas fundamentales del sistema ecuatoriano es el alto grado de fracaso de las audiencias. Así, graficando esta situación, de un total de 222 audiencias programadas en un mes en las tres ciudades analizadas por el estudio sólo se efectuaron el 27% de ellas, quedando por ende un 73% de las audiencias sin una oportuna realización. En este sentido, existen casos extremos, como en Guayaquil, donde el porcentaje de audiencias no realizadas llega al 86%. Entre las principales razones que permiten lo anterior se encuentran : la inasistencia de

testigos y peritos por problemas de notificación ; la descoordinación entre el Ministerio Público y los tribunales para dicha función ; la falta de un sistema coordinado de agenda entre los tribunales ; y la ausencia de un programa adecuado de organización de las audiencias en tribunales, presentándose incluso casos en que el principal factor para el agendamiento de audiencias consiste en el próximo vencimiento del tiempo constitucionalmente permitido para la prisión preventiva.

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

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

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

### *c) Ministerio Público*

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

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

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

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

La relación del Ministerio Público con la Policía está marcada por problemas de formalismo y ritualismo derivados de exigencias jerárquicas que dificultan la comunicación entre fiscales y policías y que impiden un funcionamiento ágil de los procesos de investigación y recolección de pruebas. Actualmente, la Policía Judicial del Ecuador no realiza de forma exclusiva labores de investigación ya que depende de la

Policía Nacional. La relación entre fiscales y policías no es directa y, en la práctica, la mayoría de las investigaciones son conducidas por la policía sin una verdadera supervisión de los fiscales.

Otro problema importante consiste en el mínimo uso de los tres mecanismos alternativos de resolución de los conflictos y de descongestión del sistema que la normativa procesal penal ecuatoriana contempla. Estos son: la desestimación -limitada por la ley a los casos en que el hecho no constituye delito-; el procedimiento abreviado; y la conversión de la acción. Según antecedentes del Ministerio Público, de acuerdo al Consolidado Nacional del año 2002, el uso de ellos en conjunto no supera el 2%, igual cifra se refleja en los datos del Consolidado nacional del año 2001. Por otra parte, el sistema genera un alto porcentaje de casos que no reciben ninguna respuesta efectiva<sup>32</sup>, el cual corresponde, según los antecedentes del año 2002, a un porcentaje aproximado del 95% de los casos ingresados. Incluso, si bien no se indican cifras oficiales, el informe establece que parte importante de las causas son abandonadas o archivadas de facto, lo cual se atribuye principalmente a que la ley no contempla mecanismos como el archivo provisional que permitan una respuesta formal y rápida en los casos de fracaso en el esclarecimiento del hecho. Respecto a los plazos de los procesos, la observación de juicios arroja que entre la comisión del delito y la realización del juicio oral el promedio fue de 268 días. Entre la instrucción fiscal, o formalización, y el juicio oral el promedio fue de 239 días; y entre el dictamen acusatorio y el juicio oral un promedio de 135 días. A su vez, los juicios orales duran un promedio de 3 horas.

#### d) *Defensa Pública*

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

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

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

Asimismo, respecto de la defensa, la observación de juicios realizada indicó que, para 82 imputados, la defensa privada asumió el 51% de los casos, siendo los restantes casos asumidos por los defensores públicos. A su vez, el promedio entre que es designado el defensor y el inicio del juicio es de 129 días.

#### e) *Las víctimas*

En la práctica, hoy no existe en el sistema ecuatoriano un método de protección y asistencia a las víctimas. Si bien la constitución consagra dicha labor como un deber del Ministerio Público, y la

<sup>32</sup> Se considera respuesta efectiva del sistema el sobreseimiento definitivo, procedimiento abreviado, el llamamiento a juicio y la sentencia, absolutoria o condenatoria, en juicio.

existencia de un reglamento así lo confirma, en la mayoría del país las unidades destinadas a ello carecen de personal y recursos adecuados para cumplir sus funciones, siendo principalmente instituciones civiles las que cumplen el rol respecto de los sectores más vulnerables de la sociedad. Otro punto a destacar lo constituye el hecho de que la normativa ecuatoriana no contempla la posibilidad de que las víctimas, si el fiscal decide no acusar, pueden ejercer por su cuenta la acción penal, lo cual afecta el derecho de las personas al acceso a la justicia.

#### *f) Medidas Cautelares*

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

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

## EL SALVADOR

#### *a) Aspectos Generales*

La reforma a la justicia penal en El Salvador tiene su origen principal en los Acuerdos de Paz del año 1992, los que pusieron fin al conflicto armado interno que vivía el país. Anteriormente, ya se había iniciado un proceso de análisis y reforma al sistema de justicia a principios de la década de los ochenta, contando con el apoyo internacional, el cual se vio truncado por los conflictos internos.

El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado en diciembre del año 1996 entrando en vigencia en abril del año 1998. Éste contempla el paso de un sistema inquisitivo tradicional a un modelo acusatorio, siendo acompañado a su vez, de reformas a la legislación penal sustantiva y a la normativa penitenciaria. Asimismo, la reforma implicó una reestructuración de los principales órganos del sistema.

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

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

#### *b) Tribunales*

Uno de los objetivos principales de la reforma consistió en mejorar el funcionamiento y servicio de los tribunales, haciendo que su gestión fuese más ágil y eficiente. Se reubicaron funcionalmente los tribunales de paz, que hoy constituyen el primer filtro antes del inicio del proceso, y los juzgados en lo penal, ahora juzgados de instrucción, quienes cumplen funciones de garantía durante la etapa de investigación. Se crearon a su vez dos nuevos tipos de tribunales, a saber, los de

sentencia, de composición colegiada a cargo del juicio oral, y los jueces de vigilancia penitenciaria o jueces de ejecución.

