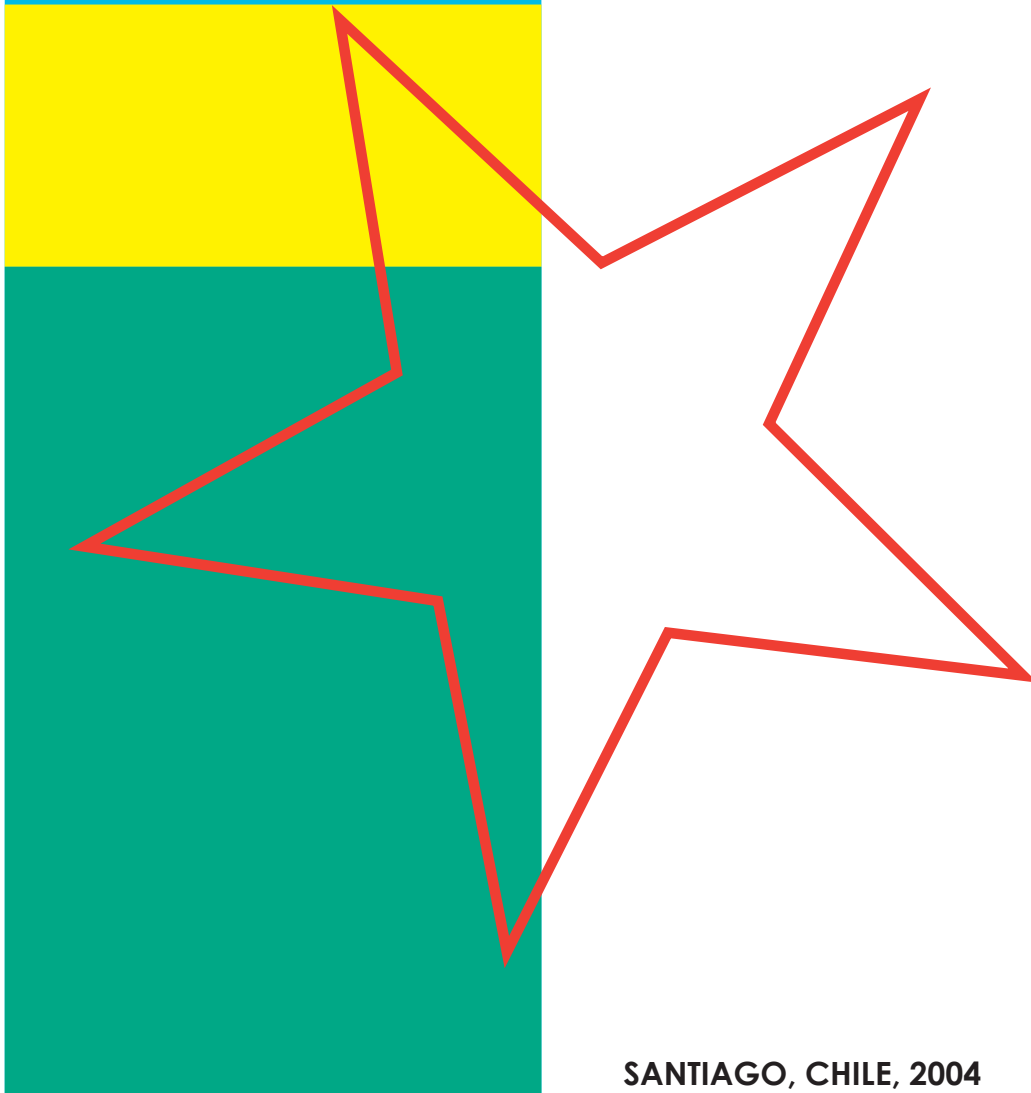


**Avances
en la
Implementación
de la
Reforma
Procesal Penal
en países
Latinoamericanos**



SANTIAGO, CHILE, 2004

Edición y Coordinación
Jörg Stippel / Adrián Marchisio
Diseño: Daniel Olivares
2004 Ministerio de Justicia

Proyecto Reforma Judicial de la Sociedad para la Cooperación técnica Alemana GTZ-Chile
Morandé 107, Santiago de Chile
gtz@minjusticia.cl

Índice

Presentación	14
Prefacio Adrián Marchisio	17
Introducción Carlos Maldonado Curti	22

I – Argentina

A – Ministerio Público Fiscal Federal Por Adrián Marchisio	37
1. Introducción	39
2. Estructura y Principios del Ministerio Público Fiscal.	43
2.1 Estructura.	
2.2 Anotaciones sobre los principios esenciales de actuación del Ministerio Público Fiscal.	
2.3 Cantidad de fiscales por tipo de cargo y función.	
3. El Terreno que fue Ganando el Ministerio Público Fiscal en un Procedimiento de Carácter Mixto.	61
4. Componentes Dinámicos de La Reforma. Organización y Asignación de Fiscalías a los Juzgados.	63
5. Debilidades del Sistema, Diagnóstico Actual y Sinceramiento. El Principio de Oportunidad y el Cambio de Paradigma.	66
6. Principio de Oportunidad y Nuevos Desafíos para el Ministerio Público.	77
7. Proyecto de ley Elaborado por el Ministerio Público Fiscal Sobre «Principio de Oportunidad», su Estructura y Comentarios.	80
7.1 La estructura del proyecto.	
7.2 Las principales normas contenidas en la iniciativa. Modificaciones al Código Penal.	
7.3 Modificaciones al Código Procesal Penal.	
7.4 Invitación a la adhesión de los estados provinciales.	
7.5 Conclusión.	
7.6 Fundamentos elevados al Congreso Nacional	
8. Descentralización del Ministerio Público Fiscal	86
8.1 Algunas precisiones y la experiencia extranjera.	
8.2 El desarrollo del proyecto en la ciudad de Buenos Aires.	
9. El Desafío de Acercarse a la Sociedad Civil. Una Tarea Impostergable para el Ministerio Público.	97
10. Ministerio Público y Policía Judicial.	103

11.Designación, Inmunidades y Mecanismo de Destitución de los Funcionarios del Ministerio Público. **105**

12.Control de los Actos del Ministerio Público. Proyección Interna y Externa. **108**

13.Algunas Cuestiones sobre el Presupuesto y la Autarquía del Ministerio Público Fiscal. Escala Salarial de los Magistrados y Empleados. **115**

14.Reflexiones Finales **121**

B – Defensa Oficial (Pcia. Bs.As.) Por Mario Coriolano **122**

1.Introducción **122**

2.Aspecto Normativo. **122**

2.1 Federalismo

2.2 Subdivisión territorial

2.3 Normas que regulan la Defensa Pública como parte integrante del Ministerio Público.

2.3.1 Principios.

2.3.2 Estructura organizacional.

2.3.3.Designación y remoción.

2.3.4 Atribuciones y competencias.

2.3.5 Consejo de defensores.

3.- Aspecto Institucional: Diseño y Ejecución de un Plan Integral. **126**

3.1. Banco de datos.

3.2. Centro de estudios «Cedep».

3.3. Revista jurídica «Garantías».

3.4. Comisiones de asesoramiento legislativo.

3.5. Programa Casas de Justicia.

3.6 Otras estrategias de fortalecimiento de la Defensa Pública.

Relaciones institucionales y con la comunidad. Construcción de una red de la Defensa Pública.

4.- Reflexiones Finales: **131**

C – Policía Judicial (Córdoba) Por Sigfrido Masante **132**

1. Criterio Diferenciador entre Policía de Seguridad o Administrativa y Policía Judicial **132**

2. Función de la Policía Judicial en la Reforma Procesal Penal **133**

3. Elementos de un Buen Funcionamiento de la Policía Judicial (Aspectos Sustanciales de su Configuración). **134**

3.1 Objetividad

3.2 Inserción institucional

3.3 Subordinación

4. Control. Sistemas: Externo o Judicial e Interno o Administrativo **135**

5. Organización	136
5.1 Secretaría de sumarios y asuntos judiciales	
5.2 Secretaría Científica	
5.3 Secretaría de Instrucción Operativa	
6. Capacitación	137
7. Conclusión	138

II – Bolivia

A- Poder Judicial <i>Por Martha Rojas y Lucio Valda</i>	141
---	------------

1. Introducción	141
2. Líneas Rectoras del Nuevo Código de Procedimiento Penal	144
2.1 El sistema de garantías	
2.2 Una investigación eficiente	
2.3 Una oralidad plena	
2.4 Revalorización de la víctima	
2.5 Diversidad cultural	
2.6 El Control sobre la retardación del proceso	
2.7 La simplificación del proceso	
2.8 La judicialización de la ejecución de la pena	
2.9 Participación ciudadana	
2.10 Fundamentación de la sentencia	
2.10.1 Principios rectores de la sentencia	
2.10.1.1 Principio de congruencia (correlación entre la acusación y la sentencia)	
2.10.1.2 Principio <i>Iura Novit Curia</i>	
2.10.1.3 Función de la fundamentación de la Sentencia	
3. Experiencia sobre el Comportamiento de Jueces Ciudadanos en la Administración de Justicia Penal	150
4. Desafíos de la Implementación	151
5. Respuestas A los Ítems Concretos Solicitados para el Informe Nacional	151
5.1. Introducción	
5.2. Sistema de selección y nombramiento de jueces	
5.3. Sistema de Carrera Judicial	
5.3.1 Subsistema de ingreso a la Carrera Judicial	
5.3.2 Subsistema de evaluación y permanencia	
5.3.3 Subsistema de capacitación y actualización permanente	
5.3.4 Subsistema de información	
6. Breve Referencia del Instituto de la Judicatura de Bolivia	156
6.1 Directorio	
6.2 Programa de selección y capacitación para el ingreso al sistema de la Carrera Judicial	
6.3 Programa de capacitación y actualización permanente	
6.4 Programa de información	

7. Escala Salarial	158
8. Estructura Organizacional	158
8.1 Corte Suprema de Justicia	
8.2 Cortes superiores de Justicia	
8.3 Los tribunales de sentencia	
8.4 Jueces de Sentencia	
8.5 Jueces de Instrucción	
8.6 Jueces de Ejecución Penal	
8.7 Los Secretarios	
9. Régimen Disciplinario	160
9.1 Estructura organizacional	
10. Relación con Los Demás Operadores de Justicia	161
11. Forma de Dirección de la Audiencia del Juicio Oral	161
12. Fundamentación de las Sentencias, Redacción de Fallos. ¿Qué Cambios Existen en Relación al Anterior Sistema?	162
13. Sistema de Asignación de Casos	163
13.1 Juzgados de Instrucción en lo Penal	
13.2 Jueces de Sentencia	
13.3 Tribunales de Sentencia	
13.4 Cortes Superiores	
13.5 Corte Suprema	

B- Ministerio Público Por Edgar Petersen Kelley	166
--	------------

1. Breve Reseña Histórica	166
2. Estructura Orgánica del Ministerio Público	167
3. Estructura Organizacional	168
4. Sistema de Selección de Fiscales	169
5. Estabilidad de los Fiscales	170
6. Capacitación, Supervisión y Evaluación de Fiscales	171
6.1. Capacitación	
6.2. Supervisión	
6.3. Evaluación del trabajo de fiscales	
7.- Escala Salarial de los Fiscales y Personal Administrativo	173
8. Sistema de Asignación de Casos	174
9. Carga De Trabajo por Fiscal	175
10. Régimen Disciplinario	176

11. Relaciones Interinstitucionales	178
11.1 Policía Nacional	
11.2 Defensa Pública	
11.3 Poder Judicial	
11.4 Otros Actores	
12. Visión Diagnóstica Sobre la Implementación del Código de Procedimiento Penal de 1999 y la Ley Orgánica del Ministerio Público	178
C- Defensa Oficial Por María Del Pilar Quintanilla	182
1. Antecedentes de la Defensa Pública en Bolivia	182
1.1 Programa de Defensa Pública Urbana	
1.2 Programa de Defensa Pública Rural	
2. Normativa Vigente Relacionada con la Función de la Defensa Pública en Bolivia	184
2.1 A nivel constitucional	
2.2. En la normativa secundaria	
3. Situación Actual de la Defensa Pública en Bolivia	186
4. Sistema de Selección y Nombramiento de los Defensores Públicos	187
4.1 Sistema de carrera de los defensores públicos y del personal administrativo	
4.2 Capacitación, supervisión y evaluación del desempeño funcional	
5. Situación Financiera y Escalas Salariales	189
6. Estructura Organizacional	190
7. Características de la Prestación del Servicio	191
8. Régimen Disciplinario	195
9. Relación con los Demás Actores del Proceso Penal	195
10. Perspectivas y Desafíos de la Defensa Pública	195
10.1 Necesidad de ampliar la cobertura del servicio	
10.2 Contar con un sistema de capacitación permanente	
10.3 Necesidad de fortalecer la institución.	
11. Conclusión	197



III – Chile

A- Poder Judicial		199
<i>Por Alejandro Vera Quilodrán</i>		
1. Sistema de Selección y Nombramiento de los Jueces. Designación, Control y Remoción de los Jueces		201
2. Instrucciones Que Regulan la Actividad de los Tribunales		203
3. Capacitación de los Jueces		203
4. Capacitación de los Funcionarios		205
5. Estructura Organizacional		205
5.1 Objetivos administrativos del nuevo sistema		
5.2 Avances y logros del nuevo sistema		
5.3 Marco Legal		
5.3.1 Juzgados de Garantía		
5.3.2 Tribunal de Juicio Oral en Lo Penal		
5.3.3 Juzgados Mixtos		
5.3.4 Estructura administrativa juzgado Garantía y organización administrativa en tribunales orales		
6. Sistema de Asignación de Casos		213
7. Carga de Trabajo por Juez.		214
8 ¿Existe un Régimen Disciplinario?		214
9. Relación con los Demás Actores		215
10. Dirección de la Audiencia del Juicio Oral		215
11. Fundamentación de las Sentencias, Redacción de Fallos.		216
12. Cuadro Explicativo de las Fases del Proceso Ordinario		218
13. Decisiones Legislativas que Han Disminuido la Cantidad de Juicio Orales Ante el Tribunal del Juicio Oral.		219
B- Ministerio Público		222
<i>Por Iván Fuenzalida Suárez</i>		
1. Presentación del Ministerio Público		222
1.1 Marco Legal y funciones		
1.2 Implementación y gradualidad		
1.3 Estructura organizacional		
1.3.1 Fiscalía Nacional. Organigrama de la Fiscalía Nacional		
1.3.2 Fiscalías Regionales		
1.3.3 Fiscalías Locales		
2. Sistema de Selección de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público		228

3. Sistema de Remuneraciones para Fiscales del Ministerio Público	230
4. Sistema de Evaluación de Fiscales Adjuntos del Ministerio Público	232
5. Programa de Capacitación en el Ministerio Público	238
6. Asignación, Reasignación y Transferencia de Casos	239
6.1 Asignación	
6.2 Reasignación	
6.3 Transferencia	
7. Carga de Trabajo por Fiscal	242
8. Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Fiscales	243
8.1 Evaluación de gestión	
9. Régimen Disciplinario	245
10. Relación con los Demás Actores	246
C- Defensa Oficial	
Por Claudio Pavlic Véliz	
	248
1. Estructura y Funcionamiento de la Defensoría Penal Pública en Chile	248
1.1 Estatuto normativo de la Defensoría Penal Pública	
1.2 La Defensa Penal Pública	
1.3 Defensa pública y defensa privada	
2. Selección de los Funcionarios de la Defensoría Penal Pública	249
3. Sistemas de Selección	250
3.1 Concurso público	
3.2 Proceso de selección	
4. Carrera Funcionaria	251
5. Escala Salarial	252
6. Régimen Disciplinario	252
7. Carga de Trabajo	253
8. Sistema de Asignación de Casos	254
9. Sistemas de Evaluación de Defensores	254
10. Mecanismos de Control:	254
11. Relación con Jueces, Fiscales y Abogados Particulares	255
12. Sistema de Capacitación	256
13. Conclusiones	257

IV - Paraguay

A- Poder Judicial Por Pedro Mayor Martínez	261
1. Breve Reseña Histórica	261
2. Sistema de Selección y Nombramiento de Jueces	262
3. Carrera del Personal Administrativo (de Apoyo) y Capacitación.	262
4. Carrera de los Jueces, ¿Existe Un Sistema de Capacitación?	263
5. Evaluación y Supervisión	264
6. Escala Salarial	265
7. Estructura Organizacional	265
8. Sistema de Asignación de Casos	268
8.1 Tribunales de Sentencia	
8.2 Jueces penales. Etapa preparatoria e intermedia	
8.3 Sistema de atención permanente.	
9. Carga de trabajo por juez	270
10. Régimen Disciplinario	271
11. Relaciones con los Demás Actores	272
12. Las Audiencias de Juicio Oral y la Sentencia	273
B- Ministerio Público Por Humberto Ynsfran Miranda	274
1. Introducción	274
2. Sistema de Selección de Fiscales	274
2.1 Fiscal General del Estado	
2.2 Fiscales adjuntos	
2.3 Agentes fiscales	
3. Función Fiscal	277
3.1 Unidades fiscales ordinarias	
3.2 Unidades fiscales especializadas	
3.3 Interacción de las unidades (ordinarias y especializadas)	
3.4 Unidades fiscales de transición	
3.5 Áreas de apoyo	
3.6 Unidades fiscales	
3.7 Asistente fiscal	
3.8 Secretario fiscal	
3.9 Auxiliar fiscal	

4. Escala Salarial	283	□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □
5. Organismos de Apoyo Administrativo	283	
5.1 Director general de administración y finanzas		
5.2 Director administrativo		
5.3 Director de presupuesto		
5.4 Director financiero		
6. Carrera Como Fiscal y del Personal Administrativo (de Apoyo)	284	
7. Capacitación, Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Fiscales	285	
8. Sistema de Asignación de Casos	286	
9. Carga de Trabajo por Fiscal	286	
10. Régimen Disciplinario	287	
11. Relación con los Demás Actores (Logros y Problemas)	287	
12. La Implementación de la Reforma	288	
C- Defensa Oficial		AVANCES EN LA REFORMA PROCESAL PENAL
Por José Antonio Trinidad Alderete		
289		
1. Introducción	289	
2. Sistema de Selección y Nombramiento de Defensores Públicos	290	
3. Carrera de los Defensores Públicos	290	
4. Capacitación, Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Defensores Públicos	290	
5. Escala Salarial de los Defensores	291	
6. Estructura Organizacional de la Defensoría Pública	291	
7. Régimen Disciplinario	292	
8. Sistema de Asignación de Casos	292	
9. Relación con los Demás Actores	292	
9.1 Policía		
9.2 Ministerio Público		
9.3 Poder Judicial		
9.4 Abogados		
9.5 Otros Actores		

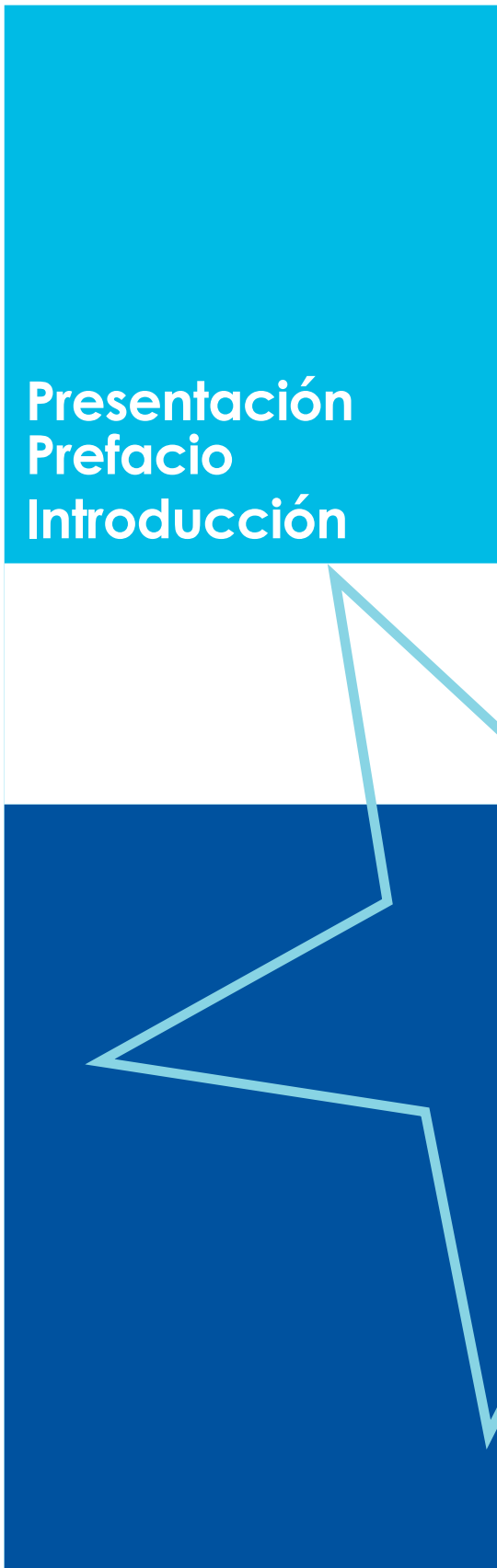
D- La Implementación Del Nuevo Código Procesal Penal De Paraguay Por Roque A. Orrego	299
---	------------

- | | |
|--|------------|
| 1.El Camino Recorrido, Memorias del Proceso.
Cómo se Elaboró el Plan de Implementación. | 299 |
| 2. Contenido Esencial del Plan Establecido. | 302 |
| 2.1. La metodología descentralizada y participativa. | |
| 2.2 La sanción de la ley de transición y el diseño adoptado. | |
| 2.3 El sistema de depuración de causas penales. | |
| 2.4 Sistema organizacional | |
| 2.5 Capacitación | |
| 3. Responsabilidad institucional en la ejecución del plan. | 314 |
| 4. Algunos logros, deficiencias y desafíos. | 315 |
| 4.1 La depuración y conclusión del sistema escrito. | |
| 4.2 La asunción de roles en los sujetos procesales en las etapas del proceso. | |
| 4.2.1 Función acusatoria | |
| 4.2.2 Defensa | |
| 4.2.3 Jurisdicción | |
| 4.3. La vigencia del juicio previo. | |
| 4.4. El uso alternativo del poder coercitivo estatal para la resolución de conflictos penales. | |
| 4.5. La celeridad de los procesos. | |
| 4.6. La transparencia y participación ciudadana. | |
| 4.7. Mayor eficiencia del servicio de justicia penal | |

V - Análisis Comparativo Final Por Adrián Marchisio	325
--	------------

- | | |
|----------------------------|------------|
| 1. Introducción | 327 |
| 2. Bolivia | 327 |
| 3. Chile | 336 |
| 4. Paraguay | 342 |
| 5. Consideraciones finales | 348 |

Presentación
Prefacio
Introducción



Presentación

El presente texto reúne los informes técnicos elaborados por representantes institucionales y profesionales de cuatro países latinoamericanos, involucrados en la implementación de reformas sustanciales al sistema de administración de la justicia criminal. La elaboración de los aportes se orientó por una pauta de preguntas elaborada con la finalidad de obtener información que permitiera evaluar los avances y retrocesos vividos en la implementación de las reformas procesales penales, como también los factores que inciden en la promoción u obstaculización de los procesos de reforma. Los informes fueron presentados en un seminario que se celebró a fines del año 2003 en Asunción-Paraguay.

