

PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA

Cristian Riego¹

Juan Enrique Vargas²

Centro de Estudios de Justicia de las Américas

I INTRODUCCIÓN

1. Los procesos de reforma a la justicia penal

Durante las dos últimas décadas la mayor parte de los países latinoamericanos han desarrollado intensos procesos de reforma de sus sistemas de justicia penal. Estos procesos han estado conectados a los procesos de transición a la democracia que esos mismos países han vivido, siendo precisamente uno de los propósitos centrales de la reforma la adecuación de los sistemas procesales penales a los requerimientos del sistema democrático en términos del respeto por las garantías básicas del debido proceso y la generación de procedimientos transparentes y públicos, coherentes con el nuevo régimen político.

Los programas de reforma han sido bastante homogéneos. La pretensión que han tenido ha sido la de superar de un modo bastante radical a los sistemas inquisitivos tradicionales, comunes a los diversos países, caracterizados por los procedimientos escritos, muchas veces secretos, que en la práctica habían generado un aparato judicial burocrático muy rígido, al interior del cual los casos eran tramitados con gran lentitud y que generaban expresiones muy notorias de arbitrariedad y en algunos casos corrupción. Los cambios han consistido centralmente en la introducción de procedimientos orales, públicos y contradictorios, de los que se esperaba generaran un efecto de legitimación de la función judicial y de sus decisiones además de otorgar la oportunidad para el ejercicio de las garantías básicas de los imputados con el auxilio de su defensor. Por otra parte, las reformas pretendieron flexibilizar o desburocratizar el aparato de persecución penal, traspasando esta tarea desde los jueces de instrucción al Ministerio Público, y entregándole a este último facultades destinadas a gestionar adecuadamente su carga de trabajo así como otorgándole la posibilidad de utilizar un conjunto de caminos alternativos para la solución de los casos penales, los que debieran permitir aumentar el conjunto de respuestas del sistema y también encontrar las socialmente más satisfactorias dadas las características de cada caso.

¹ Director Académico, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

² Director Ejecutivo, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Las reformas han ido teniendo lugar en los distintos países con diversos ritmos y con características específicas derivadas con sus particulares circunstancias. No obstante, en todos los casos ellas se han expresado en importantes cambios legislativos que han importado la dictación de nuevos Códigos Procesales, en algunas ocasiones reformas constitucionales y múltiples reformas orgánicas a las estructuras de los tribunales, del Ministerio Público, en varios casos la creación de nuevos sistemas de defensa pública, además de otras adecuaciones legales.

La experiencia de todos estos procesos de reforma parece indicar que la importancia de la implementación de los modelos acordados al momento de diseñar es absolutamente crítica y que, en muchos casos, se corre el riesgo de que la debilidad en el proceso de implementación desvirtúe decisiones que, con gran dificultad, se han logrado consensuar en las etapas de debate político y legislativo.

Entre las debilidades más notorias de los procesos de implementación, se ha evidenciado la baja producción de información acerca del funcionamiento real de los sistemas judiciales en la generalidad de la región. Por otra parte, el intercambio de experiencias en el nivel regional, que fue muy dinámico en las etapas anteriores, lo ha sido mucho menos durante el proceso de implementación, entre otras razones, por esa misma carencia de información. Estas carencias han derivado en una baja capacidad de identificación de los problemas, en una muy escasa capacidad de evaluar los resultados, y en la consecuente falta de estímulos de los actores de los nuevos sistemas para producirlos y dar cuenta de esos resultados.

Durante el desarrollo de estos procesos de reforma, los diversos países han gastado y continuarán gastando altas sumas de dinero destinadas a crear nuevas plazas judiciales de fiscales y defensores, a construir nuevos edificios y a dotar de apoyo administrativo e informativo a los nuevos sistemas de justicia penal. El riesgo antes indicado se traduce en que la debilidad de los procesos de implementación puede frustrar gran parte de las expectativas que éstos han despertado y que han justificado las inversiones realizadas o por realizar.