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

A diferencia del modelo anterior, la delegación de funciones jurisdiccionales, salvo casos aislados, no constituye una práctica generalizada en el sistema. Asimismo, la oralidad ha logrado instalarse adecuadamente en el proceso, en todas las etapas que la contemplan, afirmando así uno de los principales principios del modelo establecido. Así, por ejemplo, las adopción o revisión de las medidas cautelares se hace en audiencias orales contradictorias, imponiéndose generalmente en la audiencia inicial ante el juez de paz o en la audiencia de instrucción ante el juez de instrucción.

La agenda de audiencias depende de cada tribunal, no existiendo una forma de organización común. Un problema importante que constata el informe consiste en la tardanza con la cual se están programando las audiencias, principalmente las del juicio oral. Así, según un juez entrevistado, si bien el plazo señalado por el Código Procesal Penal para la programación del juicio no puede superar los 30 días, hoy se dan casos en que la programación del mismo supera los 8 meses desde el ingreso al tribunal. Cabe agregar que según datos recabados en la observación de juicios, de un total de 171 audiencias agendadas para el período de observación, sólo se realizaron aproximadamente el 41% de ellas. Asimismo, el informe señala que la productividad de los tribunales varía de tribunal en tribunal, existiendo algunos de ellos que realizan la mayor parte de las audiencias en tanto que otros realizan muy pocas.

### c) *Ministerio Público*

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

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

Presupuestariamente la FGR vio un aumento considerable de sus recursos a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema, pasando de un ingreso aproximado de 8 millones de dólares americanos en 1997 a 19 millones al año 2000, el cual se ha visto estancado los últimos años, debiendo recurrirse a nuevas fuentes de recursos, principalmente en la cooperación internacional. Respecto del apoyo técnico, salvo en la Fiscalía Central, a nivel nacional no existe un sistema informático y recursos materiales suficientes que apoyen el trabajo de las fiscalías.

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

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

Una situación que ha limitado las posibilidades del sistema para descongestionar casos ha sido que a través de circulares institucionales se ha obligado a los fiscales a solicitar autorización previa para el uso de las salidas alternativas, con lo cual se supervisa su utilización frente a un aparente uso descontrolado de los mismos. Señala a su vez el informe que uno de los problemas que hoy tiene la reforma se presenta en la coordinación del trabajo entre los fiscales y la policía, fundamentalmente a causa de la falta de recursos humanos y materiales en esta última institución, lo cual se traduce en una baja calidad en la investigación y desarrollo de los casos.

Por último, en cuanto a la duración de los procesos, la observación de juicios indicó que desde la comisión del hecho punible hasta el juicio oral, aproximadamente el 69% de los casos observados se encuentra entre los 6 y los 18 meses, donde un 24% está entre 15 y 18 meses. Desde la acusación al juicio, el 80% de los casos se encuentra en un rango entre 3 y 24 meses, donde un 30% es entre 9 y 12 meses.

#### *d) Defensa Pública*

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

La planificación y gestión anual de la PGR se realiza a través de una Unidad de Integración Organizacional y Planeación Estratégica, la que incluye en el proceso a personas e instituciones externas a la PGR a modo de consultar sus opiniones e iniciativas. La selección de casos que se realiza no sigue una forma única, dependiendo entonces de cada coordinación local el sistema a ocupar. Asimismo, no cuentan con secciones especializadas establecidas, aunque ellas se van dando en la práctica entre los defensores.

De la observación de juicios puede señalarse que en el 54% de los casos ésta fue realizada por abogados privados. A su vez, casi el 72% de los imputados tuvo más de un defensor.

#### *e) Las Víctimas*

La reforma al sistema procesal penal incorporó una serie de derechos relativos a la víctima, principalmente en relación al derecho de información, mas no contempló una institución especializada para la protección de la misma, existiendo hoy algunas ONGs que colaboran en ello. Una posterior iniciativa legal tuvo por objeto brindar protección tanto a víctimas como a testigos, la cual se le solicita a la fiscalía, dado el miedo general de la población a participar en el proceso penal. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó como ley y sólo se incorporaron algunas disposiciones al Código, que permiten formas de declaración especial, tales como a rostro cubierto o con reserva de nombre.

### f) *Medidas Cautelares*

Existen en la normativa salvadoreña medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. Sin embargo hoy en día esta última continúa siendo la regla general. Lo anterior queda graficado en la observación de juicios de este estudio, ya que aproximadamente el 86% de los imputados se encontraban bajo tal medida, donde en un 78% de estos casos la duración de ella fue superior a los seis meses. Las cifras anteriores resultan relevantes si se cruzan con el hecho de que cerca del 42% de los juicios terminó en absolución. Ahora bien, cabe señalar que en los últimos años el uso de la prisión preventiva ha presentado una disminución, lo cual se aprecia en el porcentaje de presos sin condena al año 2002, el cual corresponde aproximadamente a un 49% de la población penal, porcentaje que para finales del año 1998 correspondía a un 76%.

## GUATEMALA

### a) *Aspectos generales*

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

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

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

### b) *Tribunales*

A partir de 1998 los recursos financieros para el sector judicial aumentaron considerablemente, pasando de aproximadamente 59 millones de dólares en 1998 a 119 millones en 2001. Si bien este aumento ha tenido por finalidad fortalecer a este sector sobre la base de los objetivos trazados con posterioridad a los Acuerdos de Paz, el estado actual del sistema y sus prácticas resulta contradictorio a los cambios esperados o introducidos con la reforma al modelo procesal penal.

