

AUDIENCIAS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN

DIEGO ZALAMEA LEÓN¹
Ecuador

I. INTRODUCCIÓN

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

En la experiencia legal ecuatoriana es fácil dar cuenta de que en repetidas ocasiones, a pesar de contar con un contexto legal adecuado, se adoptan ciertas prácticas que echan abajo muchos principios que el sistema acusatorio-oral establece. El presente artículo pretende reflejar precisamente la experiencia contraria, muestra cómo en una circunscripción mediana (417.632 habitantes), los actores del sistema en base a un acuerdo, consiguen introducir prácticas acordes a los principales derechos y valores que el sistema procesal y la Constitución consagran.

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

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

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

II. BREVE RESEÑA DEL ESTADO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

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

La Constitución ecuatoriana establece un marco legal propicio para la implantación del nuevo sistema oral, de forma taxativa recoge los

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

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

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

- Justo antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema acusatorio oral, se produjo en la Función Judicial un profundo proceso de reforma tendiente a reestructurar el funcionamiento del despacho judicial. Cualitativa y cuantitativamente es el esfuerzo de modernización judicial más importante de las últimas décadas y, a pesar de haber abarcado a los juzgados penales, el proceso de modernización se realizó en base a un modelo de despacho y de estructura judicial propia del sistema inquisitivo-escrito, el objetivo central que buscaba el diseño de juzgado era el dotar de eficiencia en la elaboración de expedientes. El desfase entre el

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

sistema acusatorio-oral y el diseño operativo-funcional, ha generado que hoy en día convivan recursos desperdiciados o subutilizados con necesidades insatisfechas o parcialmente cubiertas. Por ejemplo: no existe un sistema profesional de administración del tiempo del recurso humano y en especial de los jueces; una unidad encargada de la realización de audiencias; un sistema eficiente de registro; salas de audiencias para los juzgados penales³, etc. Al mismo tiempo existen gran cantidad de personas que antes hacían expedientes y hoy en día están subutilizados u ocupados en tareas totalmente inútiles⁴; existe personal especial encargado del aspecto administrativo, pero no se ocupa del recurso humano profesional; hay zonas enteras que podrían destinarse a otros servicios, etc. Pero el aspecto más negativo de esta experiencia no radica en el desperdicio de los escasos recursos, sino que se relaciona con haber generado en la mayor parte de los integrantes de la Función Judicial y especialmente en su cúpula, la convicción de que el proceso de modernización de los despachos ya fue realizado y no es necesario revisar a profundidad su diseño, privando a la reforma de una herramienta básica para su éxito.

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

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

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

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

da, hasta el punto que en un proyecto aprobado por el BID, uno de los puntos centrales tiene por objeto generar un cambio institucional profundo⁶.

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

La suma de un marco legal deficiente y un débil proceso de implementación generaron que el nuevo marco normativo, rápidamente, sea interpretado desde la perspectiva de las prácticas y usos tradicionales, generándose una distorsión de tal magnitud que es legítimo discutir si existe o no un verdadero cambio de sistema. Esta debilidad de carácter general, se hizo más evidente en la etapa de investigación, donde definitivamente no existe ningún uso que pueda asemejarse a la oralidad, todos los incidentes y solicitudes siguen siendo tramitadas y resueltas por la metodología escrita. La contradicción existente entre la Constitución y el Código de Procedimiento Penal, ha dado piso para que decisiones tan relevantes como el uso de la prisión preventiva, prácticamente en todo el país sean tomadas en base al sistema escritural; en la última época, tres ciudades (Cuenca, Latacunga y Esmeraldas) han logrado romper esta inercia, al adoptar el modelo acusatorio-oral para realizar la instrucción fiscal y discutir la mencionada medida cautelar⁷.