Queremos agradecer la cooperación brindada por las distintas instituciones, cuyos informes son la materia de este libro; sin su apoyo no se podría haber concretado el trabajo que a continuación se presenta.

Desde fines de los años '90, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), acompañó a través de sus proyectos denominados «Reforma Judicial», los procesos de transformación del sistema de administración de la justicia criminal. Actualmente contamos con proyectos en Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Junto a las distintas instituciones contrapartes y con aquellas que estuvieron o están involucradas en la puesta en marcha de las reformas, aportamos a la promoción de los cambios necesarios para la evolución de la cultura jurídica. La finalidad de nuestros proyectos es el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción del respeto de los derechos humanos y de los principios del Estado de Derecho. Se pretende estimular, mediante nuestro acompañamiento, un cambio social reflejado en la elaboración e implementación de las nuevas normativas en el ámbito de la administración de la justicia criminal.

Entendemos que un cambio tan trascendental, como el iniciado a raíz de las reformas procesales penales, constituye un proceso que no termina con el cambio de la normativa, la construcción de nuevos edificios o la contratación y capacitación del respectivo personal. Estas actividades son pasos necesarios e indispensables, pero sólo constituyen etapas en el proceso de reforma de la cultura jurídica y del cambio social.

En este entendido uno de los promotores de las reformas a la justicia en América Latina, Alberto Binder, en cuanto a la estrategia empleada a fin de lograr el cambio, manifiesta que: *«cuando uno se sitúa en un plano estratégico la pregunta esencial es ¿Cómo ordenar los medios para lograr el fin?, si se quiere más simplemente, ¿por dónde empezar? Lo importante es modificar la interacción de los sujetos en el proceso para comenzar a generar un proceso cultural diferente. Y en un ámbito altamente institucionalizado como el proceso penal, limitado por las formas y alimentado por una cultura ritualista, no existe mejor forma de modificar esa interacción que a través de los mandatos legislativos. Por supuesto que ello no agota el conjunto de medidas necesarias, pero establece un punto de partida firme para consolidar una interacción distinta.»*¹

¹ Binder en CIEDLA - Contribuciones, 3/1996, Fundación Konrad Adenauer, página 15



Los informes que se presentan a continuación muestran que los distintos países han dado este primer paso, aprobando reformas radicales de las respectivas reglas de interacción en el proceso penal. Se promulgaron nuevos Códigos Procesales Penales, se modificaron los Códigos Orgánicos de los Tribunales, se aprobaron nuevas leyes del Ministerio Público y se creó una normativa regulando el funcionamiento de las Defensorías Públicas Penales. Por ende, se ha creado la base legal para promover el cambio cultural deseado.

Niklas Luhman afirma que desde una perspectiva *evolucionista*, el derecho como elemento esencial de la estructura de la sociedad, siempre es algo logrado y algo obrando². No obstante hace notar que el nexo causal entre el cambio de la normativa y el cambio social no debe ser sobrevaluado, ya que existe el fenómeno del cambio social independiente del cambio de la normativa, que se materializa en un cambio del funcionamiento de la normativa, y que además pueden elaborarse formulaciones normativas nuevas, que no logran un cambio social.³ En otras palabras se podría afirmar que si bien es posible aspirar al logro de un cambio social mediante un cambio legal, este último, a pesar de ser un primer paso, no es ninguna garantía de éxito.

Esta es la perspectiva en que se sitúa la presente publicación. Se pretende describir los esfuerzos realizados en los distintos países a fin de implementar los postulados de la reforma. Actualmente los países y las respectivas instituciones trabajan en que los postulados de la normativa sean institucionalizados por los organismos involucrados, respetados por los actores y reclamados por los titulares. La consolidación del cambio cultural y social impulsado por las reformas va a depender del éxito de estos esfuerzos.

Aún queda un largo camino con una variedad de obstáculos y desafíos (políticos, institucionales, legales, etc.) a recorrer. Entre otros:

Los ciudadanos deben recuperar la confianza en la institucionalidad democrática, especialmente en el funcionamiento imparcial e independiente del poder judicial y en la ausencia de arbitrariedad en la persecución penal.

En la mayoría de los países la policía debe vivir un proceso de democratización, profesionalización y subordinación a las autoridades civiles.

En el ámbito penitenciario debe desaparecer la cultura inquisitiva. Allí no se ha logrado establecer un verdadero control judicial sobre la actividad penitenciaria y un respeto por los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Dicho en otras palabras, en la mayoría de los países de la región, a pesar de la implementación de las reformas al proceso penal, la protección jurídica y el respeto por las garantías fundamentales perdura sólo hasta el pronunciamiento de la

² Traducción del autor, texto original «In evolutionärer Perspektive ist Recht als unaufgebbares Element der Gesellschaftsstruktur immer Bewirktes und Wirkendes zugleich» Niklas Luhmann en „Rechtssoziologie“, tercera edición, Westdeutscher Verlag 1987, punto V, página 294

³ «Dabei darf, wie namentlich Karl Renner gezeigt hat, der Wirkungszusammenhang nicht zu eng gesehen werden. Vielmehr gibt es das Phänomen des gesellschaftlichen Wandels trotz unveränderten Bestandes des formulierten Rechts, was sich als Funktionswandel der Rechtsnorm ausdrücken kann, und es gibt Neuformulierungen des Rechts, etwa Kodifikationen, die keinen gesellschaftlichen Wandel bewirken.» idem



sentencia condenatoria, el Estado de Derecho aún no llega a la etapa de la ejecución de la pena.

A pesar de ello, estamos convencidos que las reformas procesales penales han iniciado una dinámica que contribuirá a cambiar profundamente la cultura jurídica en estos países. En el futuro va a ser difícil pensar en una reforma, al proceso civil por ejemplo, sin considerar elementos de oralidad y publicidad.

Para finalizar, queremos señalar nuestro profundo respeto por la determinación de los respectivos gobiernos en cambiar la fisonomía y espíritu de su justicia penal, y por los esfuerzos personales de los actores involucrados en este proceso. Según nuestro criterio se trata de un verdadero proceso transformador, cuyos protagonistas cuentan con la firme convicción de que el desarrollo de la justicia debe estar basado en valores profundamente democráticos.

Prefacio

Prefacio

Como señala Alberto Binder, «*el proceso de reforma del sistema judicial en la región no ha concluido, sino que al contrario, se ha revitalizado*». En efecto, la tendencia transformadora comenzó hace ya quince años, y actualmente se está realizando una evaluación de las herramientas utilizadas y de la posibilidad de incorporar nuevas.

Esta obra, es el ejemplo más claro de la revitalización que posee el proceso de transformación de los sistemas de enjuiciamiento penal en América Latina, puesto que consta de diversos informes nacionales elaborados por Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay, en el marco de las Jornadas Internacionales sobre «**Avances en la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Países de Latinoamérica**», celebradas en Asunción, República del Paraguay y organizadas por GTZ agencias de Chile y Paraguay.

Por ello, aquí se pretende aprovechar los beneficios que genera el derecho comparado y la experiencia de cada uno de los países de la región, para analizar de un modo global la forma en la que se está desarrollando el proceso de implementación de estas transformaciones.

En este sentido, el intercambio de conocimiento, no sólo teóricos, sino de carácter práctico y coyuntural que traducen los diversos informes nacionales, coadyuvan al estudio y perfeccionamiento de este proceso. Y a su vez, permite identificar los diversos tópicos que, en cada caso, han demorado este proceso o sin llegar a tal grado de obstaculización, provocan una implementación deficiente o parcializada.

Es importante tener en cuenta que el fenómeno observado en la región se inició en la década del 80, y que resulta comparable a la transformación que sufrió el derecho procesal penal en Europa continental durante el siglo XIX. Este proceso de reforma consiste en derogar los códigos antiguos, todavía tributarios de los últimos ejemplos de la Inquisición para sancionarse, en más o en menos, leyes procesales penales conformes al Estado de Derecho, con la aspiración de recibir en ellas la elaboración cumplida en la materia durante el siglo XX.

En nuestra región la tarea no fue ni sigue siendo fácil, por ello, el esfuerzo que implica la reforma y el caos que la anticipó no debe agotarse en su expresión legislativa. El análisis, estudio y seguimiento del proceso de implementación resultan a mi juicio esenciales para lograr su consolidación y con ella, los objetivos planteados.

De nada sirve contar con hermosos textos legales que resultan inaplicables, ya sea por falta de recursos –como ocurre en muchos casos–, por resistencia en los operadores que deben ejecutarlos, o la existencia de intereses políticos encontrados.

Esta tarea retrospectiva de evaluación es la base imprescindible para el éxito de una verdadera reforma, sólo de este modo podremos comprobar si ella logró su expresión, su consolidación.

La riqueza de este material, como primer monitoreo sistematizado de la evolución de las reformas implementadas, se remite a la posibilidad de corregir, desde sus comienzos, los defectos que pueda generar la aplicación de cada uno de los institutos en estudio y, de este modo, poder complementar la óptica de análisis puramente dogmático con la experiencia práctica.

Además, el contenido teórico del funcionamiento de cada estamento del sistema, es enriquecido por la trasmisión de experiencias que desarrollan los diversos operadores que, de uno u otro modo, han intervenido en este proceso de cambio. Intervención que, en la mayoría de los casos, no fue como observadores externos, sino como propios protagonistas del ese delicado engranaje de piezas que conforman el sistema de administración de justicia.

Generalmente las reformas en la región han sido emprendidas desde diversas miradas o abordajes, que Alberto Binder clasifica en tres tipos: «*visión unidimensional, falsas integralidades, y multidimensionalidad con estrategias claras*».

La visión unidimensional hace que la reforma esté centrada sobre un único eje, de modo que se modifica sólo una de las variables del sistema. Y aquí se pueden destacar una de las más comunes formas de expresión, lo que el citado autor denomina como «feticismo normativo» que consiste en poner toda la carga de la transformación en el poder de la ley con el convencimiento de que cambiando las pautas normativas se modifica el sistema.

Cuando ésta es la dirección adoptada, generalmente la contrarreforma - que se debe producir después de un tiempo- cae en la misma tendencia y sin una adecuada evaluación de los resultados obtenidos con la primera reforma, se vuelven a modificar exclusivamente los textos legales.

Esta visión unidimensional, también, en muchas ocasiones, sólo pone el centro de atención en la capacitación, como si los inconvenientes de implementación de la transformación de todo el sistema únicamente radica en la falta de destrezas de los operadores judiciales, con la creencia de que si capacitamos a los operadores con ello sólo lograremos el cambio pretendido.

Muchas veces simplemente se adjudica el problema a la falta de recursos humanos y materiales, que en ocasiones es una causal del problema y una variable importante para trabajar, pero que en muchos casos también resulta una excusa fácil de citar cuando existe una resistencia importante al cambio.

No es ajena a esta visión aquella amparada en la moral de los operadores judiciales, sostenida en el convencimiento de que el problema no está en el sistema, en la ley, en la capacitación, etc. El problema está en la composición actual que posee el sistema judicial donde se han perdido valores fundamentales como la honestidad y el respeto por la ley. Aquí la fórmula clásica es «*si contáramos con funcionarios más honestos la ley se aplicaría bien y el sistema respondería del modo esperado*».

Por último, aunque no es muy común en el área penal -pero sí en las restantes- se han cargado las tintas exclusivamente en los problemas de gestión, «si mejora el sistema de gestión de casos, la transformación será radical y se obtendrán los resultados esperados». Sin embargo, muchas de las experiencias que se han ensayado sobre la base de esta única variable también han fracasado.

La postura extrema a esta visión unidimensional de los procesos de reforma judicial, también han sido ensayados y son una característica de la metodología adoptada en nuestra región que se pueden identificar en la denominación de Binder como «falsas integridades».

Con ello queremos señalar los diversos ensayos basados en la elaboración de macro programas de reforma integral que poseen un largo desarrollo conceptual y de objetivos, pero que carecen del elemento esencial para poner en práctica esos objetivos, la estrategia.

Esta visión, que en apariencia es integral, provoca dos grandes inconvenientes desde el punto de vista institucional que puede generar el fracaso de la reforma a poco de impulsada. Primero que todo, propicia un falso consenso, debido a que posee un plan tan amplio, abarcador de todas las variables –las realizables y las irrealizables– que difícilmente encuentren una oposición válida.

De modo tal que se genera un falso consenso que sale a la luz a la hora de comenzar a implementar las primeras medidas. Porque en esencia no se dijo cómo se iban a lograr esos objetivos, faltó método y estrategia, todo el plan quedó en extensos documentos que pretenden modificar hasta el rincón más escondido de nuestros tribunales, pero no se indica cómo.

Algo muy parecido a lo que usualmente estamos acostumbrados a escuchar en los discursos de campaña de los candidatos políticos que pretenden captar votos, que ponen énfasis en todos los problemas que posee la sociedad, pero difícilmente desarrollan la estrategia que utilizarán para alcanzar la solución.

Esta forma de actuar, se asemeja bastante al conservadorismo judicial que enseña Binder, porque en definitiva la apuesta es tan ambiciosa, abarcadora y carente de estrategia, que genera el resultado esperado, no se modifica nada.

La forma más sana de abordar un verdadero movimiento de reforma judicial, como de cualquier otro tipo de sistema, es la multidimensionalidad con estrategia. Esta metodología consiste, en primer término, en identificar cuáles son las variables con mayor capacidad de cambio, para luego establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Pero lo esencial no está en esta primera etapa de transformación, sino en el estadio posterior, el mantenimiento en el tiempo de la capacidad transformadora de esas variables. Aquí no hay fórmulas mágicas, no es posible «*prima facie*» establecer un estándar de las variables que poseen mayor capacidad renovadora, este es un elemento diagnóstico que debe ser evaluado en cada sistema en particular, dado que este factor está íntimamente ligado a la visión política que posee cada país, al perfil que poseen sus operadores y especialmente a la apertura del sistema para consolidar un cambio.

Ello es muy importante, porque una vez que se logró la modificación de la normativa (códigos procesales, leyes orgánicas, etc.), surge la otra pregunta ¿y ahora por dónde sigo? Para ello, es indispensable, más allá de la flexibilidad que puede adoptar esta estrategia, tener ese diagnóstico sobre las variables más sensibles para poder mantener una línea de acción consecuente con el objetivo planteado.

El orden sobre la aplicación de la energía transformadora es también parte de la estrategia que debe planificarse. Ello no implica caer en la unidimensionalidad sino que al seleccionar inteligentemente algunas de las variables sobre las que conviene centrar el proceso, indirectamente se está trabajando sobre el resto de las variables, y en ello reside la categoría de «variables más sensibles», es decir, aquellas que autónomamente tienen capacidad transformadora que contagia al resto.

Todo eso puede no rendir los resultados esperados si no tenemos en cuenta los principales elementos condicionantes a los que hace referencia Binder, cuando nos describe su extensa tarea en la transformación de los sistemas de administración de justicia de América Latina. En esencia se trata de elementos que, de no ser advertidos, resienten la capacidad de cambio de las variables y que pueden resumirse en el contexto cultural y el contexto político.

El **contexto cultural** está representado por lo que comúnmente denominamos idiosincrasia, y allí es donde suelen presentarse argumentos condicionantes de la talla de que esto o aquello no puede ponerse en práctica, porque los ciudadanos de tal país son distintos a los de esta otra. Cuando en realidad tales diferencias, por lo menos, en lo que hace a América Latina no está, porque esencialmente todos sufrimos la impronta del sistema inquisitivo español, que con más o menos fuerza, caracterizó la forma de juzgamiento y de funcionamiento del aparato jurisdiccional.

El mayor condicionante viene dado precisamente por la cultura organizacional que replicó al momento de la implementación la misma lógica de trabajo heredada del sistema inquisitivo (escrituración, secreto, extrema formalización, cultura de construcción del expediente más que del caso, burocratización administrativa, debilidad en la contradicción, uso carente de las alternativas, delegación de funciones en funcionarios de menor jerarquía, etc.) Si no se modifica esta cultura organizacional, que como señalamos es muy fuerte y esta enraizada en nuestra forma cotidiana de ver el mundo judicial, difícilmente podamos obtener un verdadero cambio. Y para ello hay que trabajar fuertemente en las distintas herramientas que hacen posible el cambio de conductas, entre las que corresponde destacar la interdisciplina.

El **contexto político** es indiscutiblemente el otro factor condicionante que no hay que perder de vista en la planificación de un proceso de transformación judicial, es el elemento más dinámico del proceso que, precisamente por esa razón, va a marcar los tiempos en los que se debe trabajar el cambio. De allí las distintas opciones que se presentan, por ejemplo generando una renovación en todo el sistema. Al mismo tiempo -transformando el esquema normativo con una *vacatio legis*-, para su aplicación, o aplicando gradualmente la reforma y en distintos niveles (territorial, temporal, por jurisdicciones, etc.)

La progresividad de la implementación de las reformas también es un tema que no debemos descuidar y sobre el que hay distintas alternativas. Dependiendo

de todos los factores antes mencionados, en algunos casos podrá optarse por una progresividad en términos de, primero pasar de un sistema inquisitivo a uno mixto, y luego de asentado éste, a uno acusatorio. En otro caso pasar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, pero con las variables de implementación antes señaladas (por regiones, por tipo de casos, etc.), la elección de una u otra alternativa dependerá de la confluencia de todas las variables estudiadas, pero lo que hay que tener en cuenta, en todo caso, es que la progresividad de la reforma no puede ser desordenada porque, de lo contrario, la capacidad de cambio estará sujeta al liderazgo de sus impulsores que puede sobrevivir en la primera etapa del proceso, pero que en la segunda etapa desaparece, y allí surgen las comisiones de coordinadores o de implementación de la reforma que precisamente -por esta falta de liderazgo- tampoco obtienen resultados alentadores.

En resumen, en este esquema es importante tener en cuenta que se deben detectar y descartar los falsos consensos que abortaran la reforma a poco de intentar implementarla. Por su parte, también, corresponde abandonar las visiones simplistas y unidimensionales que circunscribirán la problemática a un limitado campo de acción que no posee la fuerza suficiente para la transformación.

En definitiva, se propone un abordaje multidimensional, interdisciplinario y estratégico, que abarque todas las variables posibles, pero que con método adecuado y, bajo un plan de progresividad estudiado de antemano, incida sobre las más sensibles en términos de capacidad transformadora.

Todo ello, teniendo muy en cuenta el contexto cultural y la coyuntura política, elementos sin los cuales será imposible una verdadera transformación. Para eso, debemos aumentar las herramientas con las cuáles se puede operar en el sistema, tales como conocimiento empírico, conciencia de los recursos existentes, sistemas de evaluación dinámicos, y posibilidad de exigir resultados a corto plazo.

Para lograr la comprobación de estos extremos, y de la eficacia de las herramientas aplicadas, es imprescindible aumentar la capacidad evaluativa del sistema y todos sus operadores, capacidad que directa o indirectamente demostrará el grado de madurez del sistema y su predisposición al cambio.

Por ello, y para que esta evaluación sea lo más objetiva posible, se aprecia como deseable que ésta sea ajena a los generadores de la reforma, para que en términos constructivos proponga sobre la marcha las correcciones y ajustes necesarios para la mejor implementación del cambio.

En el desarrollo de los distintos informes nacionales, y en particular, en el informe final, se puede advertir el grado de implementación que ha obtenido la reforma procesal penal en cada uno de los países, pero esencialmente también cómo la existencia de este tipo de evaluaciones retroalimenta el proceso de cambio y devela los sectores más sensibles a los que hicimos referencia.

Todo ello denota que aún resta mucho por hacer, puesto que como hemos señalado, la reforma no se limita a un texto, un organigrama, una estructura, un diseño de gestión, sino que abarca esencialmente la transformación de toda una cultura judicial, y en ese contexto la tarea es casi inagotable.

Otoño del año 2004.
Dr. Adrián Marchisio

Introducción

«Avances en los Procesos de Reforma Procesal Penal en Países Latinoamericanos, La experiencia chilena»

A partir de la década de los 80, la gran mayoría de los países de América latina comenzaron a modificar sus sistemas de enjuiciamiento criminal desde un sistema inquisitivo, o inquisitivo mixto, a uno más adversarial⁴. El sistema inquisitivo, que variaba considerablemente en cada país, fue recogido del período de la colonia y adoptado durante el siglo XIX en los procesos de independencia, permaneciendo con algunos cambios durante más de un siglo. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado -básicamente por el reconocimiento positivo de los derechos humanos y los problemas de eficacia del sistema procesal penal inquisitivo-, surgió en la región un importante proceso de reforma a los sistemas de enjuiciamiento penal. Con todo, cabe observar que en la mayoría de los países los procesos de reforma a los sistemas de justicia criminal -y en esto Chile no constituye una excepción-, se enmarcaron dentro de un proceso todavía más ambicioso, a saber, la modernización y democratización del Estado⁵.

De ahí la importancia de un libro como que el que justifica esta introducción, pues pretende dar cuenta de este proceso de reforma al sistema de justicia criminal en Latinoamérica, en algunos casos desde la génesis del mismo hasta el estado actual de la Reforma Procesal Penal, en Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay, a partir del encuentro sostenido a finales del 2002 en la República del Paraguay, organizado por el Proyecto Reforma Judicial de la Cooperación Alemana (GTZ). Cabe advertir, desde ya, que un objetivo como éste requeriría de mucha más información que la que se puede entregar en estas páginas, pero la idea es entregar una visión panorámica del proceso penal en estos países para que quienes se interesen en el mismo puedan indagar más sobre su desarrollo.

⁴ Sin perjuicio de la abundante y contradictoria literatura que existe sobre el uso y sentido de la dicotomía inquisitivo-acusatorio, especialmente en el alcance y la utilidad que puede dársele a esta clasificación, queremos usar, para este trabajo, el sentido acusatorio en la idea de un sistema procesal que tenga como característica central el juicio oral y público; con una separación de funciones entre quien debe ejercer la persecución penal -el ministerio público- y quien ejerce la función jurisdiccional, los jueces. Todo esto dentro de un escenario de reconocimientos de los derechos básicos del debido proceso. Entendemos, a su vez, por inquisitivo aquel sistema donde el juez procede de oficio, ejerciendo directamente la persecución penal, recolectando y valorando las pruebas, con una etapa de investigación sumaria que, además de ser escrita y secreta, es la etapa central del proceso, y donde están limitados fuertemente los derechos a la contradicción y la defensa. En este sentido, *vid.*

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*, ed. Trotta, 2001. Sobre los sentidos y alcances de la dicotomía inquisitivo-acusatorio *vid.* Langer, Máximo, *La Dicotomía Acusatorio Inquisitivo y la Importación de Mecanismos Procesales de la Tradición Jurídica Anglo-Sajona*, en *Procedimiento Abreviado* 97-134, editado por Julio Maier y Alberto Bovino, Editores del Puerto, 2001. Además, en *Las Garantías Penales y Procesales Penales. Enfoque Histórico-Comparado*, 239 editado por Edmundo S. Hendler, 2001.

⁵ Una revisión los procesos de reforma a los sistemas de justicia criminal en la región en Julio Maier/Kai Ambos/Jan Woischnik (coordinadores), ed. Ad-hoc, 2000.