Actualmente se mantienen parte importante de las prácticas del modelo inquisitivo, principalmente en la etapa de investigación, tales como la escrituración, manteniéndose aún los expedientes, y la delegación de funciones. Esta última, según el informe, es justificada por muchos jueces debido a la excesiva carga de trabajo que poseen. En este sentido, un alto porcentaje de las audiencias ante los jueces de primera instancia se realizan en su ausencia.

La reforma no trajo consigo la inversión en nueva infraestructura para el sistema de justicia, ante lo cual han debido adecuarse los mismos edificios anteriormente ocupados a los cambios que el sistema implica. En la jurisdicción observada lo anterior ha significado, entre otras cosas, que no existan salas aptas para la realización de las audiencias, las cuales, a su vez, deben ser compartidas por varios tribunales, acarreando consigo esperables problemas de gestión administrativa para los mismos. Las cifras obtenidas de la observación de juicios orales en Guatemala indican que de 50 juicios programados para el periodo de observación se realizaron efectivamente el 76% de ellos. Asimismo, la duración promedio entre la acusación y el juicio es de 490 días, lo que demuestra el largo tiempo que toman los casos que llegan a juicio.

Un cambio que ha sido considerado el principal avance en materia de gestión fue la creación del Centro de Administración de Gestión Penal en el año 1998, cuyo objetivo principal fue reorganizar la distribución del trabajo entre los distintos juzgados de primera instancia penal del departamento de Guatemala, los cuales cumplen la función de control de garantías durante la etapa de investigación.

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

### *c) Ministerio Público*

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

Desde la vigencia del nuevo sistema, el Ministerio Público ha visto incrementado su presupuesto de manera considerable, lo cual se ha traducido en mayores recursos humanos, físicos y materiales. En este sentido, el presupuesto pasó de aproximadamente 11 millones de dólares en 1995 a 45 millones en 2001. Actualmente el país cuenta con una dotación de 545 fiscales.

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

La normativa procesal penal otorga al Ministerio Público una serie de mecanismos para la selección de casos y la racionalización de los recursos. Sin embargo, de acuerdo a los datos entrega-

dos respecto de la zona estudiada, en el año 2001 sólo el 4,3% de los casos fue resuelto por alguna de estas vías, lo que a nivel nacional, para el mismo año, corresponde a un 3,7% aproximadamente, todo lo cual demuestra una muy baja utilización y aprovechamiento de estos mecanismos.

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

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

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

En cuanto a los plazos transcurridos en el proceso se desprenden los siguientes datos de la observación de juicios realizada. Entre la comisión del delito y el inicio del debate el promedio fue de 732 días. Entre la formalización o auto de procesamiento y el juicio el promedio fue de 567 días; y entre la acusación y el juicio, el promedio fue de 490 días.

#### **d) Defensa Pública**

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

Actualmente, la defensa pública penal se ejerce mediante un sistema mixto de abogados de planta y defensores de oficio, siendo estos últimos contratados de entre los abogados de ejercicio privado para casos concretos en delitos menores. Existen en Guatemala un total de 471 defensores públicos. Los defensores públicos no cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar efectivamente su labor. De hecho, por ejemplo, sólo existen 6 investigadores en el país para el trabajo de la defensoría, de acuerdo a la memoria anual 2001-2002 del IDPP. Sin duda lo anterior trae consigo la disminución de las posibilidades de una buena labor de los defensores, en claro desmedro del derecho a la defensa de los imputados. Según el reglamento de la IDPP, toda persona tiene derecho a reclamar en contra del desempeño del personal de la defensoría, no obstante lo cual en la práctica estas reclamaciones o toman un largo tiempo en tramitarse, o bien, como parece ser lo usual según el estudio, se convence al reclamante de la imposibilidad práctica de resolver el reclamo dada la saturación de trabajo del escaso personal.

Un último aspecto que destaca en cuanto a la defensoría es el escaso contacto que los defensores tienen con sus defendidos, principalmente si estos se encuentran sujetos a prisión preventiva, presentándose incluso casos en que los defendidos no tenían conocimiento de quién era su defensor, según antecedentes recabados en el informe. De la información cuantitativa recabada en la observa-

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

#### e) *Las Víctimas*

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

En cuanto a su participación en los procesos, las víctimas han encontrado en la normativa vigente mayor protagonismo que en el sistema anterior, particularmente en cuanto a información, participación y derechos. No obstante ello, el informe establece que solo podrá adquirir una participación directa importante en el proceso en la medida que se constituya en querellante adhesivo del mismo. Asimismo, la ley de Protección de Sujetos Procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal, creada el año 1996, contempla una serie de medidas de protección a las víctimas que permiten una segura colaboración en el proceso.

#### f) *Medidas Cautelares*

Con el actual Código Procesal Penal de Guatemala se intentó dejar atrás un modelo de medidas coercitivas donde la prisión preventiva era la regla general en todo proceso penal. Si bien se contemplaban algunas medidas sustitutivas a ella, como la detención domiciliar o la fianza, para determinados delitos y en determinadas circunstancias, la prisión preventiva era la regla general. Actualmente, aunque la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada, su uso ha presentado una disminución, lo cual queda graficado en que cerca del 47% de los imputados parte de los juicios observados por este estudio, estuvieron bajo prisión preventiva.

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

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

## VENEZUELA

#### a) *Aspectos generales*

La realización del estudio de seguimiento en Venezuela se vio afectada por la inestable situación política vivida en el país durante 2002. Los reiterados paros, así como las dificultades de traslado, entre otras, impidieron el desarrollo normal tanto de la observación de los juicios como de la realiza-

ción de la parte descriptiva del informe. A pesar de lo anterior, es posible elaborar una breve síntesis del estado actual de la reforma procesal penal, principalmente en base a los datos generales del sistema y a la información obtenida de los 15 juicios observados en el área metropolitana de la ciudad de Caracas, capital del país, y que constituye la jurisdicción en base a la cual se hizo el estudio.