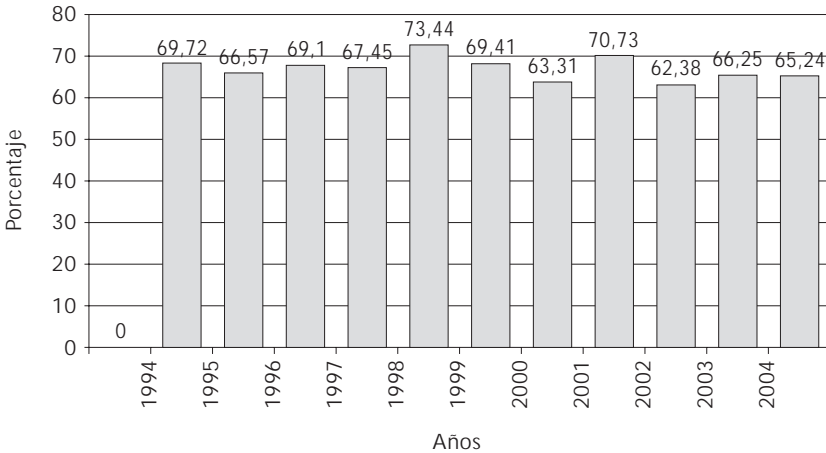
La reforma procesal ecuatoriana ha demostrado ser incapaz de instalar una nueva metodología para la toma de decisiones judiciales y lograr un verdadero cambio en el funcionamiento de la etapa investigativa. Las cifras son inequívocas al reflejar el fracaso que ha tenido la reforma, a la hora de conseguir algunos de los objetivos que

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

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

se plantearon en la fase de discusión del nuevo Código. Una oferta realizada por el movimiento reformista fue el disminuir el abuso de la prisión preventiva que existía:

Gráfico 1



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

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

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

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

La justicia penal de Cuenca, hasta antes de la experiencia que se estudia, en términos generales tenía un funcionamiento similar al resto del país, la etapa investigativa era llevada íntegramente por escrito y existía un abuso de la prisión preventiva. Presentaba una particularidad, el tiempo que mediaba entre la aprehensión y la puesta de órdenes del juez era menor y el incumplimiento de la garantía de las veinticuatro horas siendo sistemático no era tan exagerado como en otras jurisdicciones.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

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

En el mes de agosto de 2004 se organizaron una serie de reuniones entre funcionarios de la Función Judicial y el Ministerio Público, las encabezaron sus máximas autoridades, Presidente de la Corte Superior de Azuay y Ministro Fiscal Distrital. Este espacio fue creado para analizar la aplicación del sistema oral; en su seno se resolvió diseñar un proyecto para implementar las audiencias de presentación de la

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

instrucción fiscal y solicitud de prisión preventiva, para tal efecto se nombró una representante de cada institución para la elaboración del proyecto. Durante este proceso se constató la necesidad de involucrar a otras instituciones, decidiendo estructurar la Comisión para la puesta en práctica de la oralidad en el procedimiento penal en la provincia del Azuay, conformada por: Presidente de la Corte Superior de Justicia, Ministro Fiscal Distrital, Delegado Provincial del Consejo de la Judicatura, Jefe del Comando de Policía del Azuay y las dos encargadas del diseño en representación de la fiscalía y la Función Judicial.

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

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

La adopción de esta metodología tuvo como objetivos centrales: el conseguir un sistema más garantista y que evite el abuso de la prisión preventiva, otorgar celeridad a las decisiones judiciales y el adoptar un modelo funcional que impulse la puesta en marcha del sistema acusatorio-oral. Es lamentable que al momento de estructurar los obje-

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

tivos no se hayan fijado metas cuantificables, este hecho impide comprobar de mejor manera los logros alcanzados. La entrada en vigencia de esta experiencia fue el día 13 de septiembre de 2004. El seguimiento de factores tales como: funcionamiento, necesidades, problemas, y resultados, fue confiado a las dos mismas representantes de la Función Judicial y Ministerio Público que se encargaron del diseño, esta tarea fue fructífera y permitió tomar algunos correctivos tempranos, como coordinar con los defensores para disminuir las audiencias suspendidas, sobre este tema más adelante se profundizará.