Génesis y Evolución del Nuevo Proceso Penal Chileno.

Por ser la experiencia chilena aquella en la cual hemos trabajado y, por lo mismo, la que más conocemos, ahondaremos en esta introducción respecto de la reforma chilena, haciendo referencia a los demás países en lo que sea pertinente. En primer lugar, y para situar el contexto de la Reforma Procesal Penal chilena, debemos, necesariamente, hacer un breve análisis del antiguo sistema procesal penal chileno y del contexto histórico en que comienzan a surgir las incipientes voces que abogan por una reforma al sistema procesal penal.

El procedimiento inquisitivo chileno, como sucedió en buena parte de la región, fue instaurado por España durante el período de la colonia. En él se establecían los pilares de lo que constituye un sistema inquisitivo ortodoxo, a saber, un proceso donde las facultades de investigar, acusar y condenar se concentraban en un juez, en el contexto de un proceso cuya etapa central era un sumario escrito y secreto, con escasas posibilidades de ejercer los derechos del imputado, y con una etapa de juicio o plenario carente de contradictoriedad, donde se ratificaba lo obrado en el sumario⁶. Todo esto dentro de un complejo sistema recursivo que, entre otras cosas, buscaba que el superior jerárquico tuviera la posibilidad de revisar lo obrado por el juez del crimen. A pesar de esto, el proceso de independencia y surgimiento de la República de principios del siglo XIX no tuvo mayor relevancia en este sentido, pues este proceso penal siguió vigente por casi un siglo, hasta que en 1906 se dictó el nuevo Código de Procedimiento Penal⁷. Este cuerpo normativo, aún cuando pretendió modificar el sistema procesal penal vigente a la época, mantuvo una estructura fuertemente inquisitiva y, como lo veremos *infra*, ni siquiera fue suficientemente innovador para adoptar los cambios que ya se estaban produciendo en Europa, y particularmente en España, manteniendo un modelo procesal obsoleto al momento de su dictación.

El Código de Procedimiento Penal de 1906, que entró en vigencia en 1907, de alguna manera nació obsoleto. La legislación española, que fue una de las principales fuentes de inspiración de este cuerpo normativo, se había modificado en 1882 con la Ley de Enjuiciamiento Criminal española estableciendo un sistema procesal penal que difería sustancialmente del que en definitiva se instauró en Chile. De hecho, dicha ley adscribía a un sistema procesal penal que, a partir de la codificación napoleónica, se expandió por toda Europa⁸. Lo interesante de esto es que el legislador chileno,

⁶ Son innumerables los trabajos que se han escrito sobre la inquisición, pero recomiendo, como sugerencia, la revisión de las siguientes obras, a saber, Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal*, Ed. Del Puerto, 1999, 2ª edición, 1º reimpresión. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Ed. Trotta, 2001; Foucault, Michael, *La verdad y las formas jurídicas*, Ed. Gedisa, 8º reimpresión, 2001; Zaffaroni, Raúl Eugenio; Alagia Alejandro; Slokar Alejandro, *Derecho Penal, parte general*, Ed. EDIAR, 2000; y, en particular, Cavallero, Ricardo, *Justicia Inquisitorial. El Sistema de Justicia Criminal de la Inquisición Española*, Ed. Ariel, 2003.

⁷ Es interesante, en este punto, indagar sobre las causas por las cuales el sistema inquisitivo de la colonia habría perdurado más allá del período de la independencia. A modo de hipótesis sostenemos que eso tiene explicación en la lógica misma del sistema inquisitivo, en la concentración de poder y en la lógica autoritaria del proceso penal, todo lo cual era altamente conveniente para las elites que se estaban formando en el país.

⁸ En todo caso, y como una reflexión personal, sostengo que con la perspectiva del tiempo esa decisión legislativa, junto a la supresión de los fiscales de primera instancia de 1927, devinieron en un factor positivo para la reforma que hoy día se está desarrollando en Chile. En efecto, la instauración de un modelo procesal particularmente inquisitivo, que luego se vio reforzado al eliminarse los fiscales de primera instancia, generó un escenario donde el cambio hacia un modelo adversarial debía ser radical.

De hecho, la creación de todo un aparato de persecución, a saber, el Ministerio Público, significó que uno de los actores más relevantes del nuevo proceso penal comenzara con este nuevo proceso penal y no estuviera contaminado con prácticas de un viejo modelo inquisitivo mixto. De hecho, buena parte de las dificultades que han tenido que enfrentar las experiencias

conociendo esto, decidió concientemente instaurar un modelo procesal penal que al momento de entrar en vigencia en Chile ya estaba obsoleto en España. El propio legislador, al momento de dictar el Código de Procedimiento Penal de 1907 reconoció esta realidad justificándola por cuestiones culturales, económicas y geográficas⁹.

A partir de ahí, entonces, el devenir del proceso penal fue básicamente errático¹⁰. Por un lado, buena parte de las modificaciones parciales que se le hicieron, lejos de morigerar su orientación inquisitiva, profundizaron tal carácter con modificaciones legales que reforzaron las potestades del juez inquisidor y, por otro, algunos intentos tardíos por establecer un conjunto de garantías para los imputados, que en ningún caso morigeraron las estructuras básicas del modelo inquisitivo. De hecho, una de las modificaciones más sustanciales que se le hicieron al Código de Procedimiento Penal fue la supresión de los promotores fiscales de primera instancia el año 1927¹¹. Esta supresión, como es lógico, profundizó el sistema inquisitivo al dejar en el juez del crimen toda la tramitación de la primera instancia, concentrando en él las funciones de investigar, acusar y fallar¹². La segunda de las modificaciones más radicales al Código de Procedimiento Penal, ahora desde la lógica del aumento de las garantías individuales, se produjo con el regreso de la democracia en la década del 90, en los comienzos del gobierno del ex presidente don Patricio Aylwin A. En ese período se dictaron un conjunto de modificaciones legales, que hoy se denominan «Leyes Cumplido»¹³, que buscaron básicamente dos cosas, a saber, introducir cambios importantes en la administración de la justicia penal y, además, adaptar el régimen de garantías individuales del proceso penal a los estándares de los tratados internacionales de derechos humanos. Sin perjuicio de los avances que esto significó para el respeto de los derechos humanos, lo cierto es que estas modificaciones tampoco importaron un cambio sustancial al proceso penal chileno, el que continuó con una estructura fuertemente inquisitiva¹⁴.

Sin embargo, a finales de los 80 y principios de los 90, con el advenimiento de la democracia, los distintos tratados internacionales que Chile había suscrito y ratificado sobre derechos fundamentales¹⁵, la conciencia de los abusos sistemáticos a los derechos humanos que se habían producido durante el régimen autoritario y las

⁹De hecho, en el mensaje del Código de Procedimiento Penal, el Presidente de la República se refiere a la instauración del juicio oral en algunos países europeos y justifica su exclusión del proceso penal chileno sosteniendo que «se comprende fácilmente que el sistema puede ser establecido en países ricos y poblados. En Chile parece que no ha llegado aún el tiempo de dar este paso tan avanzado, y ojalá no esté reservado todavía para un tiempo demasiado remoto». Mensaje del Código Procedimiento Penal.

¹⁰ Para una visión más acuciosa de las reformas al Código de Procedimiento Penal de 1907 *vid.* Duce, Mauricio; Riego, Cristián, *Introducción al Nuevo Sistema Procesal Penal*. 2002

¹¹ Sobre esto *vid.* el Decreto con Fuerza de Ley N° 426 de 1927.

¹² La supresión de los promotores fiscales significó la eliminación de los mismos en primera instancia. No debe confundirse, en todo caso, la existencia de estos fiscales con los fiscales de la Corte de Apelaciones y de la Corte Suprema, los que no ejercen facultades persecutorias sino que, en cambio, de control –básicamente de la legalidad- de lo actuado por el juez de primera instancia.

¹³ La denominación se debe a que en ese entonces el Sr. Francisco Cumplido Cereceda ocupaba el cargo de Ministro de Justicia.

¹⁴ Para un estudio mas completo de las leyes cumplido *vid.* Eyzaguirre, Cristóbal, *leyes Cumplido*, Editorial Conosur Ltda., Santiago, 1991, citado en Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *op. cit.* p. 66.

¹⁵ Básicamente la Convención americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1991 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos publicado en el Diario Oficial el 27 de Mayo de 1989.

investigaciones que constataban las arbitrariedades y abusos del sistema de enjuiciamiento criminal¹⁶, se generó un nuevo escenario de discusión respecto del sistema procesal penal, en su globalidad.

Es en ese contexto, entonces, donde uno debería identificar los inicios del nuevo proceso penal. Ahora bien, y como lo señalan Duce y Riego, la génesis de la Reforma Procesal Penal de Chile debe entenderse como un cambio social bastante complejo, en el que intervinieron una multiplicidad de actores y confluyeron un conjunto de factores e intereses, no siempre coincidentes¹⁷. De hecho, siguiendo a los mismos autores, el nuevo proceso penal no debe ser visto como una reforma autónoma del Estado que culminó con su presentación al Parlamento sino que -y ésta es una de las particularidades de la experiencia chilena-, como un proceso que comenzó desde de la sociedad civil¹⁸, con importante colaboración intelectual del extranjero, y que posteriormente fue recogida por el Ejecutivo quien no sólo la apoyó sino que la asumió como una iniciativa fundamental para el gobierno, patrocinándola en el legislativo.

Ahora bien, desde la perspectiva de los objetivos de la reforma, como se señaló, la idea del Ejecutivo era que la Reforma Procesal Penal constituyera un hito en términos de modificación a la estructura del Estado, en el sentido de avanzar hacia su modernización y democratización. De hecho, el mensaje del proyecto que el ejecutivo envió al Parlamento señalaba que la reforma no sólo se justificaba por la necesidad de adaptar la legislación chilena a los estándares básicos del debido proceso, sino que también como un paso indispensable en el proceso de desarrollo, el crecimiento económico y la modernización del Estado. Además, la reforma era vista como un cambio indispensable para mejorar los niveles de seguridad pública, básicamente por lo que ésta podía aportar en el aumento en la eficiencia de la persecución penal.

Este trabajo conjunto de la sociedad civil, en definitiva, resultó ser absolutamente relevante para el proceso de reforma porque añadió a la crítica dogmática -que básicamente se limitaba a algunos aportes de autores nacionales y del extranjero, y al propio análisis del Código de Procedimiento Penal- un sustento empírico que era difícilmente rebatible por los actores del sistema. Así, por ejemplo, algunos estudios dieron cuenta del excesivo tiempo que el sistema de enjuiciamiento se demoraba en resolver los conflictos, de la escasa capacidad de dar respuestas del sistema, de las limitadas garantías que podían ejercer los imputados en el transcurso del proceso, de los abusos a los que a veces se veían expuestos por algunos órganos auxiliares de la justicia y que, en general, no tenían capacidad para contenerlos.

Sin embargo, una vez que el proceso de reforma fue avanzando en la discusión política legislativa, el Ministerio de Justicia fue asumiendo un rol más protagónico en la discusión del proyecto de ley, para lo cual se entregó su seguimiento a la División

¹⁶ En este aspecto hay que destacar una serie de trabajos investigativos desarrollados por la Universidad Diego Portales, y otros, que dieron cuenta de este problema, y, además, el informe del Relator especial para las naciones Unidas Sir Nigel Rodley de 1995, en que constató que si bien en Chile la tortura no era generalizada ni tampoco era una política gubernamental habían suficientes casos para no considerarlas como aberraciones aisladas. De hecho, sus recomendaciones fueron a que las autoridades de ese entonces continuaran preocupándose de la situación y que se adoptaran medidas específicas para rechazar la práctica de la tortura. Respecto del proceso penal inquisitivo que regía en Chile el relator especial fue incluso más allá y sostuvo que la estructura del procedimiento penal chileno resultaba inadecuada respecto de un conjunto de estándares desarrollados por el derecho internacional para la protección de la integridad física y psíquica de los imputados de un delito, destacándose expresamente la inconveniencia de la concentración de funciones de investigar, acusar y fallar en la persona del juez del crimen.

¹⁷ Para una visión más completa de la génesis de la reforma *vid.*, Duce, Mauricio y Riego Cristián, *op. Cit.* 2002.

Jurídica. De hecho, en un momento del proceso de reforma, cuando la discusión tomó ribetes más técnicos y específicos, que decían relación básicamente con cuestiones de presupuesto, implementación, e infraestructura, se creó, por medio del Decreto Supremo 210 del 2 de marzo de 1998, la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Dicha unidad, compuesta por un equipo de profesionales de distintas áreas, como abogados, ingenieros, arquitectos y posteriormente periodistas, se creó, entre otras, con el objetivo de cumplir con el seguimiento legislativo de los proyectos de reforma y la planificación para la implementación del nuevo proceso penal. La creación de esta Unidad por parte del Ministerio de Justicia fue tan fundamental que, en opinión de Duce y Riego, «la participación que originariamente tienen las instituciones gestoras del proyecto disminuyó en forma proporcional». Con esto no se quiere decir, por cierto, que esas instituciones hayan dejado de tener relevancia en el proceso de reforma, sino tan solo que en un momento del desarrollo de ella, se vio la necesidad de una conducción central por parte del Ministerio de Justicia que, entre otras cosas, pudiese hacerse cargo de los aspectos más técnicos y específicos de la implementación y puestas en marcha de la Reforma Procesal Penal. Las instituciones gestoras, por cierto, siguieron siendo un aporte fundamental para el proceso legislativo.

Una vez que el nuevo proceso penal entró en vigencia, la Reforma Procesal Penal ha tenido dos líneas de desarrollo. Por un lado, la ley 19.665 en su artículo 6° transitorio reformó el Código Orgánico de Tribunales creando la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, la que tiene por función «realizar los estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal»¹⁹. Por otro lado, las propias instituciones, como era lógico, han adquirido mucho mayor liderazgo en la conducción e implementación de sus propias necesidades.

La Reforma Procesal Penal, en todo caso, significó un esfuerzo legislativo inédito en nuestro país, donde las mayores modificaciones legales son:

- I. **Reforma Constitucional que Creó el Ministerio Público, Ley N° 19.519**, publicada en el Diario Oficial de 16.09.1997, que establece una de las bases de la nueva justicia, al separar las funciones de juzgar e investigar, creando para la segunda un nuevo órgano público, de carácter autónomo.
- II. **Ley Orgánica del Ministerio Público, N° 19.640**, publicada en el Diario Oficial de 15.10.1999, que establece la organización y planta del nuevo organismo encargado de la investigación de los delitos.
- III. **Ley que Crea los Tribunales Orales y Juzgados de Garantía, N° 19.665**, publicada en el Diario Oficial de 09.03.2000, que modifica el Código Orgánico de Tribunales, creando los nuevos Juzgados, estableciendo su asiento, competencia y organización.

¹⁹ La Comisión está compuesta por representantes de todas las instituciones y, en la práctica, la integran el Ministro de Justicia, quien la preside, y su subsecretario, el Presidente de la Corte Suprema y un Ministro designado por el pleno de la misma, el Fiscal Nacional, El Defensor Nacional y el Presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados. Además, cuenta con un secretario ejecutivo designado por la Comisión y un equipo de profesionales de apoyo.

- IV. **Código Procesal Penal:** A marzo de 2000, se encontraba pendiente la aprobación del nuevo Código Procesal Penal. Tras 6 meses de arduo trabajo conjunto con el Congreso Nacional, se aprobó la **Ley Nº 19.696**, cuerpo esencial, que establece la nueva forma de administrar justicia criminal.
- V. **Ley Nº 19.762, (complementada por ley 19.919) que cambia la gradualidad de la Reforma Procesal Penal: en septiembre de 2001 el congreso nacional aprobó el proyecto presentado por este ministerio, sobre cambio de gradualidad de la RPP, la que quedó calendarizada de la siguiente manera:**
- | | | |
|--------------------------------|----------|---------------------------------|
| 16 de Diciembre de 2000 | : | IV y IX regiones |
| 16 de Octubre de 2001 | : | II, III y VII regiones |
| 16 de Diciembre de 2002 | : | I, XI y XII regiones |
| 16 de Diciembre de 2003 | : | V, VI, VIII y X regiones |
| 16 de Junio de 2005 | : | Región Metropolitana |
- VI. **Ley Nº 19.794, sobre agrupación de tribunales de la Reforma Procesal Penal, de Santiago.**
Esta ley estableció asiento en la comuna de Santiago para un total de 15 Juzgados de Garantía y 7 Tribunales de Juicio Oral en lo penal, lo que permitirá construir un gran Centro de Justicia en esa comuna.
- VII. **Ley Nº 19.806 que establece las normas adecuatorias** Aprobado por el Congreso Nacional y publicada en el Diario Oficial de 31.05.2002.
- VIII. **Ley Nº 19.815, que modifica artículo 281 del código procesal penal,** publicada en el Diario Oficial de 11.07.2002 restringe los antecedentes que deben ser remitidos por el Juzgado de Garantía al Tribunal de Juicio Oral.
- IX. **Ley Nº 19.861, que establece nombramiento gradual de jueces de garantía y de tribunal de juicio oral en lo penal.** Publicada en el Diario Oficial de 31.01.2003.

En términos presupuestarios, una vez concluida la puesta en marcha de la reforma chilena, el presupuesto que destina el Estado de Chile a la justicia criminal se habrá cuadruplicado, de un costo anual de operación cercano a los US\$ 50 millones se pasará a uno de US\$ 212 millones.²⁰ Además, a ello es necesario agregar los costos de inversión calculados para implementar la reforma que bordean los US\$ 300 millones destinados a la compra de terrenos, diseño y construcción de edificios, compra de muebles, insumos de computación, software, etc. Estos gastos tendrán un impacto muy relevante en el presupuesto nacional destinado al sector justicia. El año anterior al inicio de la implementación de la reforma, 1999, el presupuesto asignado al sistema judicial representó aproximadamente un 0,8%

²⁰ Baytelman, Andrés (redactor), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y al Centro de Estudios de la Justicia de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 2002.

²¹ Información verificada según los datos que se tienen en la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal.



del presupuesto nacional. Se estima que al finalizar la implementación de la reforma este presupuesto se habrá incrementado a cerca del 2%²¹.

Otro de los aspectos centrales del proceso de Reforma Procesal Penal, lo constituyen algunas experiencias inéditas en término de capacitación de los nuevos actores del sistema. Estas experiencias dan cuenta de programas de capacitación concebidos con metodologías innovadoras, rompiendo la clásica distinción entre destrezas y conocimientos, ofreciendo imágenes alternativas de cómo hacer las cosas, que han sido un puntal para el funcionamiento y desarrollo del nuevo sistema²². Creemos que esta experiencia debería profundizarse y replicarse en el resto de la región, estableciendo nuevas metodologías de enseñanza que vayan por la línea de entregar, además del conocimiento normativo, clases prácticas con problemas y soluciones cotidianas del proceso penal.

Una última característica especial del proceso de reforma chileno se refiere al método de implementación del mismo. A diferencia de lo ocurrido en otros países en donde la reforma comenzó a funcionar en todo el país simultáneamente, o con alguna forma de implementación por institución, en Chile se escogió un sistema de implementación gradual por regiones. De hecho, como señalan Duce y Riego, la gradualidad de la puesta en marcha privilegió las necesidades técnicas del proceso por sobre «los principios jurídicos» que tradicionalmente han orientado la implementación de los procesos de reforma en la región.²³

La gradualidad del sistema fue establecida por el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, norma que determinó cinco etapas de implementación. Son tres las razones que justificaron la gradualidad, a saber, razones técnicas (la dificultad de capacitar y llenar todos los cargos de jueces, fiscales, defensores y funcionarios que importa la reforma de una sola vez), presupuestarias (dividir el costo de inversión inicial en varias etapas) y, por último, para mantener una constante evaluación de la reforma a fin de ir ajustando sus deficiencias a medida que se va implementando en las distintas regiones²⁴.

La metodología de implementación gradual del sistema significa básicamente dos cosas: (1) que éste entra en vigencia por etapas anuales en las distintas regiones del país; (2) que el nuevo sistema sólo conoce casos producidos a partir de su entrada en vigencia. Los casos antiguos siguen siendo competencia de los tribunales del viejo sistema, por lo que durante un período de transición

²²Un hito central de esto lo constituye los programas de capacitación interinstitucional que se han hecho sistemáticamente en cada una de las etapas en que ha empezado a implementarse la Reforma Procesal Penal. Estas actividades, que se hacen en conjunto entre todas las instituciones, con la coordinación de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, han significado una característica excepcional del proceso de reforma al proceso penal chileno. Para un estudio más profundo de los programas de capacitación interinstitucional *vid.* Manuales de Procesos de Coordinación Interinstitucional, *Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, 2000.*

²³Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *op. Cit.* 2002. Así, por ejemplo, se sostuvo que la gradualidad de la implementación lesionaba el principio de igualdad ante la ley, por cuanto en dos regiones distintas los imputados iban a tener procesos penales completamente distintos.

²⁴No obstante que esta última razón ha sido objeto de crítica por parte una minoría, lo cierto es que a la luz de la implementación de la reforma en todo el país ha sido una herramienta fundamental para poder evaluar, conocer y ajustar la reforma en aquellas cuestiones que requerían un cambio para sostener la legitimidad del sistema. En ningún caso, con esto, se adscribe a un pensamiento sistémico, sino que simplemente entender que la Reforma Procesal Penal antes de su implementación era sólo una materialización teórica elaborada desde lo mejor del pensamiento procesal penal chileno y extranjero pero sin base empírica alguna. Sólo a partir de la implementación de la reforma y su puesta en marcha, aquel plexo teórico normativo tomó contacto en la realidad y, por lo mismo, se observó que algunas cuestiones que se habían pensado en el papel no eran coincidentes con la práctica.

coexisten ambos: el nuevo sistema que crece con los casos nuevos y el sistema viejo que disminuye paulatinamente su carga de trabajo con los casos antiguos que comienzan a resolverse²⁵. La idea central de la entrada en vigencia gradual de la reforma era, entonces, generar un espacio de ensayo y error sobre el cual se pudiera aprender de las dificultades del nuevo proceso penal, para así dar una respuesta satisfactoria a la misma. Además se pretendía estudiar el funcionamiento práctico del mismo para analizar la necesidad de incorporar modificaciones legales, antes de que la reforma se implementara en zonas de mayor población y más conflictiva en términos delictuales.

Breve Visión de Los Principios del Nuevo Proceso Penal²⁶

El nuevo proceso penal, como ya se ha señalado, modifica radicalmente el sistema de persecución penal chileno y, como tal, incorpora una serie de principios que orientan el proceso penal. Estos principios, a mi juicio, buscan básicamente tres objetivos, a saber, establecer un sistema de justicia criminal adversarial y contradictorio; un sistema de garantías para el imputado que permita respetar los derechos individuales que están recogidos en la Constitución y en los tratados internacionales; y, por último, establecer un conjunto de derechos para la víctima del delito que buscan reposicionarla como un actor relevante en el nuevo proceso penal²⁷. Estas líneas de objetivos probablemente no son coincidente con la visión más procesalista de la reforma pero, a mi juicio, constituyen una buena orientación política hacia lo que son los objetivos mayores del nuevo proceso penal.