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

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

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

## **b) Tribunales**

El actual Código estableció la creación de nuevas funciones judiciales. De esta forma, el sistema venezolano conoce las causas criminales a través de diferentes tribunales, según el caso y la etapa procesal, que incluyen desde el juez unipersonal al tribunal mixto, integrado este último por un juez profesional y 2 *escabinos*, quienes son ciudadanos elegidos por sorteo cada dos años. En un principio se intentó incorporar el modelo de jurado popular, el cual sólo hubiese conocido aquellos juicios orales por delitos cuya pena fuese superior a los 16 años, pero a través de las reformas al Código se eliminó esta forma de conocimiento, principalmente por la dificultad que presentaba su realización. Aproximadamente el 70% de los casi 2.500 jueces que hay en el país son provisorios, es decir, no fueron elegidos por concurso.

En la jurisdicción observada existen 33 tribunales de primera instancia penal en función de juicio. Estos conocen unipersonalmente el procedimiento abreviado y colegiadamente el procedimiento ordinario o juicio propiamente tal, constituidos por un juez profesional y 2 *escabinos*.

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

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

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

### c) *Ministerio Público*

Si bien la figura del Ministerio Público existía desde antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, al igual que en varios países de la región, fue la reforma procesal penal la que robusteció el rol e importancia que actualmente posee. Así, el Ministerio Público está constituido como un órgano constitucionalmente autónomo e independiente de los otros poderes del Estado. La cabeza del Ministerio Público es el fiscal general, y en cada circunscripción existe un fiscal superior.

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

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

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

### d) *Defensa Pública*

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

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

### e) *Las Víctimas*

Al igual que en varios países de la región, la víctima ha sido considerada como un actor principal dentro del proceso de acuerdo a la normativa legal. Asimismo, se ha entregado principalmente al Ministerio Público la función de velar por los intereses de las víctimas en el proceso, no existiendo un sistema especializado de atención. De igual forma se ha impuesto un deber de protección amplio a los otros actores del sistema como son los Tribunales y la Policía. Las víctimas, como señala expresamente el Código Orgánico Procesal Penal, cuentan con una serie de derechos que le permiten tomar parte activa en el proceso, no necesariamente siendo querellante en el mismo.

### f) *Medidas Cautelares*

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

## CHILE<sup>33</sup>

A dos años de iniciado el proceso de implementación de la reforma procesal penal en la IV y IX región y a catorce meses de su puesta en marcha en la II, III y VII región, se hace necesario e indispensable la realización de una evaluación crítica acerca de su funcionamiento. Esto porque a partir de ella se hacen identificables las fortalezas y debilidades de un sistema en crecimiento, y además (quizá aún más importante) se da la posibilidad de crear un debate tanto dentro como fuera de las instituciones involucradas en torno a cómo mejorar las fallas y cómo potenciar sus logros.

Este estudio, realizado por el Programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, se enmarca dentro de un trabajo de carácter comparado y más global que ha venido desarrollando el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). En efecto, la investigación toma como base la metodología, instrumentos y pautas de trabajo desarrolladas por el CEJA, introduciéndole modificaciones menores.

A través de este trabajo, cuya metodología radica en la observación en terreno y descripción de las prácticas cotidianas de los operadores del nuevo sistema de justicia criminal, se logran exhibir los principales resultados concretos que hasta la fecha se tienen. El presente estudio, realizado por los investigadores Andrés Baytelman y Mauricio Duce, entrega una revisión acabada de una selección de temas específicos que permiten tener una imagen general del funcionamiento de la reforma, y que se basan también, en gran medida, en entrevistas en profundidad realizadas a más de 90 actores del sistema, la recopilación y análisis de diversos documentos y estudios empíricos acerca de la reforma, y la revisión de la prensa nacional y regional.

En términos generales, los autores concluyen que el proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile, hasta el momento, puede catalogarse como exitoso. Más allá de un sinnúmero de problemas específicos que es posible constatar en el funcionamiento concreto del sistema, las metas se han ido cumpliendo. Los fines alcanzados hasta ahora representan un avance significativo en un proceso largo y complejo de implementación; sin embargo, no simbolizan la vara final con la que debe ser medida la reforma.

<sup>33</sup> Esta síntesis corresponde al Resumen Ejecutivo contenido en Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Estado de una Reforma en Marcha*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 2003, 290 págs.

A continuación se enumeran los logros y problemas que a la luz de esta investigación se extraen, para luego hacer una breve síntesis por capítulo en la que se señalan los principales contenidos de cada uno de ellos. Según señalan los autores, los principales logros del proceso de implementación de la reforma se sintetizan en los siguientes:

- ♦ La reforma ha permitido la instalación de un sistema acusatorio efectivamente oral y contradictorio, es decir, un sistema donde las principales cuestiones son resueltas en audiencias orales y públicas, previo debate, por jueces descomprometidos con la investigación. La experiencia latinoamericana muestra múltiples ejemplos de problemas agudos y aun importantes grados de fracaso en este puro nivel.

- ♦ A dos años de funcionamiento, las instituciones que intervienen en el nuevo sistema están instalando razonablemente su rol (y solo su rol) dentro del sistema acusatorio. También aquí la experiencia latinoamericana muestra abundantes ejemplos de dificultades graves en esta meta de la implementación.