2. El proyecto de seguimiento del CEJA³

El estudio que se presenta a continuación, es un intento por poner el foco de atención en el tema de la implementación de los procesos de reforma y esto se realiza a través de un intento sistemático y comparativo de producir información acerca del funcionamiento de los sistemas reformados, bajo el supuesto de que el conocimiento acerca de cómo están funcionando los nuevos sistemas y su difusión, constituyen el mayor estímulo para que los responsables de los procesos les infundan nuevas energías, identifiquen con

³ La Coordinación del proyecto de seguimiento ha estado a cargo del Coordinador Académico, Cristián Riego, la Directora de Programas, Luciana Sánchez, y los asistentes de proyectos Fernando Santelices y Seija Olave.

claridad los problemas, diseñen estrategias para superarlos y, sobre todo, para que un debate que ha resultado bastante intenso en las etapas de propuesta y diseño de los nuevos sistemas, no se apague sino que se revitalice y contribuya a enriquecer la cultura legal de cada uno de los países y, por esa vía, a reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

Durante los años 2001 y 2002, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha llevado adelante, con un conjunto de instituciones locales, un estudio comparativo destinado a conocer cuáles han sido los resultados de los procesos de reforma a la justicia penal que han tenido lugar en ocho países de la región latinoamericana: Argentina (en la provincia de Córdoba), Costa Rica, Chile y Paraguay en el 2001, y Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela en el 2002.

Las instituciones que han hecho el rol de contraparte en cada país, son todas entidades con gran experiencia en los procesos de reforma judicial en el nivel local: INECIP en Argentina, equipos de las escuelas de derecho de las universidades de Chile y Diego Portales en Chile, un equipo vinculado a la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica e INECIP Paraguay en Paraguay, 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.

Las reformas procesales penales, se debieran traducir en un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es en cómo funciona el sistema en el tratamiento de los diversos casos de que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, debieran dar cuenta de un nuevo paradigma, esto es, de 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 los esperados.

En este sentido, tres han sido las preguntas fundamentales a las cuales se ha enfocado este proyecto. ¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En que medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuales no?

De esta forma, el presente proyecto ha tenido por objeto el contribuir a la producción de información acerca de los procesos de implementación de las reformas por la vía de intentar mostrar cómo están efectivamente funcionando los sistemas reformados, con el fin de 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.

La metodología que se ha utilizado en este proyecto, en todas sus etapas, se traduce en una serie de instrumentos de recolección de información que fueron elaborados por la dirección del proyecto, junto con representantes de los equipos que tomaron parte en la primera versión del proyecto el año 2001⁴. En base a ese conjunto de instrumentos, cada equipo local elaboró un informe que da cuenta de la información obtenida. Así, los principales instrumentos utilizados fueron un cuestionario que da cuenta del contenido de la reforma procesal planteada, del modo en que ésta fue implementada y de la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica, y un conjunto de pautas destinadas a dar cuenta de la observación de los juicios orales que tuvieron lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional estudiado, en un determinado periodo de tiempo, normalmente un mes. A su vez, 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, lo cual se realizó mediante reuniones de discusión en las cuales participaron diferentes actores del sistema, y cuyas conclusiones fueron recogidas por los respectivos estudios. En base a todos estos informes se procedió a realizar el presente informe comparativo que pretende dar cuenta de los antecedentes más relevantes que han surgido como producto de la recolección de información llevada a cabo en cada uno de los países involucrados. Pero además, el informe pretende identificar las tendencias más generales que el análisis comparativo de los diversos estudios muestra.

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 mismos se encuentra en la página web del CEJA, <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

⁴ 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 de nuestro sitio web <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