Como se señaló, entonces, uno de los objetivos de la Reforma Procesal Penal fue establecer un sistema oral, público y adversarial, cuyo eje central del proceso lo constituyera el juicio oral²⁸. La idea de instaurar un modelo adversarial, oral y público no era otra sino el de dar un escenario donde se pudiesen concretar tres cuestiones específicas, a saber, un escenario de mayor respeto a las garantías del imputado, separar las funciones de persecución de las jurisdiccionales y, además, establecer un escenario donde la ciudadanía pudiese participar de la administración de justicia. Respecto de este último punto, lo cierto es que el establecimiento de un modelo oral y público pretende hacer más transparente el sistema de justicia criminal a fin de que la ciudadanía pueda participar del escrutinio hacia el sistema de justicia criminal²⁹. El juicio oral, público y contradictorio, por su parte, busca establecer un escenario de adversarialidad entre las partes para que, a través de la competencia recíproca, se pueda sofisticar y controlar la información del juicio oral.

²⁵ Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *op. Cit.* 2002

²⁶ A continuación se expone, desde un prisma político, los principios más relevantes del nuevo proceso. Para una revisión más completa de los mismos, además de desarrollados normativamente, *vid.*

Horvitz L., María Inés; López M. Julián, *Derecho Procesal Penal Chileno*, T1, Ed. Jurídica de Chile, 2002.

²⁷ Respecto de este tema, aun cuando no es objeto de este trabajo, hay que señalar que en el proceso de reforma chileno, pero también el resto de la región, el diagnóstico del sistema inquisitivo era lapidario en cuanto al tratamiento que este le daba a la víctima del delito. Por eso, y siendo coincidente con la tendencia moderna del procesalismo penal, el nuevo Código Procesal Penal presenta una preocupación permanente por el tratamiento y los derechos de la víctima. Para una completa visión de la revalorización de la víctima en el proceso penal *vid.* Castillo V., Ignacio, *La Reparación de la Víctima en el Nuevo Proceso Penal; Un Camino de la Inquisición al Acusatorio*. Inédito.

²⁸ El artículo 1 del Código Procesal Penal (en adelante CPP) establece claramente esta idea al prescribir que «Toda persona tiene derecho a un juicio previo, oral y público, desarrollado en conformidad con las normas de este cuerpo legal.»

²⁹ Debo reconocer, en todo caso, que como formas de participación, la que mas profundiza este aspecto es la participación de la ciudadanía en los sistemas de jurados. Sobre ese punto *vid.*, en este mismo libro, la experiencia de Bolivia.

Hay dos cosas que a partir de esta idea se han ido asentando en el devenir del nuevo proceso penal, por una parte, la necesidad de que las audiencias se hagan oralmente (no sólo las del juicio oral sino que también las de la etapa de instrucción) y, por la otra, que el juicio oral, aún cuando no constituya la forma principal de resolución de los conflictos penales, mantenga una importancia en el proceso que sirva de fuerza controladora de todo lo que sucede durante la investigación. Sobre estas dos ideas creo que es necesario extenderse un poco.

Una de las cuestiones que ha sido fundamental en el proceso de reforma chileno, y que lo diferencia de buena parte de las experiencias de la región, es el hecho de que las audiencias que se realizan en la etapa de investigación se están desarrollando en audiencias orales, públicas y contradictorias. En la práctica, más del 98% de las audiencias se están desarrollando en esas condiciones, lo implica que hoy día casi todas las audiencias donde se discute la legalidad de la detención, la aplicación de medidas cautelares u otras decisiones que puedan afectar derechos del imputado se desarrollan en un contexto de oralidad, publicidad y contradictoriedad, en la que el derecho a la defensa se ejerce activamente y el juez resuelve inmediatamente con la información que las partes aportan en el desarrollo de la audiencia. Esto ha significado, en la práctica, un desincentivo al uso del expediente como recurso de información del proceso y, además, de la burocratización de la investigación. En todo caso, hay que señalar también que el Código Procesal Penal consagra la posibilidad de que el fiscal le pueda solicitar al juez de garantía medidas intrusivas de derechos fundamentales, sin comunicación previa del defensor del imputado, cuando por la gravedad de los hechos o la naturaleza de la diligencia estas resulten indispensables para el éxito de la investigación³⁰.

Respecto de lo segundo, a saber, la importancia del juicio oral como eje central del nuevo proceso, lo cierto es que es importante precisar algunas cuestiones previas por cuanto se ha criticado que con la cantidad de casos que llegan a juicio oral –no más del 2% de las causas- esta afirmación no sería más que una quimera. Esta crítica, a mi juicio equivocada, se fundamenta en el hecho que el nuevo proceso penal contempla varias formas de término anticipado de las causas, ya sea por facultades discrecionales del Ministerio Público o por salidas alternativas del proceso. Sin embargo, lo relevante para los efectos de lo que aquí se plantea es que debido a que el juicio oral constituye un derecho del imputado, quizás la herramienta más fuerte de éste, las actuaciones de la investigación (sobre todo aquellas inmediatamente posteriores al delito) debieran desarrollarse con la mayor profesionalidad posible porque, en última instancia, el imputado puede decidir ir a juicio oral y el Ministerio Público verse afectado por

³⁰ El artículo 236 del CPP dispone «*Autorización para practicar diligencias sin conocimiento del afectado.* Las diligencias de investigación que de conformidad al artículo 9° requirieren de autorización judicial previa podrán ser solicitadas por el fiscal aun antes de la formalización de la investigación. Si el fiscal requiriere que ellas se lleven a cabo sin previa comunicación al afectado, el juez autorizará que se proceda en la forma solicitada cuando la gravedad de los hechos o la naturaleza de la diligencia de que se tratare permitiere presumir que dicha circunstancia resulta indispensable para su éxito.

Si con posterioridad a la formalización de la investigación el fiscal solicitare proceder de la forma señalada en el inciso precedente, el juez lo autorizará cuando la reserva resultare estrictamente indispensable para la eficacia de la diligencia.»

³¹ Esta idea se ve positivizada al menos en dos artículos, a saber, el artículo primero recién citado y el artículo 276, específicamente en su inciso tercero, respecto del ilicitud de la prueba, en cuanto señala que el juez puede excluir prueba cuando estas «provinieren de actuaciones o diligencias que hubieren sido declaradas nulas y **aquellas que hubieren sido obtenidas con inobservancia de garantías fundamentales**».

esa deficiente investigación³¹. En segundo lugar, que el juicio oral constituya la etapa central del proceso, y un derecho que sólo el imputado puede renunciar, permite que en la práctica todo el proceso se oriente hacia el juicio oral constituyéndose ésta en una etapa estratégica para las partes.

Por último, un sistema adversarial, en cuanto entrega la persecución al Ministerio Público y el resguardo de los derechos del imputado a un defensor - todo esto en el contexto de un proceso contradictorio-, pretende erigirse como una herramienta para la eficiencia del sistema, entregando al Ministerio Público la función de investigar y perseguir penalmente a los infractores de la ley penal. Para estos fines, el nuevo proceso penal establece una serie de mecanismos para poder hacer más eficaz el proceso penal, entre otras:

- *Facultad Discrecional del Ministerio Público*³²
- *Suspensión condicional del procedimiento*³³
- *Acuerdos reparatorios*³⁴
- *Negociación del Procedimiento abreviado entre el Fiscal y el imputado*³⁵

Un Proceso que se Preocupa de la Víctima.

Junto con la instauración de un sistema de enjuiciamiento criminal acusatorio, el respeto al debido proceso, y la implementación de un juicio oral, público y contradictorio, el nuevo proceso penal introdujo, a nivel de principios básicos del sistema, la promoción de los intereses concretos de la víctima de los delitos³⁶. El nuevo proceso regula todo un conjunto de derechos para las víctimas de los delitos, y establece un plexo de deberes para los fiscales y los órganos de la persecución penal, en cuanto los obliga a velar por los intereses y la protección de las víctimas³⁷. De hecho, con la terminología «víctima» el código intentó ampliar la cobertura de protección que se otorga a la persona ofendida por el delito, superando la arcaica determinación de ofendido. El concepto víctima, para este nuevo proceso, supone algo más que el simple ofendido. Cabe agregar que este nuevo estatuto protector de las víctimas tiene, incluso, reconocimiento constitucional³⁸.

En ese sentido, el nuevo Código Procesal Penal le otorga a las víctimas el carácter de sujeto procesal aún en el caso de que no intervenga como querellante, reconociéndole un conjunto de derechos que buscan romper con la situación en que ésta se encontraba en el antiguo régimen procesal penal. Entre otros, se establece el derecho de la víctima a ser informada de los resultados del procedimiento, a solicitar medidas de protección ante eventuales atentados y oponerse a las facultades discrecionales del Ministerio Público.

Del mismo modo, cabe destacar que la propia Ley Orgánica del Ministerio Público regula un conjunto de normas relativas a la víctima, reiterando la obligación de los fiscales de adoptar medidas para protegerla y, también, obligando a la

³² Específicamente el Archivo Provisional y el Principio de Oportunidad.

³³ La Suspensión Condicional del Procedimiento esta regulada en los artículos 237 y ss. del CPP.

³⁴ Los Acuerdos reparatorios se encuentran regulados en los artículos 241 y ss. del CPP.

³⁵ El Procedimiento abreviado, a su vez, está regulado en los artículos 406 y ss. del CPP

³⁶ Mensaje de S.E. el Presidente de la República del proyecto de ley que establece el Código Procesal Penal (boletín N°1630-07)

³⁷ Los principales derechos de las víctimas pueden encontrarse, entre otros, en los artículos 6, 78, 83, 109 del Código Procesal Penal.

³⁸ El artículo 80-A dispone que el Ministerio Público le corresponde «... la adopción de medidas para proteger a las víctimas...»

³⁹ Artículo 20 de la LOC del Ministerio Público.

⁴⁰ Artículo 34 de la LOC del Ministerio Público.



creación de la División de Víctimas y Testigos³⁹ y de las Unidades de Atención a las Víctimas y Testigos⁴⁰.

En definitiva, el nuevo proceso no sólo amplía considerablemente el concepto de víctima, sino que junto con reconocerle un extenso catálogo de posibilidades de actuación, le impone al Ministerio Público el deber de velar por su protección y por sus intereses durante todo el procedimiento, informándole acerca del curso y resultado del procedimiento, de sus derechos y de las actividades que debe realizar para ejercerlos. Junto a ello, pone de cargo del órgano de persecución ordenar por sí mismo o solicitar al tribunal, cuando sea pertinente, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables futuros atentados.

Adicionalmente la policía y los organismos auxiliares deben otorgarle un trato acorde con su condición de víctima, procurando facilitar al máximo su participación en los trámites que deba intervenir⁴¹.

Por último, una de las cuestiones claves respecto de la víctima es la incorporación de los Acuerdos Reparatorios como una salida alternativa del nuevo proceso penal, ya que permite que la víctima, previo acuerdo con el imputado, satisfaga sus pretensiones personales incluso por sobre la pretensión punitiva del estado⁴². Tal es la importancia que esta salida alternativa tiene para el nuevo proceso, lo que es coincidente con la preocupación por la satisfacción de los intereses de la víctima, que una de las primeras modificaciones legales que se le hicieron al Código Procesal Penal dispuso explícitamente en el inciso segundo del artículo 6 del CPP el deber de los fiscales de promover durante el curso del procedimiento los acuerdos patrimoniales, medidas cautelares u otros mecanismos que faciliten la reparación del daño causado a la víctima⁴³.

Un Sistema de Garantías para el Imputado⁴⁴.

Después de la experiencia del proceso inquisitivo fue necesario establecer un conjunto de garantías para el imputado que, entre otras cosas, pudiesen acercar al nuevo proceso penal a los estándares que están establecidos en los

⁴¹ Presentación de la Ministra de Justicia, María Soledad Alvear Valenzuela, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

⁴² El artículo 241 dispone que «*Procedencia de los acuerdos reparatorios.*

El imputado y la víctima podrán convenir acuerdos reparatorios, los que el juez de garantía aprobará, en audiencia a la que citará a los intervinientes para escuchar sus planteamientos, si verificare que los concurrentes al acuerdo hubieren prestado su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de sus derechos.

Los acuerdos reparatorios sólo podrán referirse a hechos investigados que afectaren bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, consistieren en lesiones menos graves o constituyeren delitos culposos.

En consecuencia, de oficio o a petición del ministerio público, el juez negará aprobación a los acuerdos reparatorios convenidos en procedimientos que versaren sobre hechos diversos de los previstos en el inciso que antecede, o si el consentimiento de los que lo hubieren celebrado no apareciere libremente prestado, o si existiere un interés público prevalente en la continuación de la persecución penal. Se entenderá especialmente que concurre este interés si el imputado hubiere incurrido reiteradamente en hechos como los que se investigaren en el caso particular.

⁴³ Texto modificado por la Ley N° 19.789 del 30 de enero de 2002.

⁴⁴ Para una comprensión cabal de este capítulo es importante considerar el rol y la importancia de la Defensoría penal pública, en especial por la importancia del modelo de defensa licitada, lo que a mi juicio permite ampliar y mejorar el sistema de defensa a quienes no tienen recursos. Sobre esto *vid.* el capítulo de la Defensoría Penal Pública en este libro.

distintos tratados internacionales. Los principios más importantes, en este sentido son los siguientes:

Imparcialidad

A diferencia del proceso penal inquisitivo el nuevo proceso penal hace una doble distinción en orden a asegurar la imparcialidad. Por una parte, separa las facultades de investigar de las facultades jurisdiccionales. Ahora es el Ministerio Público, y no el órgano jurisdiccional, el que ejerce la persecución penal, por ende, es él quien realiza la investigación –con el auxilio de las policías y los órganos auxiliares- y quien decide acusar o no a un imputado. El juez de garantía, a su vez, está encargado de articular los intereses y derechos de los intervinientes, en particular los del imputado. El juez de garantía, en otras palabras, tiene por finalidad que en la etapa de investigación se respeten los derechos del imputado y permitir que el Ministerio Público pueda desarrollar su investigación exitosamente, permitiéndole afectar derechos del imputado cuando esto parezca razonable.

A su vez, el nuevo proceso penal asegura la imparcialidad objetiva separando las funciones jurisdiccionales en la etapa de la investigación de las del juicio oral, asegurando que el juez que ha intervenido en la etapa de investigación no sea el mismo juez que intervenga en la etapa de juicio oral⁴⁵. La idea, en el fondo, es que el tribunal de juicio oral no se haya formado una idea respecto de la participación del imputado antes de recibir la información en el juicio oral.

Inmediación y Concentración

A diferencia de lo que ocurría en el antiguo sistema inquisitivo, en que el juez no tenía contacto directo con las pruebas sino que delegaba en un subalterno, en la especie el actuario, en el nuevo proceso penal, en cambio, la presencia del Juez es requisito de validez de cualquiera actuación.

Por lo mismo, en Juicio oral y Público se deben presentar todas las pruebas, salvo algunas excepciones⁴⁶, y con esa información los Jueces fallan de inmediato, absolviendo o condenando.

Presunción de Inocencia y Derecho a la Defensa

El nuevo proceso penal prescribe expresamente dos cuestiones que a la luz del antiguo sistema de enjuiciamiento criminal no quedaban claramente establecidas, a saber, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa y,

⁴⁵ Hay que reconocer, desde ya, que en este aspecto el nuevo proceso penal presenta dos falencias importantes, pero a mi juicio no insalvables. Se permite que el juez de garantía pueda resolver un abreviado y un procedimiento simplificado, lo cual infringe claramente el principio de imparcialidad objetiva del tribunal. Sin entrar a analizar cada uno de estos procedimientos, me parece que esta cuestión no es irresoluble toda vez que el nuevo proceso penal contempla regímenes jurisdiccionales y no de radicación de las causas lo que permitiría que en estas causas sea otros jueces y no el que sustancia la causa el que resuelva la cuestión. En particular creo más problemático esta cuestión respecto del abreviado –más aun si el juez decidió sobre una medida cautelar en contra del imputado- lo que podría solucionarse fácilmente evitando que ese juez resuelva el abreviado. Respecto del simplificado, a su vez, creo que la cuestión es menos relevante toda vez que el juez de garantía cuando resuelve el simplificado en general no tiene mayor información que la que tendría un tribunal oral en lo penal con la lectura del auto de apertura. En caso contrario la recomendación sería la misma.

⁴⁶ Las excepciones están establecidas tácitamente en el artículo 331 y dicen relación con ciertas declaraciones anteriores al juicio que pueden ser presentadas al juicio oral cuando se dan los requisitos, por lo demás restringidos, para su procedencia.



particularmente, el momento en que se entendía que el imputado podía ejercer el derecho a la defensa.

Respecto de la presunción de inocencia, el artículo 4 del CPP, señala que «ninguna persona será considerada culpable ni tratada como tal en tanto no fuere condenada por una sentencia firme». Esta norma, que algunos autores señalan como principio de no culpabilidad, viene a asegurar que el imputado no sólo debe ser considerado como inocente, sino que también debe ser tratado como tal. Lo interesante respecto de esta norma, es que si bien no tiene un tratamiento positivo que prescriba el alcance y sentido preciso que debe dársele, es una norma que podría expandirse por todo el proceso sirviendo como criterio orientador al juzgador.

Respecto de la segunda cuestión, a saber, el derecho a la defensa, lo cierto es que el nuevo proceso penal establece una radical diferencia respecto del modelo anterior. En efecto, el nuevo proceso penal no sólo regula el derecho a la defensa como el derecho a la defensa letrada o técnica del imputado, sino que además la asegura desde la primera actuación del aparato de persecución en contra del imputado, lo que significa en la práctica que el imputado puede ejercer el derecho a la defensa desde el primer momento de la persecución penal⁴⁷.

Cautela de Garantías

Una de las peculiaridades más innovadoras del nuevo proceso penal es que estableció un mecanismo de cautela de garantías del imputado para aquellos casos en que éste no se encuentre en condiciones de ejercer durante el proceso los derechos que la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile le reconocen, para que el juez adopte las medidas necesarias pudiendo, incluso, sobreseer temporalmente la causa hasta que el imputado éste en condiciones de enfrentar el proceso ejerciendo adecuadamente sus derechos. Esta norma tiene una importancia radical pues establece un mecanismo expedito mediante el cual el imputado –y su defensor, por cierto- puede solicitar que el juez determine y cautele que el proceso se haga con respeto a sus derechos. En concreto el artículo 10 del CPP prescribe que «en cualquiera etapa del procedimiento en que el juez de garantía estimare que el imputado no está en condiciones de ejercer los derechos que le otorgan las garantías judiciales consagradas en la Constitución Política, en las leyes o en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, adoptará, de oficio o a petición de parte, las medidas necesarias para permitir dicho ejercicio. Si esas medidas no fueren suficientes para evitar que pudiere producirse una afectación sustancial de los derechos del imputado, el juez ordenará la suspensión del procedimiento y citará a los intervinientes a una audiencia que se celebrará con los que asistan. Con el mérito

⁴⁷ Esta conclusión se obtiene, como es obvio, de una interpretación armónica de los artículos 7 y 8 del CPP. En efecto el artículo 7 del CPP prescribe que «Calidad de imputado. Las facultades, derechos y garantías que la Constitución Política de la República, este Código y otras leyes reconocen al imputado, podrán hacerse valer por la persona a quien se atribuyere participación en un hecho punible desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia. Para este efecto, se entenderá por primera actuación del procedimiento cualquiera diligencia o gestión, sea de investigación, de carácter cautelar o de otra especie, que se realizare por o ante un tribunal con competencia en lo criminal, el ministerio público o la policía, en la que se atribuyere a una persona responsabilidad en un hecho punible.» El artículo 8, a su vez, prescribe que «Ámbito de la defensa. El imputado tendrá derecho a ser defendido por un letrado desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra.

El imputado tendrá derecho a formular los planteamientos y alegaciones que considerare oportunos, así como a intervenir en todas las actuaciones judiciales y en las demás actuaciones del procedimiento, salvo las excepciones expresamente previstas en este Código.»

de los antecedentes reunidos y de lo que en dicha audiencia se expusiere, resolverá la continuación del procedimiento o decretará el sobreseimiento temporal del mismo».

Breves Consideraciones Finales.

A la luz de los avances brevemente resumidos es posible concluir que, en su estado actual de desarrollo, la Reforma Procesal Penal chilena se muestra como una experiencia de modificación legal y cultural bastante exitosa, lo que se ha traducido en un impacto directo en los resultados de funcionamiento de la misma⁴⁸. De hecho, a la luz de la información empírica que se ha generado en los distintos países de la región, la Reforma Procesal Penal chilena aparece como un proceso que, a pesar de los imperfectos que pueda tener, se muestra como exitoso respecto de otros procesos de reforma en la región⁴⁹.

De hecho, según Duce, la Reforma Procesal Penal chilena comienza a consolidarse en América Latina como una de las experiencias más exitosas y positivas de cambio a los sistemas de justicia criminal en la región. Ello no sólo obedece a que el proceso de implementación ha cumplido satisfactoriamente con el programa previamente establecido, sino porque los resultados concretos que se han obtenido en diversas áreas de funcionamiento del sistema se muestran como muy superiores a los de otros países de la región⁵⁰.

En este contexto, uno de los desafíos más importantes de la Reforma Procesal Penal es mantener los resultados que ha mostrado en el funcionamiento del sistema una vez que ésta sea implementada en la quinta etapa de desarrollo, a saber, la Región Metropolitana. De hecho, es esta etapa donde se proyecta que el sistema opere con 40% de la población y con más de un 40% de las causas criminales del país, lo que constituye un escenario inédito para la Reforma Procesal Penal. Por lo mismo, no son pocos los que piensan que la implementación de la reforma en la Región Metropolitana constituye la «prueba de fuego» del nuevo proceso penal. Creo, en consecuencia, que para que se mantenga la evaluación exitosa de la misma resulta indispensable que ésta sea capaz de detectar prontamente las mejores prácticas de las etapas anteriores y pueda replicarlas exitosamente en la Región Metropolitana. Por eso, es indispensable mantener un análisis permanente, una evaluación constante de la reforma, para que las instituciones puedan desarrollar desde ya un plan de acción para la quinta etapa; además, se requiere que el sistema avance hacia un modelo de integración de sistemas e información estadística de la reforma. De hecho, la información que hoy se encuentra disponible, y que es abundante, es imprescindible para poder identificar los logros y defectos de la reforma y, por lo mismo, se requiere perfeccionar los sistemas de información para hacerlos homologables entre todas las instituciones. Sólo con información confiable y homologable entre las instituciones podremos mantener

⁴⁸ La información estadística que hoy existe de la Reforma no tiene parangón en el sistema inquisitivo, de hecho, cada institución prepara en forma periódica un completo estudio estadístico de la reforma. Un análisis estadístico interinstitucional en Anuario Estadístico Interinstitucional 2002 y 2003.

⁴⁹ *Vid.*, Cristián Riego, Informe Comparativo: Segunda Versión, Santiago 2003. Disponible en: www.cejamericas.org

⁵⁰ Duce, Mauricio, *La Reforma Procesal Penal Chilena: Gestión Y Estado De Avance De Un Proceso De Transformación En Marcha*, inédito.