- ♦ Probablemente lo que resulta más propio del año 2002 es que el sistema ha demostrado una muy intensa capacidad de aprendizaje y corrección de sus prácticas. Si bien la experiencia es altamente heterogénea y específica entre los distintos actores y aun al interior de cada institución, fue posible constatar en todas las regiones avances muy significativos respecto del año 2001.

- ♦ Existe una sofisticación creciente de la organización de las instituciones, lo que les ha permitido enfrentar de manera muy adecuada la creciente carga de trabajo y los problemas más complejos que el sistema comienza a conocer. En este sentido destaca la organización del trabajo de las fiscalías locales; los nuevos modos que se están experimentando para organizar el flujo de audiencias en los tribunales y la coordinación del trabajo a nivel operativo entre las distintas instituciones que intervienen.

- ♦ El sistema ha significado un incremento considerable de los derechos y servicios a los intervinientes, especialmente tratándose de la víctima y el imputado. En relación a los derechos de la víctima, ésta se ha transformado crecientemente en un actor relevante del sistema en la medida en que participa y es consultada sobre diversas decisiones del proceso y su interés concreto es en los hechos considerados por jueces y fiscales. En cuanto a los derechos de los imputados, hoy cuentan con un abogado profesional desde la primera actuación del proceso y que comparece personalmente a cada una de las audiencias del mismo; igualmente, los abusos policiales han disminuido ostensiblemente. En el área de los servicios, víctimas, imputados y testigos son atendidos por el sistema con altos grados de profesionalismo, cortesía y eficiencia, y disponen de fácil acceso a la información relativa a la marcha de sus casos.

- ♦ Existe una ganancia ostensible en los tiempos de funcionamiento del sistema; en promedio general los procesos penales duran mucho menos que en el contexto del sistema antiguo. En los delitos más complejos (contra la vida y sexuales) la ganancia no es todavía demasiado espectacular. En el caso de delitos de menor complejidad, los promedios de tiempo de tramitación pueden reducirse a cerca de un tercio de lo que duraban las causas en el sistema antiguo.

- ♦ El sistema ha desarrollado una capacidad muy intensa para poner término a los casos que ingresan (a diciembre de 2002, un 87,3% del total de casos ingresados se encontraba concluido, incluyéndose las regiones que llevaban apenas un año de funcionamiento). En sus cifras generales, el sistema alcanzó los óptimos previstos por las proyecciones realizadas en los trabajos preparatorios.

- ♦ El sistema ha permitido mejorar substancialmente las condiciones de probidad del funcionamiento de la justicia criminal, entre otros, debido a la desaparición de la delegación de funciones

jurisdiccionales en manos de los actuarios. Como contrapartida a estos logros, los autores detectaron ciertos problemas generales del proceso de implementación, entre los más relevantes:

- ♦ Ninguno de los logros descritos está consolidado todavía en el funcionamiento futuro del sistema. Las buenas prácticas en muchos casos no están generalizadas o no corresponden necesariamente a políticas institucionalizadas, sino que suelen en ocasiones depender de la creatividad, liderazgo y visión de los actores locales.
- ♦ No hay un sistema instalado de evaluación y seguimiento permanente que permita identificar y reproducir mejores prácticas en las distintas instituciones.
- ♦ Si bien los resultados de casos terminados que está exhibiendo el sistema han alcanzado sus óptimos en las cifras generales, estos se están logrando en una parte relevante gracias a los casos “chicos”. Los casos más complejos (y en ocasiones los más graves) aún tienen niveles deficitarios de término.
- ♦ Todavía hay, en algún sentido, falta de coordinación entre instituciones del sistema (especialmente a nivel macro).
- ♦ Existe una creciente escasez de recursos de organismos auxiliares (policías, Servicio Médico Legal, etc.) que comienza a afectar el funcionamiento del sistema en las regiones.
- ♦ A dos años de la reforma, la profesionalización de la administración de los tribunales sigue siendo un área muy debilitada. No obstante, ésta ha sido siempre un pilar central del nuevo sistema. Esto, además, en un contexto de dos años de implementación que ha comprobado que el sistema depende vitalmente de una gestión altamente especializada y alerta, con capacidad de innovar y sofisticar permanentemente la solución de los muy específicos y diversos problemas que la gestión del flujo de causas y audiencias plantea en los nuevos tribunales. Esto es particularmente preocupante en vista de la pronta entrada en vigencia de la reforma en las regiones más grandes del país.

### **Estado Actual de la Reforma Procesal Penal Chilena**

En este capítulo se da cuenta del estado actual en que se encuentra el proceso de implementación de la reforma procesal penal en nuestro país para que el lector pueda comprender con claridad la magnitud de los cambios implementados en el período cubierto por la investigación. El texto entrega antecedentes de la implementación de la reforma en sus tres primeras etapas. No obstante, el estudio luego se focaliza en lo ocurrido en las dos primeras.

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

Las tres primeras etapas de implementación de la reforma han supuesto dotar a la justicia del crimen de 159 jueces especializados en dicha materia, a los cuales deben sumarse 25 jueces con funciones mixtas, es decir, conociendo asuntos criminales y otras materias. De ellos, 91 jueces cumplen fun-

ciones de garantía y 93 orales, lo que da un total de 4,86 jueces por cada 100.000 habitantes o un juez por cada 20.540 habitantes, cifra razonable (e incluso menor) que la de otros países de la región.

En materia de fiscales, la reforma ha supuesto crear en sus tres primeras etapas de implementación a 163 fiscales. Ellos dan una ratio promedio de 4,31 fiscales por cada 100.000 habitantes o de un fiscal cada 23.187 habitantes. Esta cifra constituye un avance importante en nuestro país, aun cuando en términos comparados está lejos de constituir una tasa muy alta.