IV. RESULTADOS

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

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

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

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

4.1 Resultados esperados

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

Cuadro 1

FLAGRANTES SIN AUDIENCIA				FLAGRANTES CON AUDIENCIA					
Fecha detención	Fisc. pide pris.	Fecha Juez Resuelve	Decisión	Tiempo Trans.	Fecha detención	Fisc. pide pris	Audiencia	Juez Resuelve	Tiempo Trans.
1 13/10/2002 05:00	SI	15/10/2002 09:15	PRISIÓN	28h 15'	1 12/10/2004 18:00	SI	13/10/2004 16:30	NO PRISIÓN	22h 30'
2 18/11/2002 14:30	SI	19/11/2002 14:20	PRISIÓN	23h 50'	2 23/10/2004 15:00	NO	23/10/2004 16:40	NO PRISIÓN	01h 40'
3 21/11/2002 20:00	SI	22/11/2002 14:51	PRISIÓN Y PROH. ENAJENAR	18h 51'	3 23/10/2004 20:30	SI	24/10/2004 16:20	PRISIÓN	19h 50'
4 22/11/2002 09:25	SI	25/11/2002 08:20	PRISIÓN	70h 55'	4 05/09/2004 20:00	NO	07/09/2004 17:30	NO PRISIÓN	45h 30'
5 08/01/2003 08:00	SI	09/01/2003 11:55	PRISIÓN	39h 55'	5 10/09/2004 08:57	SI	11/09/2004 09:15	PRISIÓN	24h 18'
6 07/01/2003 17:45	SI	09/01/2003 08:00	PRISIÓN	38h 15'	6 01/11/2004 17:30	SI	02/11/2004 09:10	PRISIÓN	15h 40'
7 09/01/2003 06:00	SI	10/01/2003 14:55	PRISIÓN	32h 55'	7 13/11/2004 11:00	SI	14/11/2004 11:30	PRISIÓN	24h 30'
8 01/03/2003 12:50	SI	01/03/2003 20:00	PRISIÓN	07h 10'	8 13/11/2004 01:30	SI	14/11/2004 11:55	NO PRISIÓN	34h 25'
9 02/03/2003 13:30	SI	03/03/2003 11:00	PRISIÓN	21h 30'	9 28/11/2004 02:00	SI	28/11/2004 15:40	PRISIÓN	13h 40'
10 02/04/2003 17:30	SI	04/04/2003 09:45	PRISIÓN	40h 15'	10 15/12/2004 20:00	SI	16/12/2004 09:40	PRISIÓN	13h 40'
11 21/05/2003 18:30	SI	23/05/2003 10:39	PRISIÓN	40h 09'	11 16/12/2004 11:30	SI	17/12/2004 09:30	PRISIÓN	22h 00'

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

Los logros esperados eran:

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

Gráfico 1

Solicitudes fiscales en el sistema de audiencias

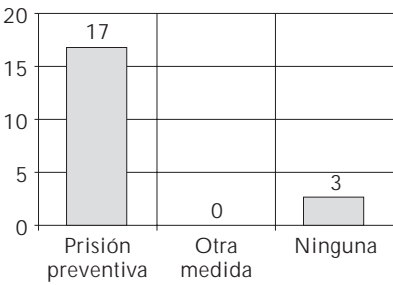


Gráfico 2

Solicitudes fiscales en el sistema sin audiencias

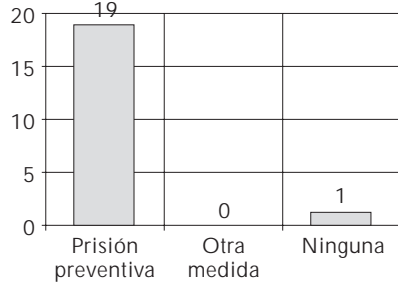


Gráfico 3

Resoluciones judiciales en sistema de audiencias

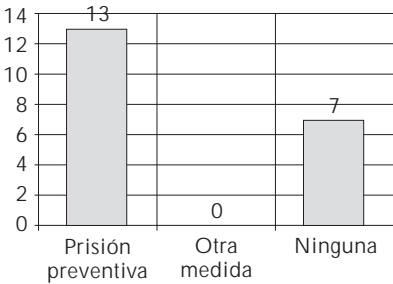
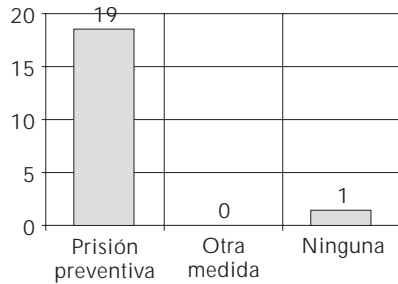


Gráfico 4

Resoluciones judiciales en sistema sin audiencias



Los logros en la limitación del abuso de la prisión preventiva no admiten discusión, para la realidad ecuatoriana que en delitos en flagrancia, de cada 20 casos en 3 no se pida y en 7 no se conceda la prisión preventiva es un hecho muy significativo. También se verifica un cambio de actitud en la labor del juez penal en materia de prisión preventiva, en la muestra tomada del modelo escrito se ve que no tuvo ningún influjo, de 19 casos en que se pidió en 19 se

concedió¹¹; en el sistema de audiencias se verifica que su actuación alcanza una alta repercusión estadística, de 7 casos en los que se no se concedió en 4 fue porque el juez no dio paso a la solicitud. Vale destacar que en Cuenca el sistema no consigue instalar un uso de las medidas alternativas a la prisión.