-
- un análisis cuantitativo y cualitativo del funcionamiento de la reforma, herramienta fundamental para asegurar su éxito en la quinta etapa y en el futuro⁵¹.
-

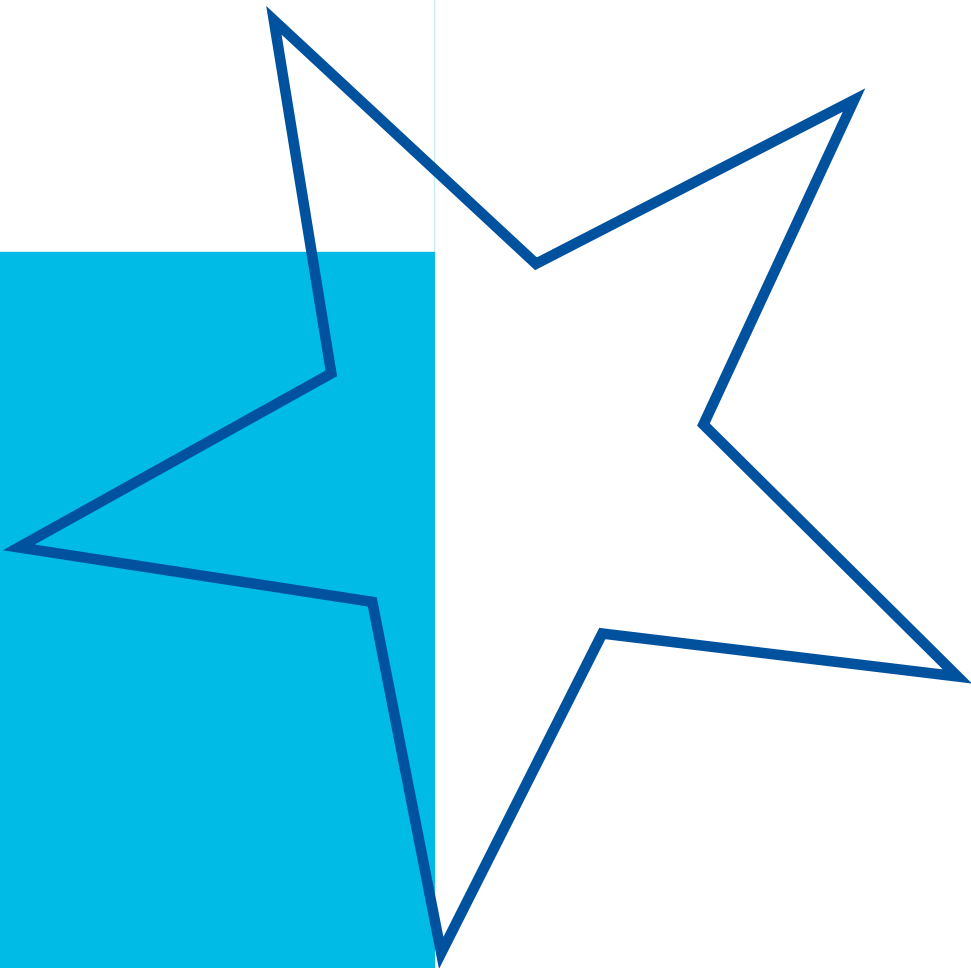
CARLOS MALDONADO

Se requiere, por último, mantener la coordinación interinstitucional que se ha desarrollado en torno a la reforma (que hasta este momento ha llevado a cabo la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal) por cuanto ha demostrado ser fundamental para la implementación de la misma. De hecho, la disponibilidad de las instituciones para trabajar coordinadamente ha resultado imprescindible para que esta tarea haya funcionado exitosamente, pues mantiene un canal de diálogo entre las instituciones que permite tener una visión integral del nuevo proceso penal. Esta experiencia, en cuanto constituye una de las mejores prácticas del nuevo sistema, debería mantenerse en nuestro país y replicarse en el resto de la región.

Carlos Maldonado Curti
Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal
Ministerio de Justicia Chile

⁵¹Por esto, la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal está adjudicando un estudio –el más importante que se ha hecho hasta ahora– en que se pretende hacer una evaluación empírica del funcionamiento de la reforma. Cabe destacar el compromiso y el trabajo en conjunto de todas las instituciones de la reforma. Esto es una muestra más, de las muchas, del trabajo interinstitucional que ha destacado la implementación de la Reforma en Chile.

Argentina



Argentina

A- MINISTERIO PÚBLICO FISCAL FEDERAL Por Adrián Marchisio¹

1. Introducción.

El proceso de implementación de la reforma del sistema de enjuiciamiento penal de la República Argentina tiene su punto de partida el 5 septiembre de 1992, fecha en la que empieza a regir el nuevo proceso penal, sancionado como ley 23.984 que incorpora a nivel federal el juicio oral y público. Proceso que se inscribe dentro de un modelo mixto o acusatorio formal (instrucción escrita a cargo del juez de instrucción, un procedimiento intermedio y una etapa de juicio oral y público de carácter contradictorio), que deja atrás el proceso netamente inquisitivo que caracterizaba el denominado código Obarrio vigente hasta esa fecha (ley 2.372)².

Es evidente que a partir de ese punto inicial, se han producido hasta la fecha diversas modificaciones parciales, que no han transformado en lo sustancial la estructura y funciones del Poder Judicial, pero que sí marcaron un camino de sucesivas reformas en lo que hace a la estructura y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal³. En efecto dicho organismo comienza a tener un rol protagónico a partir de la reforma constitucional del año 1994, que le otorgó su verdadera independencia, autonomía funcional y autarquía financiera, en lo que ha pasado a ser considerado por gran parte de la doctrina como un cuarto poder, y por otros como un órgano *extrapoder*, con un claro mandato de instar la acción penal pública y representar los intereses generales de la sociedad.

En este sentido es importante tener en cuenta, que si bien el Ministerio Público existía desde mucho antes de la reforma constitucional del año 1994, sus funciones estaban dispersas en distintas normas⁴ y además su ubicación institucional era

¹Director de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales de la Procuración General de la Nación, Ministerio Público Fiscal, Argentina.

²Maier, Julio «Derecho Procesal Penal» T.I Fundamentos Editores del Puerto, Bs.As.1996, págs. 454 y 462.

³En adelante MPF.

⁴Ley 1893; 4055; 15.464; 17.516; 18.345; 19.539; 23.183, entre otras, problema hoy solucionado con la Ley Orgánica 24.946 del año 1998..

⁵Entre los que se inclinaban por su pertenencia al Poder Ejecutivo estaban Alsina, Hugo: Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Ediar, Buenos Aires, 1957, T. II, p. 329; Jofre, Tomás: Manual de Procedimiento Civil y Penal, Buenos Aires, 1924, T. I, p. 228; Oderigo, Mario: Derecho Procesal Penal, Buenos Aires, 1973, p. 218, n. 205. Respecto de los partidarios de la ubicación institucional del MP dentro del Poder Judicial se hallaban Vanossi, Jorge: El Ministerio de Justicia y el Poder Judicial, Separata de la Revista Jurídica de Buenos Aires, 1965-I/II, p. 85; y también en «Otra vez sobre el Ministerio Público», El Derecho 101-528; Palacio, Lino: Derecho Procesal Civil, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1979, T. II, p. 594; Rubianes, Carlos: Manual de Derecho Procesal Penal, Buenos Aires, 1977, T. II, p. 31; Bianchi, Alberto B.: La Conveniencia de que el Ministerio Público sea un órgano del Poder Judicial, El Derecho 106-845 y Cese de Funciones de Agentes del Ministerio Público Dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, El Derecho 119-947.



discutida entre los que lo situaban dentro del Poder Ejecutivo y los que lo hacían como parte del Poder Judicial⁵.

La reforma constitucional instituyó al MP como un órgano autónomo, autárquico e independiente del resto de los poderes (art. 120 de la Constitución Nacional) y lo ubicó dentro del texto constitucional en una sección especial (la cuarta), sin referencia a ninguno de los otros tres poderes del Estado, a diferencia de los órganos *extrapoder* que creó la misma reforma como por ejemplo el Consejo de la Magistratura, la Jefatura de Gabinete, el Defensor del Pueblo, etc. Organismos que sí fueron ubicados dentro de la órbita de alguno de los tres clásicos poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

De modo tal que, como señala Bianchi, el Ministerio Público tiene acta de creación como poder formal del Estado en el citado artículo 120 de la Constitución Nacional con motivo de la reforma constitucional del año 1994, y a partir de allí es que no queda ninguna duda de que el constituyente lo ha instituido como cuarto poder. En consecuencia el Ministerio Público es ahora esencialmente el *poder del control y de defensa de la legalidad*, función de gobierno que la doctrina constitucional ha reconocido en forma independiente en la segunda mitad del siglo XX.⁶

El camino que tiene ahora por delante –y lo está recorriendo– es la construcción del poder; la construcción de un poder real allí donde la Constitución ha creado un poder formal. El Ministerio Público tiene todos los atributos formales de un poder del Estado –el cuarto poder–, lo que está en marcha es la función de gobierno que la Constitución y la Ley Orgánica le asignan y que se sintetiza en «promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad»⁷.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que para parte de la doctrina –aún después de la reforma constitucional–, el Ministerio Público, si bien, no depende de los otros poderes del Estado, integra la categoría de los denominados órganos «*extrapoden*», tal como lo sostienen por ejemplo Masnatta⁸, Quiroga Lavié⁹ y Natale¹⁰.

Antes de seguir avanzando en el proceso de transformación es importante hacer algunas consideraciones genéricas del sistema de enjuiciamiento y de la organización judicial Argentina, para someramente comprender el rol otorgado al Ministerio Público.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que debido a la organización política de tipo federal que dispone la Constitución Nacional, el Estado argentino posee una Justicia Federal con competencia en todo el país, que atiende en materia de estupefacientes, contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero, y otros delitos que afectan a la renta y la seguridad de la Nación.

¹ Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, traducción al español de Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1976.

² Bianchi, Alberto B. El Ministerio Público o la construcción de un Poder del Estado, Revista El Derecho publicada el 12-2-02.

⁸ Masnatta, Héctor «Régimen del Ministerio Público en la Nueva Constitución», La Ley 1994-E.

⁹ Quiroga Lavié, Humberto: Estudio Analítico de la Reforma Constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 65 y Nuevos Órganos de Control en la Constitución: el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, en la obra colectiva titulada: La Reforma de la Constitución, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, pp. 267/290, esp. p. 289.

¹⁰ Natale, Alberto: Comentarios sobre la Constitución, La Reforma de 1994, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 153.

A su vez también existe una Justicia Provincial que entiende en el tratamiento de los delitos comunes (también denominada justicia ordinaria), cuya legislación procesal y la organización de los órganos judiciales está constitucionalmente reservada al gobierno de cada una de las 23 provincias (arts. 5, 121, 123 de la Constitución Nacional).

De modo tal, que conforme se puede apreciar en el cuadro siguiente, a nivel federal existe un sistema judicial y un código procesal penal nacional, con su correspondiente Poder Judicial y Ministerio Público, y además existen otros 23 sistemas judiciales y ordenamientos procesales provinciales con sus respectivos órganos requirentes. En algunas provincias, éstos poseen carácter de órgano independiente o *extrapoder* –similar al nacional– y en otros como órgano integrante del Poder Judicial.



La excepción de este esquema es la ciudad de Buenos Aires, donde el tratamiento de los delitos comunes también corresponde al gobierno federal, y se divide en los siguientes fueros:

CRIMINAL	Delitos con pena mayor a 3 años
CORRECCIONAL	Delitos con pena menor a 3 años
MENORES	Imputados menores de 18 años
PENAL ECONOMICO	Delitos económicos, contrabando, etc
FEDERAL	Estupefacientes, delitos contra la Nación, Narco contrabando, etc

Conforme a las últimas reformas en el orden judicial (ley 25.292), ahora también se incorporó el fuero en lo Penal Tributario, específicamente diseñado para combatir la evasión fiscal¹¹.

En este caso tanto la organización como el ordenamiento procesal esta regido por las normas de carácter federal. De modo tal que en el país conviven simultáneamente una organización judicial y un código procesal penal de tipo federal, y una organización y código procesal de tipo local específico para cada provincia.

Esta característica, devela algunos inconvenientes a nivel organizacional, debido a las dificultades que se observan para establecer líneas político criminales comunes en toda la Nación. Al señalar esto no se pretende contradecir la organización federal, sino que partiendo de la sofisticación que cada día desarrollan las distintas formas de delincuencia compleja, se observa que ésta empieza a caracterizarse por su interjurisdiccionalidad, como por ejemplo los llamados «secuestros express», los delitos informáticos, las defraudaciones interbancarias, etc. En consecuencia resulta difícil sortear las divisiones políticas territoriales a la hora de establecer lineamientos de actuación para todo el país. Sin embargo, en este sentido cabe destacar la iniciativa de la Procuración General de la Nación (MPF Federal), en particular de la Fiscalía General de Superintendencia, que ha creado a tal fin y a nivel nacional, el Consejo Federal de Política Criminal, que agrupa a los Procuradores y Defensores Generales de todo el país, a efectos de coordinar precisamente las políticas de persecución penal y de actuación del Ministerio Público en todo el territorio del país.

En orden a todo ello, las referencias que se realizan en todo este informe corresponderá exclusivamente al Ministerio Público Fiscal en el orden Federal.

¹¹ Es importante tener en cuenta que este fuero se crea exclusivamente para la ciudad de Buenos Aires, y que sólo comprende juzgados y fiscalías de primera instancia, dado que por Acordada de la C.S.J.N. 34/02, las apelaciones van a ser resueltas por la Cámara en lo Penal Económico ya existente. Así como los juicios orales que serán desarrollados por la instancia oral de ese mismo fuero, aunque en el proyecto original que fue vetado por el Poder Ejecutivo, se preveía la creación de una Cámara y de un Tribunal Oral específico para este fuero.

2. Estructura y Principios del Ministerio Público Fiscal

2.1 Estructura

El Ministerio Público es una institución definida y reglada por la Constitución Nacional en su art. 120 a partir de la reforma practicada en el año 1994, que luego fue reglamentada por la Ley Orgánica 24.946 en vigencia desde principios del año 1998.

Se trata de un órgano bicéfalo constituido por el Ministerio Público Fiscal y por el Ministerio Público de la Defensa. El primero reúne y coordina la acción de los Fiscales, y el segundo, la de los Defensores Públicos Oficiales.



La máxima autoridad del Ministerio Público Fiscal es el Procurador General de la Nación, quien actúa en una doble función. Por un lado, el Fiscal ante la Corte Suprema dictaminando en las causas judiciales que llegan a esa instancia. Y es por otro lado, el jefe máximo de todos los Fiscales. En tal sentido coordina su accionar, estableciendo, entre otras potestades, las pautas de la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público.

En su función netamente judicial colaboran con él cuatro (4) Procuradores Fiscales que se abocan a los casos en los que el Procurador no decide dictaminar personalmente. La Ley Nacional N° 15.464 originalmente creó dos cargos de Procuradores Fiscales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con competencia para: a) representar al Fisco Nacional y ejercer la acción pública ante la Corte Suprema en aquéllas causas en las que así lo resuelva el Procurador General de la Nación; b) sustituir al Procurador General de la Nación en las causas sometidas a su dictamen, cuando aquél así lo resuelva; c) reemplazar al Procurador General de la Nación en caso de licencia, excusación, impedimento o vacancia; d) informar al Procurador General de la Nación acerca de las causas sometidas a su dictamen debiendo hacerlo por escrito en los casos en que aquél así lo disponga, y e) ejercer las demás funciones que les encomienden las leyes y reglamentos.

Con posterioridad, la Ley Nacional N° 24.121 del año 1992, de Implementación y Organización de la Justicia Penal, en su art. 78, amplió de dos a cuatro las Procuraciones Fiscales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con las competencias de la Ley 15.464. En la actualidad, la función de los Procuradores Fiscales se encuentra definida en diversas normas de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, N° 24.946¹².

¹² En adelante L.O.

En primer lugar, están definidos como magistrados pertenecientes al Ministerio Público Fiscal en el art. 3º inc. b) de ese ordenamiento legal. Conforme el art. 7º, para presentarse a concurso para el cargo de Procurador Fiscal se requiere ser ciudadano argentino, tener 30 años de edad y seis años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado o de cumplimiento, por igual término, de funciones en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, con por lo menos seis años de antigüedad en el título de abogado.

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 35 de la L.O., los Procuradores Fiscales asisten al Procurador General de la Nación y cumplen las directivas que este imparte, de conformidad con lo dispuesto en la misma ley o que se establezca por vía reglamentaria; además poseen las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer la acción pública ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en aquellas causas en las que así lo resuelva el Procurador General de la Nación.
- b) Sustituir al Procurador General en las causas sometidas a su dictamen, cuando este así lo resuelva.
- c) Reemplazar al Procurador General en caso de licencia, recusación, excusación, impedimento o vacancia.
- d) Informar al Procurador General sobre las causas en que intervienen.
- e) Colaborar con el Procurador General en su gestión de gobierno del Ministerio Público Fiscal. Posteriormente, mediante la Resolución PGN 88/99, se definió que integren el Consejo Asesor de Gobierno de la PGN a este fin.

Según se puede leer en el art. 72 de la L.O. ha variado la denominación del cargo que en la actualidad es el de Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Como se ha señalado en lo atinente al gobierno del organismo, la Procuración General cumple varias funciones, razón por la cual se encuentra dividida en áreas o Fiscalías Generales, de acuerdo al siguiente detalle:

En primer lugar existen áreas que dependen directamente del Procurador General de la Nación y que colaboran con la gestión de gobierno del organismo.

Dentro de estas áreas, se encuentra la **Secretaría de Administración General** que representa una de las áreas esenciales, por cuanto ejerce la conducción de las tareas inherentes a las Direcciones de Administración, Recursos Humanos, Informática y Servicios Generales, conforme las estrategias y objetivos que establece el Procurador General.

También se halla la **Auditoría interna y, la Unidad de Apoyo y Control Funcional**, órganos específicamente creados para controlar el cumplimiento de las normas administrativas que rigen la función pública así como también, las directivas que emanan de la máxima autoridad del organismo. Extremos que son indispensables para mantener una gestión transparente tanto interna como externamente¹³.

Por su parte la **Secretaría de Relaciones Institucionales**, además de su misión como nexo entre el MP y otros organismos del Estado, gestiona los pedidos de colaboración internacional y, en términos generales se encarga de las cuestiones de tipo protocolar que hacen al funcionamiento del Ministerio Público.

Asimismo también existe un área destinada al **Despacho**, otra a la **Secretaría Legal y Técnica, una Oficina de Prensa y la Unidad de Asesoría Jurídica**.

Además de las áreas que dependen directamente del Procurador General de la Nación, también existen Fiscalías Generales que tienen un importante rol en la gestión y conducción del organismo.

La Fiscalía General de Capacitación resulta de vital importancia para el desarrollo institucional, en atención a que brinda la capacitación y actualización necesaria no sólo para los magistrados en funciones, sino también para los aspirantes a la carrera judicial. Entre sus tareas más relevantes se puede citar la oficina de concursos –encargada de la selección de los aspirantes a cargos de fiscales–, la conducción de la biblioteca, el diseño y mantenimiento de la página web institucional y de la revista del MPF, así como también la coordinación de los cursos y escuela de capacitación para empleados y funcionarios.

Luego se encuentra la **Fiscalía General de Superintendencia** que tiene a su cargo funciones disciplinarias y el tribunal de enjuiciamiento, así como también diversas tareas de coordinación con las fuerzas de seguridad, equipos interdisciplinarios de trabajo, elaboración de proyectos de ley, coordinación de equipos especiales de investigación, y proyectos vinculados con el establecimiento de fiscalías barriales, con asiento en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo funciona de nexo de las Fiscalías Federales del interior del país.

Y por último, se encuentra **la Fiscalía General de Política Criminal y Servicios a la Comunidad** cuya misión consiste en colaborar con el Procurador en todo lo que hace al diseño de la política criminal y de persecución penal.

Además esta fiscalía posee varios programas que formulan las estrategias de relación del MP con la comunidad en general y sus asociaciones intermedias.

En este sentido puede mencionarse como destacado el Programa de Acercamiento a la Comunidad (PAC) nacido a raíz de la preocupación del Ministerio Público Fiscal por dar respuesta en forma efectiva al mandato constitucional que le impone promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

¹³Uno de los puntos que han generado algunos inconvenientes es el desconocimiento que en algún momento se advirtió respecto de todas las instrucciones generales que había dictado la Procuración General, motivo por el cual la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales, efectuó un balance de los últimos 20 años y generó un documento que fue oportunamente distribuido entre todos los magistrados y también publicado en el Informe anual que se envía al Congreso. Tarea que periódicamente es actualizada y publicada en dicho informe y en www.mpf.gov.ar

Esta inquietud colocó al Ministerio Público ante el desafío de desarrollar estrategias de acercamiento a la comunidad que permitieran profundizar la construcción de una institución democrática sensible a la situación social existente, con la idea de que no es posible, simplemente, cumplir con la función social y política que esta institución posee, presumiendo cuáles son las cuestiones que afectan, preocupan y movilizan a la sociedad y que, de alguna forma, requieren su intervención.

Por el contrario, el mandato constitucional impuso la necesidad de constituirse en un interlocutor cotidiano de la comunidad para descubrir cuál es el mejor modo posible de defender aquellos intereses que se han puesto a su guarda y, de allí en más, dirigir toda su posible actividad. En otras palabras, la tarea era lograr la efectiva inserción del Ministerio Público en el tejido social, acorde con el perfil de una institución propia de un Estado de Derecho.

En este orden se han obtenido importantes logros en materia de derechos humanos, medio ambiente, y niñez, entre otros.

Sumado a esto la **Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales**, representa una fuente generadora de herramientas esenciales para obtener un diagnóstico de la situación institucional y así poder planificar las políticas de gestión. Siendo que la realidad nos impone la obligación de empezar a pensar las instituciones públicas como una verdadera empresa, donde nadie dudaría en la necesidad de realizar un inventario para ver «con qué cuento?» y luego relevar el caudal y calidad de la producción.

En efecto, las normas no son más que modalidades de asignación de roles, pero si son generadas sin relevar la realidad fáctica sobre la cual se pretende operar no tendrán efectiva vigencia. Ese es el sentido que se le ha otorgado a esa dependencia, que suma a su función la elaboración de investigaciones criminológicas y estadísticas¹⁴.

Por su parte el **Centro de Documentación** provee también del contenido dogmático necesario para abordar las distintas cuestiones que hacen al quehacer judicial, propiciando la compilación doctrinaria y documental actualizada sobre las materias más importantes que hacen a la función del organismo.

Por último la **Oficina de Asistencia a la Víctima y la Oficina de Protección de Testigos** –esta última en proceso de implementación– completa el esquema de esta área al brindar contención y asesoramiento a los damnificados por los delitos, en especial en aquellos casos vinculados con la violencia intrafamiliar y delitos contra la integridad sexual, así como también posibilita brindar un sistema de protección para aquellos testigos esenciales del proceso que pudieren encontrarse en situación de riesgo por su colaboración con él.¹⁵

¹⁴ Entre algunas de ellas se hallan las investigaciones publicadas en la Revista Nueva Doctrina Penal Año 2000/A «Estudio sobre distribución de causas con autor ignorado»; año 2001/A «Informe sobre la Delegación de Investigaciones penales en el Ministerio Público Fiscal en los últimos cuatro años»; Año 2001/B «Investigación sobre investigaciones con autor ignorado segunda parte»; Año 2002/B «Los menores de edad infractores de la ley penal. Estado actual del sistema», entre otros.