Finalmente, respecto de los defensores, la implementación de las tres primeras etapas de la reforma ha significado establecer 83 defensores locales, lo que representa 2,19 defensores por cada 100.000 habitantes o un defensor por cada 45.536 habitantes. Al igual que en las cifras anteriores, estos números dan cuenta de un avance significativo respecto del sistema antiguo, pero se trata de cifras por debajo de estándares de otros países de la región.

### **Funcionamiento de las Instituciones**

En el capítulo se describe el funcionamiento que cada institución está teniendo a nivel operativo, así como los problemas y avances que han ido presentando.

#### **1. Tribunales**

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

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

La profesionalización de la administración en los tribunales fue un objetivo central de la reforma procesal penal. En la práctica, lo que se observa es un avance paulatino, pero que continúa siendo insuficiente en entregar al administrador las cuestiones claramente administrativas (manejo de personal y organización del trabajo administrativo), a la vez que se aprecian dificultades muy intensas en permitir que el administrador controle la agenda de audiencias del tribunal y, por lo tanto, el tiempo y organización del trabajo de los jueces.

El triángulo administrador-juez presidente-comité de jueces no ha funcionado. De hecho, en buena parte de los tribunales, el comité de jueces ha disminuido su actividad ostensiblemente, su diseño normativo es ambiguo y los espacios de incertidumbre son con frecuencia llenados a favor de las visiones judiciales en lugar de dotar de poder al aparato administrativo profesional. El tema más importante detectado el año 2001 en cuanto a la organización de las audiencias decía relación con una muy baja sofisticación en la organización del flujo de audiencias. Básicamente se programaban una tras otra, cada causa radicada en su propio juez y para cada una de las cuales se volvían a repetir los ritos de inicio, desarrollo y término, incluida la espera del público y las partes en la sala, la espera

del juez en su despacho hasta que lo fueran a llamar, el desalojo de todo el mundo de la sala luego de concluida la audiencia y el retorno del juez a su despacho hasta la audiencia siguiente.

En el año 2002 muchos tribunales iniciaron la búsqueda por mayor sofisticación en la organización de las audiencias, logrando avances importantes hacia sistemas de “flujo” como método de trabajo. Esto es, la organización del trabajo en base a una cadena de actividades, cada una de las cuales es realizada por un funcionario o una unidad determinada, para todas las causas. Consiste, grosso modo, en hacer que estas corran en serie frente al juez como una cinta transportadora. No obstante, este esfuerzo es aún tímido e incipiente.

Un ejemplo más sofisticado detectado en la investigación es el que coordina al Ministerio Público con la defensoría local, y que plantea que el fiscal y el defensor se hagan cargo de todos los casos que se revisan en solo un día, ante el mismo juez, incluyendo las causas que no pertenecen a dicho fiscal o defensor. Que las causas se radiquen en los jueces y que éstos vean solo las audiencias de sus causas, fijándolas cada media hora, es impracticable en cualquiera de las ciudades grandes y método impensable para Santiago. El estudio señala en ese sentido que la radicación debe ser suprimida como regla de funcionamiento del sistema. Cuando las partes necesitan jurisdicción, los tribunales deben ofrecer cualquier juez que esté en el tribunal. Este modelo de flujos se opone al sistema de “cartera”, en la que uno o más funcionarios trabajan adscritos a un juez y sus causas, y realizan todo el trabajo administrativo que ellas generan. En algún momento durante el año 2002 varios tribunales habían hecho avances peligrosos hacia este tipo de organización. No obstante, a nivel de funcionarios administrativos, esta práctica ha desaparecido.

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

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

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

## 2. Ministerio Público

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

A diciembre de 2002, el sistema registra un índice de casos terminados del 87,3%. En este mejoramiento substancial de los índices de término parece tener un rol muy relevante la mayor disposición del Ministerio Público a utilizar los mecanismos de terminación temprana, así como la implementación de métodos más sofisticados para tomar la respectiva decisión y llevarla a cabo.

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

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

El estudio detectó señales incipientes de supervisión en algunas fiscalías locales, aunque en ninguna existe un sistema más institucionalizado. El control y supervisión del trabajo cotidiano de los fiscales adjuntos sigue operando de manera informal. Lo que existe es una evaluación a todos los fiscales adjuntos, una vez al año, de acuerdo con un reglamento dictado al efecto por la Fiscalía Nacional.

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

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

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

En particular, los fiscales están consolidando relaciones de equipos y una coordinación cada vez más afianzada, lo que ha resultado en el desarrollo de métodos de trabajo más eficientes entre

ambas instituciones. Así, por ejemplo, en algunas fiscalías han pareado las unidades de fiscales especializados con las respectivas unidades de la policía o, en otras ciudades, están desarrollando programas piloto para hacer partes comunes en línea entre la fiscalía local y la policía. Todo esto contribuye a la eficacia del aparato de persecución y a una mejor utilización de los recursos. No obstante, subsisten algunos lugares en que la relación está más deteriorada. En este contexto, ambas policías poseen ventajas y desventajas para insertarse en la reforma, las que en términos generales tienen que ver con rigideces de su organización.

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

### 3. Defensoría Penal Pública

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

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

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

El principal problema detectado durante la investigación se refiere a la calidad de los defensores y de su trabajo. Si bien es cierto que la calidad varía intensamente de lugar en lugar y de las personas en concreto, la percepción de los autores, tras las entrevistas, observación de audiencias y revisión de información empírica, es que la Defensoría tiene un problema de calidad del servicio que está prestando a nivel operativo, en el sistema generalmente considerado.