II ANÁLISIS COMPARATIVO

El proyecto de seguimiento acumula actualmente información acerca de los procesos de reforma en ocho países de la región latinoamericana, lo cual nos permite confirmar algunos rasgos generales de estos procesos 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 de 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, también 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 ésta manera, y como veremos más adelante a propósito de 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 aun en el aspecto de los recursos, uno de los problemas más comunes suele ser el de que los gastos han tenido problemas importantes de focalización y ajuste tendiendo a concentrarse en algunos sectores en tanto que otros aparecen desfinanciados. Asimismo, ha sido baja la capacidad de identificar y corregir estas situaciones, lo cual da cuenta de otro problema común a muchos procesos, como es 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 interesada resaltar es que, no obstante sus problemas, estos siguen mostrando un gran vigor. Esto 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 que han tenido lugar en él último tiempo 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 no se han involucrado en ellos por diversas razones, tal es el caso de países como Colombia, México, Perú y República Dominicana en los cuales 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, 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 expertizaje que trasciendan los ámbitos nacionales, parece necesario que algo similar ocurra con el proceso de implementación. La posibilidad de que este 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, poder identificar a partir del conjunto de trabajos nacionales lo que constituyen 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, las que provendrán de algunos países que hayan experimentado soluciones interesantes y donde sea posible observar prácticas a ser reproducidas, de países desarrollados con larga experiencia en el desarrollo de procesos acusatorios o que sean construidas 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, éste que en la práctica constituía el centro del proceso penal inquisitivo, consistía en la acumulación 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 ésta 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 los 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 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 ésta tarea desde los órganos judiciales al ministerio público. Este cambio apuntó por una parte a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución, y por otra se trato 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, a lo 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° de Fiscales por cada 100 mil Habitantes
Córdoba (Argentina) ⁵	1.179.372	32.378	100	8,5
Costa Rica ⁶	3.886.318	122.239	252	6,5
Chile ⁷	1.649.303	285.328	129	7,8
Ecuador ⁸	12.156.608	122.180	323	2,7
El Salvador	6.517.798	92.888	647	9,9
Guatemala ⁹	11.986.558	222.436	545	4,5
Paraguay ¹⁰	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 tramites con los que se va completando.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes, por ejemplo en algunos de ellos, 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

⁵ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

⁶ Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

⁷ 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.

⁸ Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

⁹ Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

¹⁰ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.

eso se han generado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y que puedan entonces generar criterios estandarizados al respecto.

No obstante, en la mayoría de los casos lo que se constata es 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 ofrecen amplios espacios para la reinstalación de una selectividad oscura que puede llegar a ser arbitraria o incluso corrupta.

USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS y FACULTADES DISCRECIONALES por FISCALÍA

Córdoba ¹¹	1%
Costa Rica	7%
Chile ¹²	61%
Ecuador ¹³	2%
El Salvador ¹⁴	26%
Guatemala ¹⁵	4%
Paraguay ¹⁶	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 de los 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 aun si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos (procedimiento abreviado) se hace esto en una etapa tardía, habiéndose invertido una gran cantidad de tiempo y recursos en el caso.

¹¹ 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.

¹² datos al año 2002, Informe de Chile 2° versión.

¹³ datos año 2002

¹⁴ datos 2001

¹⁵ datos 2001

¹⁶ datos 2001, Proyecto Seguimiento

2. Debilidad de la función de garantía

Cuando los proyectos de reforma fueron diseñados y difundidos una de las propuestas más importante 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 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 ésta 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 por ejemplo, en tanto que en algunos otros países, como Chile, por ejemplo, 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 por ejemplo, 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.¹⁷ La situación de Ecuador y Guatemala parece similar en ésta materia.

¹⁷ La verdad es que en el caso de Córdoba, aun 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

En algunos otros casos la reforma sí pretendió que la función de garantía y muy especialmente las decisiones sobre la libertad del imputado tuvieran 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. Solo 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 ésta 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 ésta 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 ésta falta de claridad ha sido el surgimiento de planteamientos aun 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.

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, también heredada del viejo sistema. Esta debilidad administrativa, que tiene características similares a la que se observa en los tribunales orales, deriva en que aun 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

control solo conoce de la cuestión ante el reclamo del imputado.

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 entonces 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 de 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 ésta 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.

IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA	
• Córdoba	66%
• Costa Rica	33%
• Chile	24%
• Ecuador	91%
• El Salvador	86%
• Guatemala	46%
• Paraguay	80%
• 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 aun 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 por que 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 de los juicios orales¹⁸. 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.

¹⁸ 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.

NÚMERO DE TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y NÚMERO DE JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	Nº Tribs.	Nº Jueces	Nº Jueces por cada 100 mil hab
• Córdoba ¹⁹	11	33	2,8
• Costa Rica	11	112	2,9
• Chile ²⁰	20	60	3,6
• Ecuador	43	129	1
• El Salvador	21	63	1
• Guatemala	43	129	1
• Paraguay ²¹	–	48	0,9
• Venezuela ²²	33	33 ²³	–

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.

¹⁹ 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.

²⁰ Según Primera y Segunda etapa de Implementación.