¹⁵ De acuerdo a lo dispuesto por Resolución de la PGN 44/03.

En lo que hace a la actividad judicial propiamente dicha, el Ministerio Público tiene una organización de tipo refleja a la del Poder Judicial, de modo que ante todo Juzgado Federal del interior del país o de la ciudad de Buenos Aires, actúa un Fiscal Federal con una estructura similar a la de éstos. La similitud es tal que hasta se conserva el mismo tipo de organización de la oficina administrativa y los mismos nombres para los cargos existentes. El beneficio de esta organización refleja ha sido que en los primeros tiempos de la reestructuración del Ministerio Público, la similitud de escalafones ha posibilitado que los empleados del Poder Judicial pudieran aspirar en idénticas condiciones a funciones en el Ministerio Público y viceversa. El grave inconveniente que se desarrollará en extenso en este informe, consiste en que esa simetría estructural no se adapta a las funciones distintas que ahora poseen ambos órganos (confr. punto 4).

Como se ha señalado, en primer lugar la máxima autoridad del organismo es el Procurador General de la Nación, a quien en orden de jerarquía lo siguen los Procuradores Fiscales ante la Corte, los Fiscales Generales ante la Cámara de Casación Penal, los Fiscales Generales ante las distintas Cámaras de Apelaciones, los Fiscales Generales ante los Tribunales Orales y los Fiscales de Primera Instancia.

En orden a la organización federal antes referida, el país está dividido en 16 jurisdicciones¹⁶(Bahía Blanca, Capital Federal, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes, General Roca, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mendoza, Misiones, Resistencia, Rosario, San Martín, Santa Fe y Tucumán). Cada una de ellas se encuentra encabezada por una Cámara de Apelaciones que además de las funciones propias de tribunal de alzada de los Juzgados Federales cumplen funciones de superintendencia. Ante cada una de estas cámaras actúa un Fiscal General. A su vez cada una de estas regiones posee un número más importante de Fiscalías Federales que son las que actúan en la investigación preliminar ante los Juzgados Federales y Fiscalías Generales que sostienen la acusación ante los Tribunales Orales de cada provincia.

La función del Ministerio Público Fiscal en cada una de estas instancias consiste en representar los intereses generales de la sociedad en defensa de la legalidad, y en su carácter de titular de la acción penal pública promueve la actuación de la justicia.

De modo tal es posible concluir sin lugar a dudas, **que la organización interna y externa del Ministerio Público es similar a la del Poder Judicial. Circunstancia por demás llamativa, si tenemos en cuenta que los roles asignados a uno y otro son totalmente distintos.**

La diferencia más significativa se halla en la organización interna de la Procuración General que como órgano máximo posee áreas de estrategia, planificación y capacitación exclusivamente orientadas al rol que debe cumplir el Ministerio Público, y que se han señalado en este punto.

En el cuadro siguiente se puede visualizar la distribución territorial que poseen las 16 jurisdicciones judiciales del país a nivel federal, y también se puede observar que las Cámaras de Apelaciones han sido ubicadas en determinadas ciudades, en orden a la mayor conflictividad y densidad de población, aunque no en todos los casos los criterios fueron tan claros. En efecto, en los últimos años a raíz de los

¹⁶ Art. 3 de la ley 24.050 de implementación del Juicio Oral y Público.

diversos pedidos de creación de nuevas fiscalías en distintas partes del país, se observó que no existía un relevamiento actualizado de las distintas dependencias del Ministerio Público y tampoco de las del Poder Judicial. Por esta razón en el año 2002 la Oficina de Investigaciones y Estadísticas Político Criminales dirigió un proyecto destinado a elaborar un **«Mapa del Ministerio Público Fiscal»**,¹⁷ donde se condensó información territorial, densidad de población, recursos humanos efectivos y contratados existentes en cada fiscalía, recursos económicos asignados a personal y servicios, inversión en alquileres de inmuebles, niveles de productividad de cada dependencia, características y tipo de delincuencia de cada región, competencia material y territorial, indicación de las distintas leyes de creación de cada jurisdicción, etc.

El análisis conjunto de todo ese relevamiento demostró la necesidad de reorganizar los recursos tanto humanos como materiales a las exigencias actuales, y también permitió comprobar algunas asignaciones de recursos poco justificadas en orden a la cantidad y tipo de trabajo que poseían ciertas dependencias. Ello también se encuentra conectado con los desequilibrios que provoca la organización refleja entre el Poder Judicial y el Ministerio Público, porque la falta de revisión de los criterios de eficiencia y organización que posee en ocasiones el Poder Judicial, arrastra al Ministerio Público en una distribución de recursos y medios inapropiada.

Posiblemente esta circunstancia sea modificada a mediano plazo, dado que las autoridades del Consejo de la Magistratura, a través de la Secretaría de Estadísticas, está a punto de suscribir un convenio con su par del Ministerio Público, a efectos de plegarse a la iniciativa de oficina antes mencionada para construir un «Mapa de la Justicia Argentina»¹⁸ que refleje la realidad tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial.

En este sentido, cabe destacar que la carencia de herramientas de carácter científico (investigaciones empíricas, informes de evaluación, análisis de gestión, indicadores de productividad, incentivos y metas de trabajo, etc.) ajenas a los vaivenes políticos de la época, es una gran falencia estructural que se advierte en el proceso de reforma de la República Argentina, al que no han sido ajenos muchos de los países de la región.

¹⁷ El trabajo completo puede consultarse en www.mpf.gov.ar en el link especificado como «Mapa del Ministerio Público».

¹⁸ El proyecto fue generado a instancias del autor de este informe y de la titular de la Secretaría de Estadísticas de la Corte Suprema y ya fue aprobado por el Procurador General de la Nación, restando sólo la autorización del Consejo de la Magistratura.



La distribución de competencias en las Cámaras Federales del interior del país, trajo no pocos problemas. En especial porque, a diferencia del diseño proyectado para la ciudad de Buenos Aires, y para el conurbano bonaerense. En general en el interior del país la competencia de las cámaras y juzgados federales es universal (fuero no penal, fuero penal y electoral), y por otra parte, al no existir cámaras en todas las provincias del país (23) esta función de tribunal revisor, en aquellos supuestos, era cubierta por los Tribunales Orales.

Los tribunales que cumplían esta doble función de entender como alzada en los recursos en materia penal sustanciados en la etapa de instrucción y en la celebración de los juicios, por carecer de Cámara Federal en la provincia, son los que funcionan en las provincias de: Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, La Pampa, Santiago del Estero y Tierra del Fuero.

Los diversos planteos de inconstitucionalidad que generaba esta doble asignación de funciones a los tribunales orales de las provincias donde no existían cámaras de apelaciones, concluyeron en la sanción de la ley 25.269 que determinó que los Tribunales Orales ubicados en las provincias donde no había Cámara de Apelaciones pasen a denominarse «Cámara Federal» de la provincia en la que están asentados, pero dejan de intervenir en los recursos y cuestiones de competencia en materia penal planteados por los tribunales inferiores (art. 24



CPPN) y dichos planteos pasan a conocimiento de las tradicionales Cámaras Federales cabeceras del distrito (art. 2).

En efecto, la mayor objeción consistía en que se lesionaba la garantía de *«imparcialidad del juzgador»* al disponer que el mismo Tribunal que iba a sustanciar el juicio, fuera el que decidiera –previamente– todas las cuestiones planteadas durante la instrucción (apelación del auto de procesamiento, nulidades, excarcelaciones, etc.), defecto que ya había sido sostenido en reiterados dictámenes ante la Corte Suprema en una circunstancia similar, que ocurría con los Juzgados Correccionales¹⁹

Finalmente en cuanto a las causas no penales, la nueva norma establece que los Tribunales Orales que ahora pasan a ser Cámaras Federales de Apelación ejercerán también la función de tribunal de alzada y, las Cámaras cabecera de distrito dejarán de entender en las cuestiones no penales elevadas por juzgados ajenos a su provincia. De este modo también se solucionaba la peculiar situación de que los funcionarios de otras provincias decidieran en última instancia, sobre los conflictos no penales pertenecientes a otras provincia.

Sin embargo, esta disfunción del sistema que fue corregida legislativamente (después de casi ocho años de la implementación de la reforma) continúa aún sin solución, puesto que la Corte Suprema, por medio de las acordadas 19 y 21 del año 2000, suspendió la aplicación de esa reforma fundada en la necesidad de contar con los recursos suficientes para su implementación, incluso con la oposición del Ministerio Público Fiscal que por medio de la Resolución PGN 119/00 instó a la inmediata aplicación del cambio de competencias sancionado.

Ello demuestra que el proceso de reforma iniciado en el año 1992 parece aún no concluir, incluso en temas tan centrales como es la distribución de competencias territoriales y por materia.

2.2 Anotaciones sobre los principios esenciales de actuación del Ministerio Público Fiscal

El Ministerio Público Fiscal esta basado en una organización de tipo piramidal que actúa bajo los principios de jerarquía, unidad de actuación, coherencia institucional y objetividad. Estos principios se hallan estrechamente vinculados a tal punto que cada uno de ellos hace a la esencia del otro, y todos en conjunto tienen una directa razón de ser en la específica misión que posee el Ministerio Público Fiscal en el ámbito del proceso penal, y en la particular atribución de constituirse en un formulador coherente de la política criminal y de persecución penal.

En efecto, el principio de jerarquía que se halla indicado desde el primer artículo de la Ley Orgánica (24.946), tiene una importante vinculación y razón de ser con el siguiente (unidad), debido a que es un principio instrumental que facilita, o de algún modo asegura la actuación uniforme del Ministerio Público. Así, el citado artículo en su parte final indica precisamente que *«...la organización jerárquica exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan, y fundamenta las facultades y*

¹⁹ «Zenzerovich, Ariel F. s/recusación s/extraordinario» (Fallos 322:1941) entre otros, donde se planteó la inconstitucionalidad de la norma que prevé que la etapa de juicio en los procesos correccionales sea llevada a cabo por el mismo juez que instruyó el sumario, debido a que era evidente que había una afectación de la garantía de imparcialidad del juzgador.

responsabilidades disciplinarias que en esta ley se reconocen a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran....»

La necesidad de establecer para el Ministerio Público Fiscal una actuación con características de unidad y coherencia resulta de la pretensión de asegurar la igualdad ante la ley que proclama la Constitución Nacional (art. 16). Este valor, que en el caso de los jueces, se ve sacrificado por la necesidad de preservar su imparcialidad, recobra toda su virtualidad en el ejercicio de la función requirente del Ministerio Público Fiscal, puesto que, en las cuestiones jurídicas controvertidas una actuación heterogénea por parte de los fiscales –conforme a sus propias concepciones individuales, quizás hasta contradictorias–, no sólo conspiraría contra la igualdad jurídica, sino también contra el objetivo de delinear de un modo coherente y racional la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal.

Tarea que, como se ha señalado, está expresamente encomendada por la L.O. al Procurador General (art. 33 de la Ley Orgánica) y que ya había sido reconocida con anterioridad por la interpretación del art. 116 del Código Procesal Penal en Materia Penal (ley 2372) que había realizado la Corte Suprema de Justicia de la Nación,²⁰ y luego precisada por la reforma a dicho artículo practicada en el año 1985 por ley 23.183 que expresamente le otorgó esta facultad.

Es por ello, que el organismo posee una organización basada en una estructura de tipo piramidal, en la que los fiscales de jerarquía superior pueden mantener o desistir las presentaciones de sus inferiores²¹ y, en su caso dictar instrucciones de carácter general para unificar criterios de actuación y organizar sus recursos. En este sentido, el art. 37 de la L.O. en su inciso i) establece que los fiscales generales podrán «*ejercer la superintendencia sobre los fiscales ante las instancias inferiores e impartirles instrucciones en el marco de la presente ley y de la reglamentación pertinente que dicte el Procurador General....*», facultades que obviamente también posee el Procurador General respecto de todos los integrantes del Ministerio Público y que el art. 33 de la L.O. identifica claramente en el inciso d) cuando señala que podrá «*...disponer por sí o mediante instrucciones generales a los integrantes del Ministerio Público Fiscal, la adopción de todas las medidas que sean necesarias y conducentes para poner en ejercicio las funciones enunciadas en esta ley, y ejercer las atribuciones que le confieren las leyes y los reglamentos....*» y en el inciso ll) del mismo artículo cuando indica que el Procurador General tiene además como atribución «*...ejercer la superintendencia general sobre los miembros del Ministerio Público Fiscal, dictar los reglamentos e instrucciones generales para establecer una adecuada distribución del trabajo entre sus integrantes; sus respectivas atribuciones y deberes; y supervisar su cumplimiento....*».

Este principio de jerarquía no es más ni menos que la traducción del principio de dependencia, que se concreta en una estructura organizacional vertical y

²⁰ Caso «*Peribles Fostorazzi*», CSJN Fallos 304:1270

²¹ Es importante destacar que en la práctica este principio fue interpretado extensivamente como posibilidad de los fiscales de juicio de desistir la requisitoria de elevación a juicio del agente fiscal y, en consecuencia, solicitar directamente la absolución del procesado (aunque en su caso sólo correspondería el sobreseimiento) sin sustanciación del debate. Sin embargo, ésta es una interpretación errónea, por cuanto la disposición de la ley orgánica no esta destinada a modificar el régimen de la acción penal, sino que se limita a la facultad que poseen los fiscales superiores de mantener o desistir la apelación incoada por sus inferiores. En igual sentido confr. voto de la Dra. Bistué de Soler del TOC 14 publicado en «*Revista La Ley*» del 23-4-99 f.98.625, D'albora, Francisco «*Código Procesal Penal*» Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, pág. 45 y 49, Almeyra, Miguel «*¿Absolución sin debate?* Comentario al fallo del TOC N°7, en Revista «*La Ley*» el 4-6-01 f.102.075.

que permite la ya mencionada unidad de actuación *ad extra* y unidad de criterios *ad intra*, unidad que resulta de la adopción de criterios unitarios de actuación que, a su vez son seguidos en todo caso por los miembros que integran el organismo.

Pero en orden a la dependencia, es importante destacar el logro que representa la reforma constitucional del año 1994, puesto que este principio debe ser analizado desde dos puntos de vista, dependencia externa y dependencia interna. Y en el primero de los ángulos de análisis observamos que tanto el art. 120 de la C.N. y posteriormente el art. 1 de la Ley Orgánica, eliminan toda posibilidad de dependencia respecto de cualquiera de los restantes poderes del Estado. Máxima que se ha cristalizado en la última de las normas mencionadas cuando refiere que «...ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura...» .

Desde el punto de vista de la dependencia interna, los principios y normas enunciadas precedentemente nos indican que los fiscales deben acatar las órdenes o instrucciones impartidas por sus superiores, pero precisamente este deber de obediencia tiene su límite en el artículo 31 de la L.O. que permite al magistrado que actúa en el marco de una directiva, dejar a salvo su opinión.

A su vez, también hay que agregar la limitación que surge del aforismo francés «*si la plume est serve, la parole est libre*», consecuencia del principio de inmediación, según el cual sólo quienes realmente intervinieron en el debate oral y público, pueden concluir a su finalización en los requerimientos para la sentencia –en los llamados informes finales o alegatos– sobre la base del material incorporado a él. Por ello, el fiscal superior no podrá dar instrucciones al inferior si no estuvo presente en el debate.²²

Y si su discrepancia se basa en la ilegalidad de la instrucción, además deberá ponerlo en conocimiento de la máxima autoridad del organismo. Sin embargo, como se presume, la validez y legitimidad de las órdenes impartidas por los superiores, en los supuestos que el acto procesal esté sujeto a plazo, y a efectos de no generar una situación irremediable, se impone su cumplimiento en «*nombre del superior*», y si consistiere, en un acto de omisión. La actuación lo será bajo la exclusiva responsabilidad del magistrado accionante, sin perjuicio del desistimiento que posteriormente se podrá efectuar de la actividad realizada.²³ Aunque si la ilegalidad de la orden es grave y evidente, podría desobedecerla.²⁴

En efecto, esta norma, si bien flexibiliza el principio de jerarquía y en consecuencia la dependencia funcional, fortalece la transparencia y calidad de

²² Maier, Julio, «*Derecho Procesal Penal*» op. cit. vol. II, pág.340.

²³ Huarte Petite, Alberto «*Las instrucciones en el ámbito del Ministerio Público Fiscal. Su validez constitucional en el marco de autonomía e independencia de sus integrantes*» en *Revista del Ministerio Público Fiscal* N° 11, Buenos Aires, 2002, pág.28-45. Oportunidad en la que el autor deja sentada la posición del Ministerio Público en orden a prohibir la existencia de instrucciones de índole particular. En particular Bruzzone destaca que las instrucciones particulares de omisión son ilegítimas porque violan el principio de igualdad y el de legalidad, en tanto que las instrucciones particulares de acción en realidad se confundirían con la denuncia. Confr, Bruzzone, Gustavo «*Las llamadas instrucciones de los fiscales*» en *Revista «Pena y Estado»* N° 2, Ed. Del Puerto, pág. 224.

²⁴ Roxin, Claus «*Derecho Procesal Penal*» Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2000, pág.52. En igual sentido Maier, Julio «*Derecho Procesal...*» Vol. II, pág.338.

las decisiones que se adoptan internamente, puesto que representa una barrera ante posibles abusos o decisiones erróneas.

Sin embargo se observa que la redacción del art. 31 presenta algunas imprecisiones, puesto que en el caso de las instrucciones impartidas por las máximas autoridades del organismo, no se prevé ningún tipo de revisión. Además, debe observarse que la limitación al principio de obediencia está limitado a la existencia de «*instrucciones ilegales*» cuando ello pareciera ser obvio si tenemos en cuenta que ningún funcionario público puede ejecutar actos que son contrarios a la ley, sin asumir las consecuencias de su responsabilidad penal y administrativa. Máxime si estamos hablando del organismo que tiene como principal misión la promoción de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.²⁵

Por ello, es posible afirmar que una interpretación armónica de este texto con el resto del ordenamiento jurídico impone ampliar el concepto a lo que el magistrado puede considerar como una instrucción u orden «improcedente», tal como lo hace el art. 27 del Estatuto Orgánico del Ministerio Público español.

De este modo, el fiscal que reciba una instrucción no debe valorar la orden recibida a la luz de la legalidad, sino en función de cualquier otro motivo que convierta esa orden en improcedente. De modo tal, que este carácter de «procedencia» de la instrucción, se convierte en una atributo cualificado de la autonomía funcional que pregona el art. 1 de la Ley Orgánica argentina, no sólo respecto de la institución en general, sino respecto de cada uno de sus integrantes.

El introducir un tamiz más amplio, como el de las «instrucciones improcedentes e ilegales» como justificantes de la oposición del fiscal, indicaría un margen de apreciación que califica no sólo la legalidad de la orden sino también su conformidad con lo adecuado, correcto y justo. Puesto que existe un margen de apreciación en el Ministerio Público Fiscal dentro de las opciones jurídicas que posee en su actuación que demuestran la existencia de un ámbito de autonomía funcional, implícito como órgano de garantía.

Este ámbito de apreciación de la procedencia de la instrucción receptada, está dado a diferencia de lo que ocurre con otras partes del proceso, con la amplitud de interpretación que le permite la legalidad en un supuesto fáctico concreto, donde la posición del fiscal viene dada por la medida de su objetividad, en el sentido de defensa del interés público que se concreta en determinada opción interpretativa y de actuación dentro de las distintas posibles.

Jiménez-Villarejo resume correctamente esta noción al indicar que las órdenes y requerimientos han de ser valorados no sólo a la luz de la legalidad, sino también desde todos los principios que deben informar la actuación del MPF, la imparcialidad con sus contenidos de objetividad e independencia, la obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal, la defensa del interés público, la satisfacción del interés social y otros principios y deberes cuyo cumplimiento es inexcusable y que excluyen dar entrada en el funcionamiento del MPF al principio

²⁵ Un lamentable ejemplo de este tipo de conflictos es el comentado por Gustavo Bruzzone en relación a los sumarios administrativos oportunamente iniciados a los fiscales federales, Ibarra de Capital Federal y, Cañon de Bahía Blanca, con motivo de haber desobedecido la instrucción recibida de sus superiores al haber cuestionado la inconstitucionalidad de los decretos presidenciales que indultaron a condenados y procesados de la dictadura militar. En «*Fiscales y política criminal...*» op. cit. pág. 199.

de oportunidad en la persecución penal o *hacerlo con arreglo a criterios que, siendo formalmente conformes a derecho, favorecen o perjudican a determinadas personas con infracción de los deberes del MPF o de los principios de justicia material.*²⁶

La posibilidad de estas objeciones, reconducen a la posibilidad de revisión de las instrucciones o directivas que, en el caso argentino, se remiten a la intervención del Procurador General o el Defensor General, según corresponda, pero que no prevé tal extremo cuando se trata de órdenes impartidas precisamente por estos magistrados. Supuesto para el cual se estima que sería conveniente introducir una instancia al menos consultiva en manos de un Consejo de Fiscales o Defensores, integrado por las máximas autoridades.²⁷

Esta es la opción adoptada por España cuando se trata de medidas que tienden a mantener la unidad de criterios, al establecer un sistema que permite al Fiscal General (en nuestro caso Procurador General) o al Fiscal Jefe (o Fiscal General) ponderar la opinión de los funcionarios bajo su dirección a la hora de fijar estos criterios, a través de la celebración de las *Juntas de Fiscalía*. En ellas, los acuerdos de la mayoría tienen carácter de informe, prevaleciendo después del libre debate el criterio del Fiscal Jefe. Sin embargo, conforme al art. 24 del Estatuto Orgánico, si la opinión de la mayoría fuere contraria a la decisión del Fiscal Jefe, esta deberá ser sometida a decisión del superior jerárquico. Y en el caso del Fiscal General del Estado esta instancia consultiva esta representada por el *Consejo Fiscal o la Junta de Fiscales de Sala*.

También fue la opción elegida por el Proyecto de Ley Orgánica de Julio Maier, por cuanto en su art. 114 indicaba que el fiscal que recibiere una instrucción que considere contraria a la ley, lo hará saber a quien emitió la instrucción, por informe fundado. Este último, si insiste en la legitimidad de la instrucción, la remitirá junto con la objeción al superior jerárquico inmediato en el servicio, quien decidirá. Para ello, podrá escuchar a una junta de fiscales bajo su dirección o, en casos complejos, solicitar un dictamen de la Fiscalía General técnica. Cuando la instrucción objetada provenga del procurador general, decidirá él, previo dictamen del Consejo Fiscal.²⁸

En la misma línea se inscriben varios sistemas de Latinoamérica y, en particular, la reciente reforma del sistema chileno, que incorpora el Consejo de Fiscales integrado por los distintos Fiscales Regionales (art. 24 L.O. de Chile) y la de Bolivia, donde recibe el nombre de Consejo Nacional del Ministerio Público (art. 49 de la Ley Orgánica), compuesto por el Fiscal General en calidad de Presidente, los Fiscales de Distrito, un Fiscal de Recursos y un Fiscal de Materia –nombrándose anualmente quienes hayan obtenido el mayor puntaje en el escalafón– y el Inspector General.