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

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

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

## **Derechos de Imputados y Víctimas**

A través de este capítulo se analiza la situación de los derechos de imputados y víctimas en el funcionamiento concreto del nuevo sistema.

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

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

Tratándose del derecho de defensa, el estudio revisa dos manifestaciones muy concretas: acceso a la información de cargo y asistencia oportuna de un abogado.

Según lo constatado en el informe, se habría producido un cambio de lógica entre el sistema antiguo y el nuevo. En el inquisitivo, el secreto de sumario era concebido como una herramienta indispensable para la eficacia de la investigación, en tanto que en el nuevo parece ser una herramienta muy excepcional. Los defensores obtienen, por regla general, toda la información de cargo disponible en contra de los imputados desde etapas muy tempranas de la persecución penal.

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

Respecto de la segunda manifestación del derecho a la defensa analizada, a saber, el derecho a la asistencia oportuna de un abogado, la investigación constató que la Defensoría Penal Pública ha cumplido con la demanda de prestar servicio a todos los imputados que lo han requerido. En cambio, el principal problema detectado acerca de la cobertura del sistema de defensa pública durante los dos primeros años de la reforma es que éste ha atendido a más casos de los que debiera. Por lo mismo, es fundamental que la Defensoría Penal Pública ponga en marcha los sistemas de licitaciones y copago, aumentando el número de abogados que participen en la defensa penal.

Junto con lo anterior, el estudio verifica que los imputados cuentan con un defensor público antes de la realización de la primera audiencia (de control de detención) y tienen la posibilidad de entrevistarse con el mismo, aun cuando son cada vez más excepcionales los casos en que dicha entrevista se produce en el cuartel policial. En la gran mayoría de los casos la entrevista del defensor con su cliente se produce en el mismo tribunal minutos antes de realizarse la audiencia.

## 1.2 Derecho a la integridad física y psíquica de imputados

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

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

En consecuencia, no obstante los avances que se habrían producido en materia de integridad física y psíquica, ésta es un área en donde queda bastante camino por avanzar, especialmente en la erradicación de ciertas prácticas y en la manutención del impacto inicial de la reforma en la limitación de otras. En esta cuestión juegan un papel central los problemas relevados a propósito de las necesidades de mayor desarrollo de las habilidades que exige el rol de juez de garantía, pues lo que se percibe con frecuencia es que en el control de las prácticas abusivas los jueces solo operan con respuestas bastantes gruesas (como limitarse a denunciar el abuso para que sea perseguido penalmente), en lugar de desarrollar por vía de la exclusión de prueba la nulidad procesal o sus facultades generales para tutelar garantías (art. 10 del CPP) respuestas y estándares más sofisticados.

## 2. Situación de los derechos de las víctimas

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

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

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

### b) Derecho a la protección y asistencia de las víctimas

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

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

Sin embargo, la creciente saturación de trabajo que tendría la policía producto del cumplimiento de funciones de control de medidas de protección constituiría una preocupación para los fiscales. El problema descrito puede fundar un obstáculo en el corto plazo para el desarrollo de una política más amplia en el uso de medidas de protección. Así, si los fiscales dejan de decretar medidas de protección, ya que creen que con ello se va a afectar el trabajo policial, en la práctica estarían dejando indefensas a víctimas que requieren alguna medida en su favor. Por lo mismo, pareciera necesario estudiar la fórmula para crear nuevos mecanismos de control de las medidas de protección o potenciar los ya existentes.

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

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

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

### c) Derecho a la reparación

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

Las causas que explican la escasa utilización de mecanismos reparatorios a favor de las víctimas obedecen a varias razones, que en su conjunto generan un entorno de incentivos poco propicio al interior de la fiscalía, compuesto por problemas en el diseño normativo y la interpretación que del mismo hacen los jueces. En este contexto, los fiscales no siempre estarían asumiendo un rol proactivo en la utilización de estas herramientas, o incluso en ocasiones en informar adecuadamente a las víctimas acerca de estas posibilidades. Esto último, sin embargo, también encuentra una razón más de fondo,

cual es que el conflicto de intereses entre la persecución penal y los intereses concretos de las víctimas está en general siendo resuelto por los fiscales que privilegian su propio trabajo de persecución.

### Medidas Cautelares

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

Las cifras dan cuenta de un impacto importante de la reforma en la materia. Las de la defensoría indican que solo aproximadamente el 15% del total de imputados atendidos se encontraría en prisión preventiva. Gendarmería de Chile da cuenta de una disminución importante de los imputados presos en relación a los procesados del sistema antiguo en todas las regiones. Por otra parte, los datos del Ministerio Público indican que los fiscales reservan sus peticiones de prisión preventiva para una categoría acotada de situaciones, que rodea 1/3 del total de casos en los que tienen un imputado al que se la ha comunicado formalmente el ser objeto de una persecución criminal.