²¹ 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.

²² No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

²³ 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.

**CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS
OBSERVADOS y PROMEDIO DE JUICIOS
CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERÍODO
OBSERVADO**

	Nº juicios	Nº jueces	Nº juicios por juez
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 por ejemplo, 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 realizados²⁴. No obstante, pareciera que el problema tiene que ver más bien en una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que dice relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En algunos casos, como en El Salvador por ejemplo, es tan clara ésta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan y esperan 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:

²⁴ El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en la 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.

**PROGAMACION Y REALIZACIÓN DE JUICIOS
(juicios agendados vs. juicios realizados)**

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
•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 ²⁵	(867)	(144)	(17%)

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 ésta gestión es dirigida por los jueces, quienes gobiernan directamente su despacho y cuentan con el auxilio de secretarios 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.

²⁵ La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el Circuito Penal de Caracas.

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 adoptan una actitud más dinámica, que desarrollan métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se desarrolla 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 así está 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 ésta 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. Esto en algunos casos 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, etcétera. Hay caso en que ésta práctica está muy generalizada, siendo los retrasos muchas veces 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 cual deben acudir porque a su vez saben que muchas de ellas fracasarán, este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela por ejemplo 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, policía, servicios penitenciarios, servicios periciales, etcétera. 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, todo 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 de los fracasos de las audiencias una proporción muy importante se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales y aun jueces, todo lo cual tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aun 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 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 al 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, son 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 FISCALES Y DEFENSORES, Y Nº DE DEFENSORES POR CADA 100 MIL HABITANTES			
	Fiscales	Defensores	Nº de defensores por cada 100 mil habs.
Córdoba	43	17	1,4
Costa Rica	254	223	5,73
Chile ²⁶	163	83	2,19
Ecuador	323	32	4,26
El Salvador	647	278	0,26
Guatemala	545	471	3,92
Paraguay	193	96	1,7

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:

²⁶ Incluye las primeras tres etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal.

ACTIVIDAD PROBATORIA²⁷ (número total de pruebas presentadas en juicios observados)		
	Fiscal	Defensor
•Córdoba	170	89
•Costa Rica	54	19
•Chile	279	44
•Guatemala	486	119
•Paraguay	152	107
•Venezuela	265	66

No obstante, 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 elemento 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 dice 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 mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente

²⁷ 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.

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 aparece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

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 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. Aun respecto de los casos que llegan a juicio se pudiera cuestionar la muestra por tratarse de un solo 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.

**DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA COMISIÓN DEL
DELITO Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS
OBSERVADOS ²⁸**

	Promedio de días
•Córdoba (sólo fuero penal)	500
•Costa Rica ²⁹	900
•Chile	196
•Ecuador	268
•Guatemala	732
•Paraguay	368
•Venezuela	566

El cuadro anterior nos parece suficientemente ilustrativo en términos de que aun 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 parecen 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 resultados de un sistema reformado de tipo acusatorio.

Si tratamos de analizar acerca de las causas 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 la ritualidad de los trámites previos, por una parte, 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 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 periodo de instrucción, como sucede en El Salvador por ejemplo.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL EN LOS JUICIOS OBSERVADOS ³⁰

	Promedio de días
•Córdoba (sólo fuero penal) ³¹	240
•Costa Rica	820
•Chile	46
•Ecuador	135
•Guatemala	490
•Paraguay	190
•Venezuela	350

DURACIÓN PROMEDIO DEL PROCESO EN EL SALVADOR	
Entre hecho punible y juicio oral	69% de los casos dura entre 6 y 18 meses, de los 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, que 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 debiera derivar en que frente a ellas el juez debiera siempre otorgarlas 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 el juez se debiera 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 mas intensa.

³⁰ 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.

³¹ Sobre un promedio de 8 meses de duración a consideración de un mes de 30 días.

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:

DATOS SOBRE FLAGRANCIA (respecto del total de imputados sometidos a juicio oral) ^{32 33}	
Córdoba	53.2%
Chile	72.4%
El Salvador	50%
Paraguay	40%
Venezuela	26%

Se trata entonces de que los diversos sistemas nacionales están tardando mucho en llevar los casos a juicio aun 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.

³² En Costa Rica no existen datos específicos.

³³ 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.