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

Gráfico 5

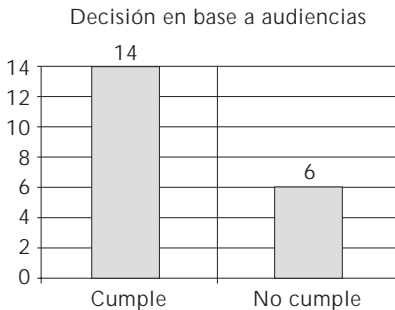
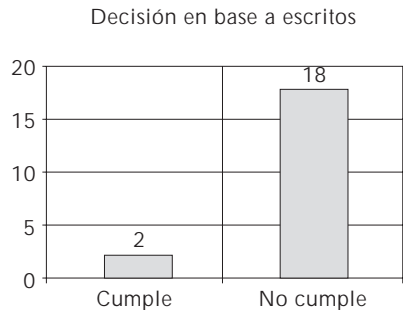


Gráfico 6



Los resultados muestran que de una violación sistemática se ha pasado a una minoritaria. Esta experiencia deja en evidencia que si se toma en serio el sistema acusatorio-oral y los actores revisan sus modelos funcionales adoptando usos de cooperación, se pueden lograr hacer efectivas las garantías del ciudadano y dejar de considerar que son una declaración lírica.

c) Profundizar la implementación del sistema oral. En opinión de los actores se ha conseguido adoptar nuevas pautas de conducta que están permitiendo un funcionamiento, que sin ser perfecto, consiguen hacer funcionales las audiencias en la etapa de investigación. Con excepciones, se ha conseguido instalar una dinámica

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

de contradicción sobre el punto en discusión; se verifica que hoy día la discusión se centra en la necesidad de cautela y los argumentos en aspectos específicos del caso.

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

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

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

4.2 Logros no esperados

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

Cuando los fiscales sintieron la exigencia de justificar la necesidad de cautela en una audiencia contradictoria¹³, constataron que era absurdo que se hubiese limitado el objeto únicamente a la discusión de la prisión preventiva, ya que este marco regulatorio les obligaba a tener que pedir la prisión preventiva o abstenerse de hacerlo. Pronto adoptaron prácticas más progresistas como solicitar medidas alternativas a la prisión preventiva y los jueces resolvieron asuntos que se suponía estaban fuera del ámbito acordado. La introducción de esta práctica tiene un mérito adicional, generó que los actores rompan con el tradicional legalismo y adopten interpretaciones más adecuadas a los derechos fundamentales de las personas. En el Ecuador lamentablemente el sistema normativo establece vías sustitutivas y no alternativas a la prisión preventiva, pero la dinámica de las audiencias hizo que se viera que era absurdo exigir que primero se impusiese la exigencia de pedir y resolver la prisión preventiva, para luego, dar paso a la discusión de una medida cautelar de menor intervención; a pesar de que no es un uso generalizado hemos recogido el testimonio en que en varias audiencias ya se ha pedido y otorgado directamente una medida alternativa.

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

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

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

Ya se tiene noticias de que en un par de audiencias los abogados de la defensa están generando una nueva ampliación de los límites, de forma inmediata piden que se fije una fianza, los jueces han dado paso y resuelto estas peticiones.

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

c) Un resultado que originalmente no se previó, pero que ha tenido un impacto importante es el aumento de transparencia del sistema. Uno de los logros ha sido mostrar al usuario y hacerlo partícipe de

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

la forma como se toma decisiones relevantes en base a una discusión pública. Este beneficio que pudiera ser abstracto, que tal vez no pueda ser definible por los interesados en estos términos, según los actores definitivamente es perceptible y valorado de manera positiva por los ciudadanos. No se debe olvidar que la gran mayoría de los usuarios en el Ecuador no llegan a percibir el sistema oral, debido a que el mayor número de casos no llegan a audiencia intermedia –aproximadamente 10%– y mucho menos a juicio –1,4%–, por tanto, es muy débil el proceso de reforma visto desde la perspectiva del ciudadano.

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

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

f) Esta experiencia ha permitido introducir diseños funcionales dentro de las instituciones, se ha roto el sistema de cartera de casos donde cada uno de los jueces y fiscales era prácticamente el “dueño

del caso” y se ha introducido un criterio de división de trabajo por funciones, con un alto ahorro de recursos, en las cúpulas institucionales y en quienes diseñaron el proyecto existe conciencia de que para el sistema hubiese sido tremendamente desgastante y hubiese puesto en riesgo el funcionamiento del modelo el intentar conservar paradigmas del anterior sistema y por ejemplo pensar en sortear entre jueces y fiscales las audiencias de delitos flagrantes y confiar que los juzgados fijen día y hora para la realización de la audiencia; pero este cambio de actitud se quedó corto como se verá más adelante.