Un problema es la existencia de importantes niveles de automatismo en la decisión judicial respecto de la procedencia de la prisión preventiva en los casos más graves. Se detectó un uso bastante difuso de la causal “peligro para la seguridad de la sociedad” como justificación de la prisión preventiva. Esto daría cuenta de que en buena parte de los casos graves la prisión preventiva se ordena sin considerar caso a caso y en concreto su necesidad, para cumplir con fines distintos a los legítimos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. Pero este cierto automatismo en la utilización de la prisión preventiva corre también en sentido inverso: es posible observar casos en que, dadas las circunstancias concretas de la causa y las específicas necesidades de cautela, imputados que parecen candidatos seguros a prisión preventiva salen en libertad. Lo anterior se asocia con las necesidades de capacitación detectadas respecto de los jueces en relación con su capacidad para elaborar estándares para el caso preciso a partir de las normas generales y abstractas del CPP y la Constitución. Cuando se apela de la resolución sobre prisión preventiva, las Cortes estarían funcionando y fallando con criterios muy apegados a la lógica del sistema inquisitivo. Las Cortes de Apelaciones estarían mandando un mensaje a los jueces de garantía que contradice los objetivos de la reforma en la materia. Las medidas cautelares personales del artículo 155 del Código son utilizadas de manera habitual y extensiva según indican fiscales, defensores y jueces entrevistados. En todo caso, muchos entrevistados concuerdan en el hecho de que un obstáculo para un uso mayor de esas medidas se encuentra en la inexistencia de un sistema de control que entregue mayor certeza en su cumplimiento. Dos son claramente las medidas más frecuentemente utilizadas: el presentarse ante el juez o autoridad (40,5%), la que constituye por mucho la medida más utilizada, y el arraigo en sus distintas modalidades (20,9%). Pese a no existir un sistema central de control de cumplimiento de las medidas cautelares del artículo 155, los actores entrevistados indican que estarían siendo efectivos en porcentajes muy importantes (entre 80% y 90%). La experiencia compartida por la casi unanimidad de jueces y defensores entrevistados es que las solicitudes de revocación de la medida quebrantada y su sustitución por otra más intensa son excepcionales.

### Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana

En este capítulo el análisis recae en el impacto que la reforma procesal penal ha tenido en materia de seguridad ciudadana. Para los efectos de este trabajo se limita la noción de seguridad

ciudadana a dos dimensiones. Por una parte, lo que podría denominarse como una dimensión objetiva de la seguridad ciudadana y, por otra, una dimensión subjetiva de la misma.

### 1. *La dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana*

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

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

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

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

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

### 2. *La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana*

En materia de seguridad ciudadana desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones en

donde ésta se ha puesto en marcha. Como evidencia de esta afirmación se señala el incremento que habrían experimentado las denuncias y, a su vez, lo que se suele señalar como una segunda crítica, que la reforma impactaría en una disminución de las aprehensiones policiales.

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

En segundo lugar, el resultado de las encuestas de victimización contenidas en el Índice Paz Ciudadana-Adimark tienden a indicar que no es posible hablar de un fenómeno de aumento de delitos coherente y consistente en las regiones en donde se ha puesto en marcha la reforma, al menos para algunas categorías de los mismos que constituyen las figuras de mayor connotación social. Respecto de la segunda crítica, esto es, que la reforma produciría una limitación excesiva de las facultades policiales que se traduce en una disminución de los arrestos, cabe señalar que en efecto la reforma tiene como impacto inmediato una disminución en la cantidad de detenciones por parte de la policía en las regiones en donde se ha puesto en marcha. Ese impacto inmediato tiende a morigerarse con el tiempo, al menos en la experiencia de las regiones que llevan dos años de funcionamiento. El efecto de disminución de detenciones obedece no tanto al ámbito de facultades legales, las cuales fueron potenciadas con una reforma del 30 de enero de 2002, sino que a una autorrestricción de la propia policía en el ejercicio de sus facultades. Esta autorrestricción obedece a varios factores. En primer lugar la reforma efectivamente ha establecido un sistema de mayor control sobre la actividad policial. Además, se explica debido a una respuesta de abstención de la policía frente a la inseguridad propia generada por un nuevo escenario normativo en el que las policías, especialmente carabineros de los rangos más bajos, no han recibido una capacitación suficiente. Finalmente, parece que también ha sido una respuesta que ha reflejado una cierta disconformidad “ideológica” de algunos funcionarios policiales con el nuevo sistema procesal penal.

### **Indicadores y Productividad del Sistema**

En este capítulo los autores elaboran indicadores iniciales que permiten cuantificar el modo en el que el sistema se está comportando. Como los indicadores en la materia pueden ser muy diversos, el estudio se focaliza en la productividad del sistema en un sentido muy literal de la misma, es decir, el producto que éste está ofreciendo. Para ello el estudio se detiene en dos indicadores básicos: las decisiones que el sistema está produciendo y el tiempo que está tomando para producir dichas decisiones.

En materia de decisiones que el sistema está produciendo, el primer hallazgo de la investigación es que el sistema ha desarrollado una capacidad muy significativa para concluir casos, lo que lo acerca a los óptimos preestablecidos con anterioridad a su puesta en marcha. En efecto, a diciembre de 2002 el sistema había sido capaz de terminar un 87,3% del total de casos ingresados y un 85,6% de

los delitos ingresados, en tanto las proyecciones para el tercer semestre de funcionamiento del sistema arrojaban un término de 89%. Destacan en este sentido la II y la IX región que presentaban porcentajes de términos de casos de 89,9% y 89,4% respectivamente. El punto más significativo en la materia es la capacidad de aprendizaje exhibida por el sistema. Así, si se analiza la cifra de evolución de términos en cada región, se constata una creciente capacidad del sistema para terminar casos y, además, que las regiones de la segunda etapa de implementación alcanzaron los mismos niveles de terminación de casos que las regiones de la primera etapa en un tiempo significativamente menor. No obstante lo anterior, analizados los datos de terminación en forma desagregada por categorías de delitos, es posible concluir que el sistema muestra baja capacidad en terminar homicidios y delitos sexuales. Además de ello, los delitos de la ley de drogas y de la ley de alcoholes presentan porcentajes de terminación muy por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente considerando que en su mayoría se trata de delitos flagrantes. En consecuencia, un desafío importante para el sistema es aumentar su capacidad para terminar casos que, si bien representan un ingreso porcentual bajo al sistema, desde el punto de vista de su gravedad son muy relevantes socialmente.

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

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

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