Como señala Flores Prada, aunque el sistema español mantiene la última decisión en el Fiscal General, no cabe dudas que funciona al menos

²⁶ Jiménez Villarejo «*Los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público*» aportaciones al Libro Blanco del Ministerio Fiscal, Barcelona, 1995. pág.11

²⁷ En igual sentido Huarte Petite señala que «*debería abrirse una instancia interna en el ámbito del Ministerio Público, que se disponga a través de la reglamentación respectiva, que permita escuchar las opiniones de otros de sus integrantes acerca de la conveniencia, oportunidad y mérito de modificar los términos de la instrucción general, o por el contrario, de mantenerla.*». op. cit. pág.44 . Sobre la misma alternativa en el proyecto Maier de reforma del CPPN confr. Bertoni, Eduardo en «*El Ministerio Público en el Proceso Penal.*» AAVV, op. cit. pág. 229.

²⁸ Maier, Julio, «*Derecho Procesal.*...»op. cit. Vol. II, pág.341

consultivamente, como un principio de reflexión colegiada que implícitamente y en determinadas materias obliga a razonar a la autoridad en caso de apartarse de la opinión mayoritaria.²⁹

Los principios de unidad y jerarquía están insertos en un sistema de «pesos y contrapesos» que trata de conciliar la «unidad de criterio» que el Ministerio Fiscal ha de mantener, con la diversidad legítima de criterios de cada uno de sus miembros. Por ello, estas instancias aunque tan sólo sean a título consultivo, permiten básicamente establecer equilibrios internos destinados a contrarrestar y controlar la concentración de facultades decisorias en manos de las máximas autoridades del Ministerio Público, al tiempo que sin duda constituyen un elemento que enriquece la decisión final, porque se nutre de los diversos criterios y enfoques aportados al problema.

En este punto es interesante destacar que la organización de tipo jerárquica del Ministerio Público Fiscal de Argentina, favorece la introducción del principio de oportunidad, puesto que en una organización en la que dominan criterios políticos utilitarios (el caso de Estados Unidos) o en los que tienen una aplicación parcial (sistemas europeos y latinoamericanos), no todos los funcionarios de una fiscalía poseen idéntico poder, sino que responden a las órdenes de quien carga con la responsabilidad política por el funcionamiento del oficio. En ocasiones tal responsabilidad emerge del mandato popular –elecciones como en EEUU– o político –art. 171 de la Constitución de Córdoba–, y así esa función política cierra el círculo.³⁰

Más allá de lo expuesto, es preciso destacar que el principio de unidad, es uno de los principales aportes que ha realizado el derecho francés a la teoría del Ministerio Público a través de su conocido axioma el *Ministère Public est un et indivisible*, reproducido en la L.O. del MPF argentino en su artículo 1 cuando señala que dicho organismo «...ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia...».

Este es el modelo elegido también en prácticamente todos los países de Europa, a excepción de Portugal e Italia, esta modalidad puede ser considerada desde dos aspectos: el orgánico y el funcional.

Desde el punto de vista orgánico, la unidad del Ministerio Público implica que la institución es considerada como un organismo único e indivisible, de modo que hay un único Ministerio Público Fiscal Federal y no tantos como miembros y órganos que forman parte de la institución. Mas allá que en el caso particular de los estados federados, como Argentina, existe esta institución a nivel provincial o de cada estado. Esta unidad orgánica, tiene implicancias políticas, porque permite su clara distinción con el resto de los poderes del Estado, y en especial permite diferenciarse de la unidad jurisdiccional ante la que actúa, precisamente porque la unidad orgánica del Ministerio Público se traduce en unidad de actuación, incompatible con la independencia que caracteriza el ejercicio individual de la potestad jurisdiccional que posee cada magistrado del Poder Judicial.

De este modo, y como consecuencia del principio napoleónico de la unidad del Ministerio Público, la personalidad de cada uno de sus miembros es absorbida

²⁹ Flores Prada op.cit. pág. 701.

³⁰ Maier, Julio «Derecho Procesal...» Vol. II, pág. 331.

por la institución en cuya representación actúa, y se producen los principios de indivisibilidad y fungibilidad, conforme a los que todos los miembros del Ministerio Fiscal actúan en representación de la institución. Esta expresión se hace más patente en el sistema español por cuanto está previsto el derecho de sustitución que puede ejercer el superior jerárquico, circunstancia que no resulta tan clara aún en el caso argentino, donde si bien se prevé la posibilidad de traslados o adjudicación de otros fiscales coadyuvantes –bajo ciertos requisitos–, no resulta posible la sustitución total de un fiscal exclusivamente para un caso determinado si no es bajo los límites de la recusación o excusación.

Desde el punto de vista funcional, la unidad, está dada por la obligación de garantizar una actuación homogénea y coordinada de todos los miembros de la institución, que posee -como ya hemos señalado- dos expresiones: unidad *ad extra*, en virtud de la cual los ciudadanos deben percibir claramente que todos los miembros del MPF realizan una interpretación armónica de las leyes y por tanto la defensa de sus derechos obedecerá a criterios uniformes que pongan de manifiesto, claramente, que el principio de igualdad ante la ley responde a esa interpretación uniforme. Y por otro lado, unidad *ad intra*, que exige que la organización del Ministerio Fiscal responda a criterios de jerarquización, única vía para la asegurar la unidad de actuación.

Así podemos llegar a la conclusión que el principio de unidad del MPF comprende una serie de mecanismos internos cuyo funcionamiento se asegura a través del principio de jerarquía y que permite externamente una intervención uniforme del Ministerio Público que pretende otorgarle coherencia al accionar de esta institución, en la que descansan no sólo la promoción de la acción penal pública, sino también la representación de los intereses generales de la sociedad.

Lo interesante de todo esto es determinar el fundamento jurídico de estos principios y en especial el de unidad, más allá de que la unidad es consecuencia de la misión constitucional que posee el MPF de promover la justicia y defender la legalidad, que exige que un cuerpo de funcionarios, al margen de su criterio personal, actúen en forma colegiada y con arreglo a criterios fijados institucionalmente. La respuesta se halla en su carácter de garante ante los ciudadanos, que frente a la diversidad de criterios interpretativos –natural a la independencia judicial–, va a hallarse ante una institución que ofrece unidad de criterios y seguridad jurídica que, sin dudas no es compatible con que cada miembro de la institución mantenga criterios dispares, y menos aún contrapuestos.

Por ello, es posible concluir que el principio de unidad de actuación, no sólo garantiza un comportamiento homogéneo, uniforme y previsible en el ejercicio de la acción pública, sino que convierte dicho ejercicio en uno de los contrapesos que tienden a equilibrar el funcionamiento del sistema político. Dado que frente a la difusión característica de la función judicial y teniendo en cuenta que la aplicación del derecho debe orientarse a la efectividad de los valores superiores del ordenamiento jurídico, parece afinado que el órgano encargado de trasladar procesalmente el interés público y social ante la justicia funcione con unidad de criterio, y que esos criterios sean establecidos sobre la base de líneas generales de actuación fijadas por el órgano políticamente responsable. Garantía que adquiere mayor relevancia en miras a la implementación de criterios de oportunidad, que aumenta el ámbito de discrecionalidad del Ministerio Público Fiscal.

Por otra parte cabe destacar que el punto de vista del Ministerio Público es la ley, puesto que es un órgano público en función de la justicia y «no de la razón del Estado». Lo contrario sería dejar en cada caso concreto la acusación y, por tanto, la actuación del derecho al arbitrio del que monopoliza la función.³¹

De modo tal que, en su actuación, debe prevalecer el *principio de objetividad*, en virtud del cual su función requirente, no sólo debe estar encaminada a lograr esclarecer los delitos y formular una acusación, sino especialmente a descubrir la verdad y obtener la realización del valor justicia, y en esa dirección, propiciar todas aquellas medidas de prueba que sean necesarias para tal objetivo, ya sea que apoyen la posición acusatoria como aquellas que permitan desvincular al imputado de tal hipótesis. Extremo que también se verifica en la posibilidad de apelar a favor del imputado.³²

Como señala Roxin, el fiscal no es parte³³, y por ello no tiene que reunir unilateralmente material de cargo contra el imputado, sino que debe investigar también las circunstancias que sirvan de descargo, todo lo contrario sería irreconciliable con su obligación hacia la verdad y la justicia.³⁴ Es un órgano de la administración de justicia penal, con la tarea de realizar el derecho material, y por ello, tanto tiene que acusar, como solicitar la absolución.³⁵ Es un órgano de justicia que persigue esa satisfacción y no tan sólo el castigo a ultranza del imputado. De aquí que también ejerce la acción penal cuando persigue el sobreseimiento o la absolución³⁶, a lo que corresponde agregar *también cuando postula la aplicación de un criterio de oportunidad en virtud al principio de proporcionalidad y racionalidad de la actuación requirente*.

En palabras de Francisco D'albora, la ley requiere actuar conforme a un criterio de objetividad, traducido en procurar, no sólo las medidas adversas al imputado, sino todas aquellas que conduzcan –aún de resultarle favorable– a una recta administración de justicia.³⁷ Por ello, en el art. 71 del CPPN se hacen extensivas al Ministerio Público, la mayoría de las motivos de inhibición y recusación de los jueces, con el objeto de preservar que su intervención resulte ajena a las pasiones o intereses que pueda tener respecto de ciertos sujetos o del objeto del proceso.³⁸ Y en este sentido el Procurador General, al reglamentar esta materia a través de la Resolución PGN 30/99 señaló que la excusación resulta la solución más adecuada para garantizar a los justiciables, aún por vía indirecta, el debido desempeño de la causa, como órgano imparcial en cuanto sujeto del proceso.

³¹ Gómez Orbaneja, «Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal» T.I, vol. I, Madrid, 1947, pág.526.

³² Art.433 del CPP Nación, 485 de Mendoza, 478 de Salta, 477 de La Rioja, 406 de La Pampa, 393 de Catamarca, 390 de Sgo. del Estero, 432 de Jujuy, 455 de Entre Ríos, 470 de Corriente; 412 de Chaco, 444 de Córdoba y art. 444 de Tucumán.

³³ En la doctrina alemana son partidarios de esta posición Baumann, *Derecho Procesal Penal*, pág.56, Gerland, *Lehrbuch*, 1927 pág.11, Gössel, pág.39, Henkel, *Lehrbuch*, 1968, pág. 105, Schmith, Eberhad, op. cit. pág. 105. En contra de esta posición se destaca v.Hippel, *Lehrbuch*, 1925, pág. 123; Dohna, *Lehrbuch*, pág. 301, entre otros.

³⁴ Roxin, Claus, op. cit. pág.53

³⁵ Baumann, Jürgen «*Derecho Procesal Penal*», Op. cit. pág. 55

³⁶ Clariá Olmedo, Jorge A. «*Tratado de Derecho Procesal Penal*» Tomo II, Ed. Lerner, Córdoba, 1984, pág.22. En igual sentido Vélez Mariconde, Alfredo en «*Tratado de Derecho Procesal Penal*», Tomo I, pág.251, que además en este punto aclara que el Ministerio Público no puede considerarse como una parte en sentido sustancial, sino un sujeto imparcial de la relación procesal y en consecuencia puede calificárselo como una parte en sentido formal.

³⁷ D'albora, Francisco op. cit. pág.189.

³⁸ En igual sentido, en referencia a la legislación alemana que en el punto es similar, Roxin, Claus, op. cit., pág. 56.

Como síntesis de ello, retoman valor las palabras de Carrara, cuando sabiamente indica que, *los principales deberes del Ministerio Público son la imparcialidad y la frialdad, y sobre todo, tiene que ser cauto para no confundir el celo por la condena con el celo por la justicia.*³⁹

Por todo ello, el juego armónico de los principios de unidad, jerarquía y objetividad, confluyen en la posibilidad de dotar al organismo de una política coherente, tanto a nivel de gestión, como del trazado de metas y objetivos institucionales. Esta coherencia institucional no se debe circunscribir al ámbito interno, sino que además, como formulador de la política criminal y de persecución penal del organismo, necesariamente debe equilibrarse con los objetivos delineados por los otros poderes del Estado, en especial con el Poder Ejecutivo y Legislativo. Allí encuentra sentido la disposición constitucional que se refiere a la necesidad de actuación del Ministerio Público en coordinación con las demás autoridades de la República (art. 120 CN.)

Es innegable que el establecimiento de una política criminal a nivel nacional, requiere necesariamente de puntos de consenso entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y los restantes operadores del sistema penal, sin ello no sería posible sostener una línea de gestión acorde con la obligación que, en esta materia, pesa sobre el Estado. Máxime frente a la posibilidad de aplicar criterios de oportunidad, que en esencia requieren una exhaustiva planificación de metas y objetivos, en orden a la priorización y selección de casos que implica la instrumentación de tal principio.

Finalmente cabe remarcar el alcance que tiene la obligación de velar por *los intereses generales de la sociedad* y el valor que representa, en relación al principio de oportunidad. El primer interrogante consiste en determinar si el interés general de la sociedad es algo que, por ser de todos los ciudadanos deja de ser de cada uno y, en consecuencia, pasa a ser de exclusiva incumbencia del Estado, o por ser algo valioso individualmente se convierte en un interés para todos, y por consiguiente del que el Estado debe proteger, pero sin dejar de ser de cada uno.

La primera hipótesis podría limitar la función del Ministerio Público como un representante del interés estatal, y no como un representante de la sociedad. Como señala Cafferata, si aceptamos que el interés que defiende el Ministerio Público Fiscal es el «general de la sociedad» sólo porque es el general de cada uno de sus integrantes, nunca podrá dejar de lado un perfil funcional de agente público al servicio del ciudadano que vea afectado su derecho o interés concreto por la comisión de un delito, más allá de que se haya confiado al Estado la tutela de éstos, lo que no implica que haya renunciado sus derechos a favor de éste.⁴⁰

Esta posición implica un mayor nivel de acercamiento entre el Ministerio Público y la víctima y en general con las organizaciones de la sociedad civil, para que la percepción de éstos intereses individuales -que por su generalidad terminan convirtiéndose en un interés común de la sociedad- no sea producto de la intuición o la percepción política del funcionario de turno, sino de la interacción y de la

³⁹Carrara, Francesco, «Programa de Derecho Criminal» Parte General, Vol. II, Ed. Temis-Depalma, Buenos Aires, pág. 341.

⁴⁰Cafferata Nores, José «Ministerio Público Fiscal: perfil funcional, situación institucional y persecución penal» en «Cuestiones actuales del proceso penal», Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 1998, pág. 63.

apertura de canales de comunicación con la sociedad en un nivel de diálogo horizontal. En este sentido, el Ministerio Público debe operar como el poder social que Montesquieu no previó en su división tripartita de poderes. Y en esta inteligencia, junto con una libertad de prensa -muy participativa- serán los factores que puedan como poder social real, convertir en activa a la sociedad.⁴¹

Ello no quita que en la valoración del amplio espectro que involucran los *intereses generales de la sociedad*, el Ministerio Público Fiscal –teniendo en cuenta el reparto constitucional de funciones que rige nuestro país– tome en cuenta los mensajes que en este sentido dirija el Poder Legislativo –como poder constitucionalmente representativo de la sociedad–, en orden a las leyes que sancione, tanto de fondo como de forma. Tal interpretación es la que lleva a develar que la *defensa de la legalidad* (entendida como el ordenamiento jurídico vigente) y los *intereses generales de la sociedad* (en gran parte representados por las leyes sancionadas por el Congreso), son dos caras de una misma moneda. En tanto la primera es la manifestación objetiva de la segunda.⁴² En este mismo sentido, Julio Maier –aunque en referencia a la política criminal– ha señalado que el fruto de la tarea legislativa (ley sustantiva y formal) debe ser entendida como «mensajes» que sirven para definir y precisar cuál debe ser el criterio de actuación de los Fiscales.⁴³

Consecuentemente, esta reflexión deriva en la necesidad de reformular el sistema de persecución penal, para que sus fines no se alejen del interés de los ciudadanos y en particular, de las víctimas. De modo tal que una estrategia posible sería garantizar conjuntamente con la exclusividad de la acción penal en poder del Ministerio Público Fiscal, el derecho de las víctimas de desarrollar una acusación popular, o querrela pública conjuntamente con dicho organismo, o en forma autónoma, para aquellos supuestos de conversión de la acción penal pública en privada, en los que el Ministerio Público decida no continuar con la persecución.

Es necesario volver a reflexionar sobre el concepto de acción pública en un contexto distinto, en el que se rompa la ficción del Estado-víctima. Como destaca Binder «*la víctima es la víctima y es discutible incluso, si por su propia naturaleza puede el Estado ser víctima, aún en los llamados delitos contra la administración pública*».⁴⁴

En la misma dirección, quizás esta reformulación del sistema penal, lleve a otorgarle al Ministerio Público Fiscal una herramienta adecuada para que en supuestos específicos, pueda ofrecer respuestas no punitivas, cuando ellas representen para la víctima –y obviamente también para el imputado– una alternativa de solución real del conflicto.

En este sentido, reconociéndose públicamente que el postulado de reinserción social de las penas es una ficción conceptual, porque deja vigente el conflicto subyacente, la Resolución 40134 (del 29-11-85) de la Asamblea General

⁴¹ Quiroga Lavié, Humberto «*Nuevos órganos de control de la Constitución*» en «*La reforma de la Constitución*» de Rosatti y otros, Santa Fe, 1994, pág. 286, cit. por Cafferata, op. cit. pág. 64.

⁴² Huarte Petite, Alberto, op. cit. pág.32

⁴³ Maier, Julio «*El Ministerio Público en el Proceso de Reforma Penal de América Latina*» entrevista de Mirna Goransky en «*Ministerio Público ¿Un adolescente?*» op. cit. pág.175.

⁴⁴ Binder, Alberto «*Política Criminal. De la formulación a la praxis*». Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, pág.179.

de la ONU en su artículo siete propicia la implementación de espacios de mediación y conciliación. Tarea con la cual debería colaborar el Ministerio Público Fiscal, precisamente en defensa del interés general que representa y, tal como ya lo han entendido algunas legislaciones del país.⁴⁵

2.3 Cantidad de fiscales por tipo de cargo y función

Seguidamente se indica la cantidad y distribución de los integrantes del Ministerio Público Fiscal, de acuerdo a la instancia y competencia que poseen:

- 1 Procurador General.
- 4 Procuradores ante la Corte Suprema.
- 4 Fiscales ante la Cámara Nacional de Casación Penal.
- 1 Fiscal de Investigaciones Administrativas.
- 11 Fiscales Adjuntos de Investigaciones Administrativas.
- Y 12 Fiscales Móviles de la Procuración General.

Asimismo cabe destacar que la Procuración General de la Nación está dividida en áreas, que se encuentran a cargo de Directores y Secretarios Letrados, con cargos equiparables a Fiscales de Primera Instancia, y en muchos casos, también con funciones letradas de suma responsabilidad en la gestión del organismo.

En el FUERO PENAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES se cuenta además con:

FISCALES ANTE LAS CÁMARAS

- 3 Fiscales ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal.
- 1 ante la Cámara en lo Penal Económico.
- 1 ante la Cámara Federal.

FISCALES ANTE LOS TRIBUNALES ORALES

- 30 Fiscales ante Tribunales Orales en lo Criminal (30).
- 6 ante los Tribunales Orales Federales.
- 3 ante los Tribunales Orales de Menores.
- 3 ante los Tribunales Orales en lo Penal Económico.

FISCALES DE PRIMERA INSTANCIA

- 48 Fiscales de Instrucción.
- 14 Fiscales en lo Correccional.
- 12 Federales con 12 adjuntos.
- 7 de Menores.
- 8 en lo Penal Económico.

EN EL INTERIOR DEL PAIS

- 16 Fiscales ante las Cámaras Federales.
- 35 Fiscales ante los Tribunales Orales del Interior
- 70 Fiscales Federales de Primera Instancia distribuidos en las 23 provincias.

⁴⁵ En particular la Ley Orgánica del MPF de la Provincia de Buenos Aires, que propicia la aplicación de soluciones conciliadoras. Así como la Ley de Mediación Penal de Chaco y otras alternativas del mismo orden en materia de menores de edad, etc. Confr, capítulo III.

En los FUEROS NO PENALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, se cuenta además con :

FISCALÍA GENERAL ANTE LA CÁMARA DE APELACIONES EN LO LABORAL
Procurador del Trabajo (1).
Fiscales Laborales (8).

FISCALÍA GENERAL ANTE LA CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL Y COMERCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
Fiscales Generales (1).
Fiscales de Primera Instancia (4).

FISCALÍA GENERAL ANTE LA CÁMARA DE SEGURIDAD SOCIAL
Fiscales Generales (2).
Fiscales de 1era Instancia (2).

FISCALÍA ANTE LAS CÁMARAS CIVIL Y COMERCIAL
Fiscales Generales (2).
Fiscales de Primera Instancia (4) .

Todo lo cual suma un total de 326 fiscales.

Asimismo, al momento de la elaboración de este informe, y debido a expresas instrucciones del nuevo presidente constitucional, se esta trabajando en la puesta en funcionamiento del Fuero en lo Penal Tributarios, creado por ley 25.292, que tiene por función exclusiva la investigación de hechos de evasión fiscal y tributaria, y que implica la puesta en funciones de 3 fiscalías y tres juzgados de primera instancia⁴⁶.

3. El Terreno que Fue Ganando el Ministerio Público Fiscal en un Procedimiento de Carácter Mixto

A partir de la sanción del Código Procesal Penal Nacional que introdujo el juicio oral y público a fines del año 1993, por medio del art. 196, se otorgó a los Jueces la facultad discrecional de delegar la dirección de la investigación preliminar en los fiscales, brindándoles facultades investigativas, a excepción de aquellos actos irreproducibles que pudieren vulnerar garantías constitucionales, como el llamado a prestar declaración indagatoria, el libramiento de órdenes de allanamiento o secuestro y la intervención de líneas telefónicas.

De este modo, el Ministerio Público, que históricamente era un órgano dictaminador y anexo del Poder Judicial, comenzó a tener la posibilidad de dirigir las investigaciones penales en forma autónoma.

Posteriormente, en el año 1997 por ley 24.826 se incorporó la «instrucción sumaria» que otorgó al Ministerio Público la investigación de todos aquellos casos de flagrancia en los que no es necesario dictar la prisión preventiva. Este procedimiento acelerado, reemplazó la declaración indagatoria por un acta de conocimiento sobre los hechos y la prueba materia de imputación, con la posibilidad de la defensa de exponer todo lo que hace a su descargo o asimismo,

⁴⁶ Por Resolución PGN 55/03 el Procurador General dispuso el traslado de tres fiscales federales adjuntos de la ciudad de Buenos Aires, para cubrir las vacantes de esos tres cargos ante el nuevo fuero en lo Penal Tributario, que se proyecta poner en funciones a partir del mes de agosto del año 2003.

de solicitar declarar ante el juez y, de este modo, transformar el proceso en uno de tipo común, con investigación a cargo del juez de instrucción. La instrucción sumaria también elimina la necesidad de dictar el auto de procesamiento y en consecuencia, tras una breve recolección de elementos probatorios esenciales, se debe elevar el proceso a juicio en el término de quince días de recibidas las actuaciones⁴⁷.