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

h) Una vez que se ha consolidado esta experiencia en el sector promotor de este cambio ya existe la conciencia de que es el momento de seguir profundizando la reforma, en este sentido se está pensando ya en trabajar en introducir nuevos tipos de audiencias, por ejemplo una fiscal que trabajó directamente en el diseño del modelo y se encargó de su seguimiento dijo: *“si bien comenzamos trabajando en formulación de cargos y prisión preventiva en esta etapa piloto, pero nuestra idea es que las audiencias se vayan utilizando para otras cuestiones. Por ejemplo: fianzas, revocatorias, desestimaciones, y todas aquellas en que pueda haber contradicción entre las partes. En este año vamos a tratar de consolidar esta experiencia, para luego ir extendiendo a otras áreas, ¿crees que esto es posible? Yo personalmente creo que sí es posible, veo mucho compromiso entre varios jueces y fiscales”*.

i) Finalmente hay que anotar que este proyecto constituye un ejemplo que tiene la posibilidad de ser objeto de réplica en otras jurisdicciones. De hecho la experiencia de la ciudad de Cuenca sumada a Latacunga y Esmeraldas, donde se están aplicando modelos similares, ha generado que el Ministerio Público tome una posición frontal de respaldo a la introducción de esta práctica. Se estableció

como política institucional el promover esta metodología, en todas aquellas ciudades en las cuales la corte y los demás actores permitan la introducción del modelo.

V. OBSTÁCULOS, PROBLEMAS ENFRENTADOS Y PRINCIPALES LECCIONES

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

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

b) El principal problema que tuvo que afrontar en la primera etapa de la implementación fue la gran cantidad de audiencias fallidas. Al mes de entrada en funcionamiento se tuvo una reunión donde se visualizó que el grave problema era la defensa, una importante cantidad de detenidos no contaban con abogado y como el Estado ha incumplido el mandato legal de estructurar la Defensa Pública, en la práctica las audiencias no podían realizarse. Para tener una idea de la situación que afronta la defensa en la ciudad de Cuenca, basta anotar que lo único que existe es una oficina de defensores públicos anexos a la Corte, que cuenta con un defensor y un ayudante para 417.632 habitante, de hecho estos profesionales no solo se ocupan de esta ciudad, sino que son lo únicos que existen en toda la provincia del Azuay (599.546 habitantes)

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

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

e) Existe desazón entre ciertos actores, debido a que al no haber adquirido la comprensión y las destrezas necesarias para enfrentar este tipo de audiencias, no consiguen los resultados que esperaban y sienten que el modelo es injusto o arbitrario. Este problema ha tendido a disminuir con el paso del tiempo

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

g) No existe personal administrativo específicamente destinado a colaborar con esta nueva sala de audiencias. El ejemplo más gráfico es la ausencia de una persona encargada de organizar las audiencias; este hecho ha traído problemas serios como suspensiones por descoordinación. Hace pocos días los actores han remitido una petición formal al Consejo de la Judicatura requiriéndole que cubra esta necesidad. Hasta la fecha se ha estado supliendo esta deficiencia, con la práctica de que cada juez asista con su secretario, este uso coadyuva a la falta de destrezas de algún funcionario que, como se anotó, ha terminado convirtiendo a las audiencias en un dictado para las actas; y

h) La distribución de trabajo por el método de cartera no ha conseguido ser superado. En las instrucciones fiscales de delitos no flagrantes, se observa un claro caso en que se adopta este modelo a pesar de los costos exagerados que representa para el sistema. El

procedimiento básicamente es el siguiente: el fiscal realiza una solicitud de audiencia, en la sala de sorteos se designa un juez, el que debe conocer y conceder una hora para la realización de la audiencia; el secretario tiene que notificar a los intervinientes; la policía tiene que trasladar a ese imputado a la hora señalada al juzgado y tiene que conseguir la concurrencia de un defensor. Habría una economía a escala importante si es que las instituciones tomaran formas de actuación menos personalizadas, por ejemplo el mismo fiscal, defensor y el juez en los horarios asignados pudieran pasar estas audiencias. Pero esta práctica exigiría modelos de organización más sofisticados, como por ejemplo, establecer formatos que permitan recoger de manera simple toda la información necesaria para la audiencia.

VI. CONCLUSIÓN

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

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

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