Con la sanción de la ley orgánica del Ministerio Público (ley 24.946) en el año 1998 se adjudicó a este órgano, la facultad de iniciar investigaciones preliminares (art. 26 LO). Esta herramienta posibilita a los fiscales que frente al conocimiento por cualquier medio de la comisión de un delito, y aún cuando no se hubiere instruido sumario alguno, soliciten informes, recaben prueba testimonial, y requieran la colaboración de las fuerzas de seguridad, a los efectos de comprobar la hipótesis delictiva y en su caso excitar la jurisdicción.

En el año 2001 por ley 25.409 también se concedió al órgano acusador la investigación de todos los sumarios con autor ignorado, conocidos en la jerga tribunalicia como «NN», que ahora son procesados por una oficina especial, con el objeto de informatizar todos los hechos denunciados y así determinar patrones comunes para lograr un mayor esclarecimiento.

Finalmente, al momento de elaborar este informe, frente al alarmante aumento de «secuestros extorsivos» y «privaciones ilegales de la libertad», se sancionó la ley 25.760 que otorga directamente a los fiscales la investigación de estos hechos y además los faculta para practicar allanamientos, intervenir comunicaciones, recibir declaración indagatoria, etc., medidas que hasta ahora estaban estrictamente reservadas al juez de instrucción (arts.212 y 213 del CPP). Al mismo tiempo se prevé la posibilidad de prórroga de jurisdicción y acortamiento de los plazos de investigación a la mitad.

De este modo se advierte que, pese a que el sistema procesal vigente es un sistema mixto donde el juez de instrucción es el director de la investigación, paulatinamente se ha otorgado mayor protagonismo al Ministerio Público Fiscal, no sólo desde su actuación procesal, sino también desde su concepción teórica y su reconocimiento institucional.

La contrapartida de este avance institucional está dado por las dificultades que se advierten en materia presupuestaria. A pesar de la suma de atribuciones y responsabilidades que se han trasladado el Poder Judicial al MPF, ello no se tradujo en una mayor asignación de recursos humanos ni económicos⁴⁸.

Esa es una de las deudas pendientes que experimentó todo este proceso de reformas y que a falta de los recursos económicos necesarios, tarde o temprano obligará a practicar una redistribución de los existentes en el Poder Judicial.

⁴⁷ Para mayor conocimiento del instituto confr. Marchisio, Adrián «La instrucción sumaria y el juicio abreviado» Ed. Ad-Hoc, Bs.As. 1997.

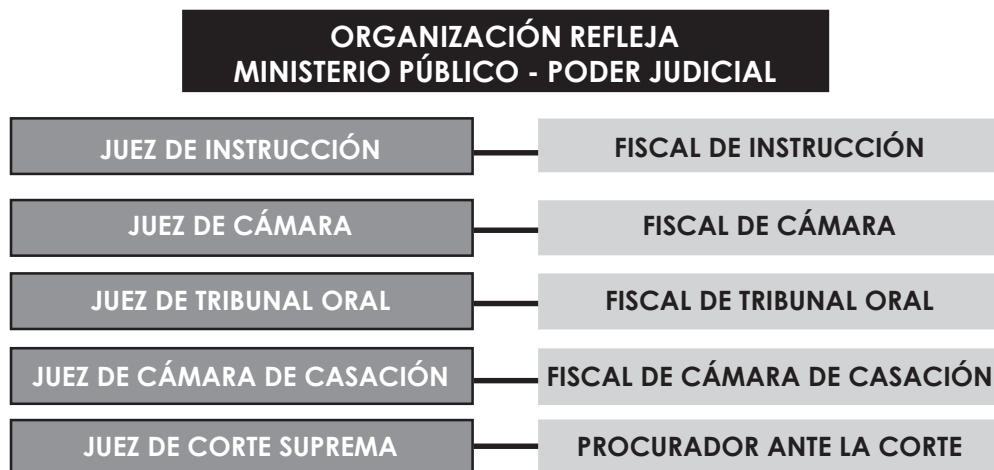
⁴⁸ La máxima expresión de este conflicto fue la aprobación de la ley 25409 (B.O. 20-4-01) que otorgó al MPF la investigación de todos los casos de autor ignorado, pero no previó ninguna asignación presupuestaria, circunstancia que motivó un pedido de «vacatio legis» por parte del MPF, que fue rechazado por la CSJN.

4. Componentes Dinámicos de la Reforma. Organización Refleja y Asignación Fija de Fiscalías a los Juzgados.

El éxito de una reforma, reside especialmente en la sensibilización de sus operadores y en la lucha por traspasar las barreras de una cultura reticente a los cambios. Y en este sentido lo importante para avanzar hacia la consolidación de un proceso de reforma es la identificación de los elementos que poseen intrínsecamente más dinamismo, porque a través de su transformación pueden provocar un efecto de contagio hacia el resto del sistema, movilizándolo las estructuras estáticas que generalmente se hallan en las bases del sistema judicial.

Desde que se creó la justicia nacional y federal en la República Argentina, hace más de 140 años, la estructura de los órganos que intervienen en el proceso no ha sufrido modificaciones de importancia.

En efecto, el sistema continúa con órganos judiciales dispuestos de modo vertical, fijo, burocrático y en ello, el Ministerio Público lo acompañó con una organización refleja a la judicial.



Teniendo en cuenta esto, y advirtiendo que se pasó de un sistema netamente inquisitivo a uno mixto con la misma organización judicial, allí encontramos la respuesta a algunos de los defectos de la reforma del año 1992, que hoy podemos advertir que quedó a medio camino.

La organización refleja del Ministerio Público con el Poder Judicial representa dos inconvenientes bien identificados: por un lado el conocimiento repetitivo de un mismo tipo de hechos sólo lleva a generar un trabajo rutinario, donde después de un tiempo «la especialización» se transforma en «saturación» frente a la similitud de respuestas. Así, el rol de investigador que tiene el fiscal se desdibuja, porque pasa a concebir a todos los casos como una repetición de hechos donde, burocráticamente, se realiza el mismo tipo de pesquisa.

Por otra parte, como señala Binder⁴⁹, cuando se habla de fiscales de primera instancia, o fiscales de cámara estamos asistiendo a la transferencia de conceptos como el de competencia, que no tienen ninguna relevancia en la organización

⁴⁹ Binder, Alberto «Funciones y disfunciones del Ministerio Público Fiscal», Revista de Ciencias Penales, pág.25.

del Ministerio Público, sino que están ligados a garantías judiciales como el juez natural, o la imparcialidad, que no se identifican con las funciones y objetivos propios del órgano acusador.

En este sentido, la insistencia que se hace del concepto de «fiscal natural» adscripto siempre a determinado juzgado, no sólo cristaliza esta sensación rutinaria del trabajo –dado que ya sabemos que es lo que nos va a resolver el tribunal ante cada planteo– sino que además, propicia una potencial promiscuidad entre estos órganos, y de esta forma se hace difícil que se controlen recíprocamente.

Esta idea no es nueva, Ferrajoli señala con claridad la necesidad de que la función de los encargados de resolver los conflictos no resulte contaminada por la promiscuidad del sistema y, que los órganos investigadores sean desplazados a un orden distinto del judicial, aunque tengan la mismas garantías de independencia, de modo que no pueda formarse entre ellos un espíritu de cuerpo común, para que en vez de influenciarse, se controlen unos a otros.

Asimismo, la rotación constante de los juzgados y fiscalías en relación con las jurisdicciones policiales existentes, impide el adecuado acercamiento que el Ministerio Público debe tener con la comunidad a la que representa. Por ejemplo, como estuvimos observando anteriormente, en la ciudad de Buenos Aires, los fiscales trabajan todo el año con el mismo juzgado y actúan ante una jurisdicción territorial que cambia cada quince días. Quiere decir que prácticamente en todo un año, no vuelven a tomar contacto con la problemática de ese barrio y con su policía. Y por su parte, las fuerzas de seguridad que actúan como auxiliar de la justicia, deben cambiar aproximadamente 24 veces el año de juez y fiscal, con lo que implica adaptarse a las directivas y distintas modalidades de investigación que posee cada funcionario.

De este modo, no sólo se impide un adecuado conocimiento del territorio y las modalidades propias de delincuencia que lo caracterizan, sino que además, es prácticamente imposible tener un control adecuado de las fuerzas policiales que sí tienen un asiento fijo en el lugar, y que en definitiva, para el ciudadano son el único nexo con la administración de justicia. Por ello es fácil percibir que para la sociedad la cara de la justicia y del Ministerio Público se diluye en la concepción de que todo depende del funcionario que está «de turno».

A ello se suma la crítica de Ferrajoli, cuando indica que uno de los problemas más importantes que derivan de la institucionalización de los órganos de justicia es el espíritu de cuerpo, la influencia *paralegal*, la *autolimitación* en el ejercicio de la función causada por solidaridades, miedos, costumbres y prácticas automáticas que poseen, a veces más fuerza que los rituales legales, y que deciden la suerte de un proceso por reglas que no sólo no son las previstas en los códigos, sino que muchas veces son contrarias a éstos⁵⁰.

Michael Reisman⁵¹ definió claramente este fenómeno como la existencia de dos códigos: uno «mítico» que **se supone** que es el que se aplica y un código «práctico», que es el que **se aplica en la realidad**. De modo tal que los postulados del código mítico terminan siendo tergiversados por la costumbre judicial. El autor

⁵⁰ Ferrajoli, Luigi «Derecho y Razón», Teoría del Garantismo Penal, Ed. Trotta, Madrid 1997, pág. 582 y sgtes.

⁵¹ Reisman, Michael ¿Remedios contra la corrupción?, Brevarios de Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 34.

señala que aunque esta divergencia no resulta funcional al organismo, sucede, porque sirve para proteger lazos del individuo con éste o para favorecer determinados intereses ligados a esa pertenencia, dándose generalmente en situaciones monopólicas, donde habría una especie de presión tácita para no cuestionar el código práctico ni sancionar su aplicación, como por ejemplo sucede con la delegación de funciones.

Para algunos de estos defectos, existen algunas alternativas, pero como consisten precisamente en un cambio de cultura y un aumento del compromiso con la comunidad, no son ajenas a las resistencias corporativas mencionadas, sin que ello represente una mala predisposición de los funcionarios, sino una cuestión de cultura institucional, de acostumbramiento, de resistencia al cambio **-porqué no decirlo-, de miedo a no poder dar respuesta a la demanda social.**

La sensación de rutina y la potencial promiscuidad entre el Ministerio Público y el Poder Judicial podría solucionarse con un sistema de rotación de los integrantes del Ministerio Público. Esto ya está funcionando en Argentina en la etapa de juicio oral en los fueros Penal Económico y Federal de la ciudad de Buenos Aires, pero no sucede lo mismo en los restantes fueros, y tampoco en algunas ciudades del interior del país.

En cuanto al acercamiento a la comunidad y el aumento de control sobre las fuerzas de seguridad, también es posible lograrlo por medio de dos alternativas igualmente válidas: trasladando las actuales fiscalías al asiento de los barrios propiamente dicho (descentralización territorial) tal como se está trabajando en los proyectos de fiscalías barriales- –Saavedra, La Boca y más recientemente, Pompeya, o bien, por medio de una asignación fija de un territorio determinado para cada fiscalía que no requiera el traslado de esa dependencia– que ha dado en llamarse descentralización funcional– (ver informe ampliado en el punto 8).

Esta podría ser una forma sencilla de obtener un adecuado conocimiento del terreno sobre el que se va a trabajar y por sobre todo, una buena estrategia para generar mayor confianza en la ciudadanía, que tiene la posibilidad de ver la cara del funcionario que representa sus intereses, consultarlo y efectuarle las sugerencias que estime que mejorarán el servicio que se brinda.

Al revisar estos conceptos, resulta ilustrativo el documento elaborado por la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales⁵² donde se analiza la evolución de la reforma que está operando en ese país, y donde se hace especial referencia a la incapacidad del sistema para asimilar cambios y para pensar a la administración de justicia como una empresa más, como una empresa que presta servicios y que debe guiarse por criterios de eficiencia. En particular, el documento señala los inconvenientes generados para lograr compatibilizar las funciones asignadas al Administrador del Tribunal en la gestión de casos y la actividad de los jueces. Allí se aclara que si se toma en serio la idea de profesionalizar la administración de justicia, la autoridad e independencia de los jueces debiera comenzar sólo en el momento en que toman asiento en la sala de audiencias, pero en cuanto a gestionar el trabajo del tribunal, la autoridad recaería en el

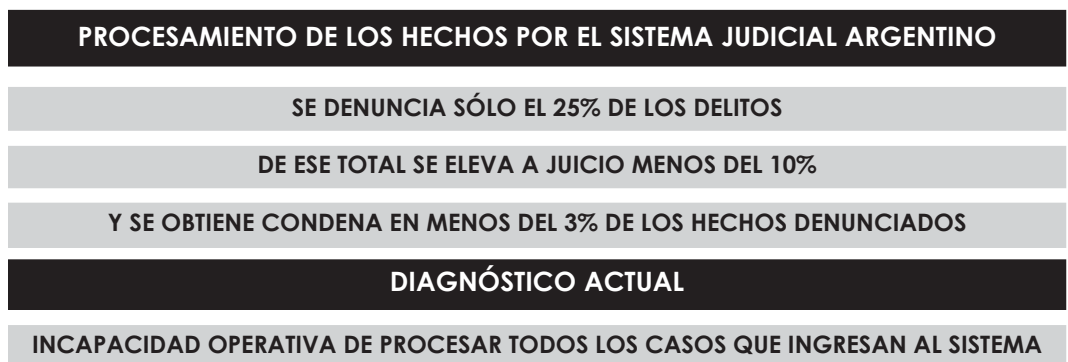
⁵² Baytelman, Andrés «Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena» Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Centro de Estudios de la Justicia, Escuela de Derecho de la Universidad de Chile

administrador profesional, que se encuentra guiado por criterios de eficiencia. Sin embargo, pese a que se trata de dos tipos de profesionales altamente calificados, cada uno para su función. Según esa investigación, la distribución de tareas así planteada no resulta fácil, especialmente porque choca contra una cultura judicial de muchos años.

Y evidentemente esta cultura, instalada desde la vigencia de un sistema netamente inquisitivo es la que ha hecho raíz, no sólo en Argentina, sino en varios países de la región.

5. Debilidades del Sistema, Diagnóstico Actual y Sinceramiento. El Principio de Oportunidad y el Cambio de Paradigma

Manteniendo una continuidad temática con el punto anterior, a propósito de la resistencia al cambio que caracteriza a la cultura judicial, hoy en día es reconocido a todas voces que el Estado carece de la capacidad de **acercarse a la persecución de todos los delitos**. Son pocos los casos, en relación al número de hechos cometidos que llegan a conocimiento del sistema de administración de justicia, algunos estudios hablan de un 75%⁵³ de cifra negra, sin contar además con la cifra dorada de la que no hay prácticamente datos. Menos aún son los casos que llegan a la etapa de juicio (generalmente no se superan el 10 % de los hechos denunciados) y de ellos sólo un ínfimo porcentaje, obtiene condena (3% de los casos iniciados).



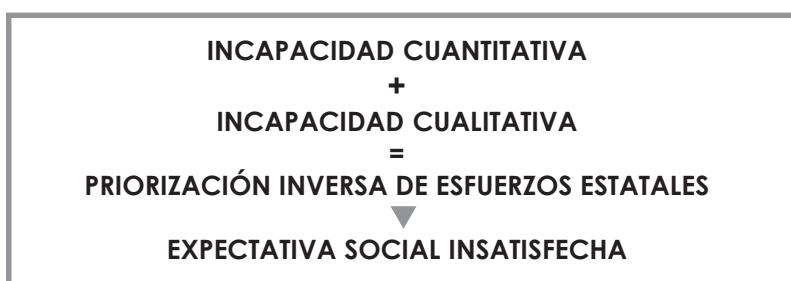
Como sabemos, la pretensión estatal de «hacer justicia» en todo injusto penal cometido, obligaría al mantenimiento de una estructura policial y de administración de justicia sencillamente descabellada, que ni siquiera las naciones más ricas están en condiciones de solventar, en perjuicio de otros sectores como la educación, la salud, y la asistencia social y por supuesto mucho menos en las actuales condiciones de la República Argentina, donde aún existe una importante porción de la población que posee necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo esta obligación de naturaleza inquisitiva -en nuestro caso heredada de la colonia-, desembocó en una administración de justicia del mismo modo que el de una empresa deficiente, es ejemplo de mala utilización de los recursos de la sociedad.

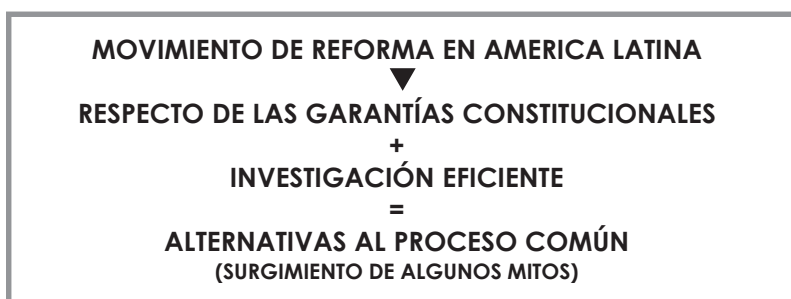
⁵³ Estadísticas del Ministerio de Justicia, publicadas el martes 5 de noviembre de 2002, en el diario Clarín.

El proceso penal se encuentra colmado de casos que consisten en infracciones mínimas y de bajo costo social, y es altamente deficiente para resolver aquellos casos donde la infracción provoca un costo económico de dimensiones trascendentes para nuestro pueblo. De este modo, somos espectadores de la priorización inversa de los esfuerzos estatales. Es decir la combinación de un proceso de criminalización intensivo de «bagatelas» con un proceso de descriminalización de hechos delictivos de impacto social muy importante. Me refiero a hechos tan graves de delincuencia no tradicional como lo son la socioeconómica, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, la corrupción en función pública, por mencionar algunos ejemplos.

De modo que, a la incapacidad «cuantitativa», se agrega la «cualitativa», es decir la imposibilidad de lograr perseguir eficazmente los delitos socialmente más graves, la delincuencia más sofisticada -que por esa misma característica pasa desapercibida- pero genera efectos mucho más dañinos que la violencia urbana.



Este diagnóstico no es nuevo, lamentablemente sigue siendo actual, y ha llevado no sólo a la República Argentina, sino a todo el movimiento reformista de América Latina, a plantear alternativas para aumentar los niveles de eficiencia en la persecución penal. Alternativas que también han generado algunos «mitos» que, precisamente como la palabra lo indica, están más en el plano de la fantasía que de la realidad.



Entre ellos me parece conveniente recordar que uno de los más comunes es la idea de que **«la investigación a cargo del fiscal es más eficiente»**. Pero esto aisladamente expuesto no deja de ser una expresión de deseo, no hay razones desde el punto de vista técnico-procesal, ni desde la visión empírica del problema que pueda sostener sin más esta afirmación.

Evidentemente la investigación a cargo del fiscal es necesaria y resulta conveniente, pero no específicamente en términos de eficiencia, sino para exaltar el carácter contradictorio que debe tener el proceso en toda su extensión. De modo tal de poder contar durante la investigación penal con actores que cumplan



papeles distintos y claramente separados: un órgano independiente que se encargue de recoger toda la prueba de cargo necesaria para fundar una acusación; una defensa fuertemente consolidada que refute esa acusación en igualdad de condiciones; y finalmente un juez que custodie las garantías constitucionales y el debido proceso, y que será el que en un plano de imparcialidad resolverá la confrontación de ambas hipótesis. En síntesis terminar con un sistema inquisitivo donde los roles están confundidos y se vulneran las garantías constitucionales que tanto nos ha costado conseguir.

Por eso, más allá de que el Ministerio Público es un órgano relativamente nuevo, con integrantes comprometidos con su función y con gran entusiasmo por brindar un mejor servicio de justicia. La investigación a cargo del fiscal, por sí sola no garantiza una mayor eficiencia, el problema es más complejo. El traspaso de las funciones investigativas a manos del fiscal requiere dotarlo de otras «herramientas procesales» y de recursos «tanto humanos como materiales» que específicamente estén orientados a esa finalidad.

Como éste hay otros «mitos» que se pueden señalar y que nos llevan a concluir que, **si modificamos un proceso penal, debemos hacerlo desde una visión multidimensional del problema y, teniendo en cuenta que la modificación de una de las piezas de este complejo rompecabezas, va necesariamente a repercutir en las restantes. Por ello, si deseamos mejorar la eficiencia del sistema hay que observarlo en su conjunto y utilizar diversas estrategias.**



Seguramente, no todas estas estrategias tienen que ver con el aspecto normativo, sino también con cuestiones de gestión y organización, de buena utilización de los recursos, de capacitación, de estrategias de sensibilización e incentivos para generar mayor compromiso de los operadores judiciales, etc.

Pero desde el aspecto normativo, creo que las últimas reformas de la región no han dudado en establecer (junto con el juicio oral) alternativas al proceso y criterios de selección, como **el principio de oportunidad**, la suspensión condicional del proceso, la conciliación, la mediación penal, etc.

Así lo han entendido la mayoría de los países de América Latina que emprendieron la transformación de sus sistemas hace ya un tiempo como Costa Rica, Guatemala, etc, y así lo siguen demostrando las recientes modificaciones del proceso de Bolivia, Paraguay, Chile, Venezuela, República Dominicana, entre

otros tantos. En todas ellas se continúa comprobando que las salidas alternativas al juicio oral y los criterios de selección ocupan un lugar privilegiado.

EJES PRINCIPALES DE LA REFORMA EN AMÉRICA LATINA

- 1) Respeto de las garantías constitucionales
- 2) Eficiencia en la persecución penal

Desformalización de la instrucción
Salidas alternativas
Principio de oportunidad

Sin embargo, en el ámbito federal, y prácticamente en todo el país, salvo escasas excepciones, seguimos con el clásico principio de «legalidad», que como todos sabemos, existe sólo en el texto del Código Penal, pero no en la realidad cotidiana.

Paradójicamente, Argentina fue pionera en la reforma procesal de América Latina, y sus juristas intervinieron en la mayoría de esos procesos de transformación, pero sin embargo, actualmente, en materia de criterios de selección, está a la zaga de toda la región.

En primer lugar es preciso aclarar que debido al carácter federal de la organización política de la República Argentina, el régimen de la acción penal está regulado en el Código Penal. Entre los tantos motivos en los que se apoyan las teorías clásicas de la acción, esto se debe a la necesidad de establecer una política de persecución penal uniforme en todo el territorio y así garantizar la igualdad ante la ley. Sin perjuicio de ello, cada provincia puede dictar su legislación procesal penal y establecer la organización de sus sistema judicial local, pero siempre sobre la base del principio de legalidad.

En efecto, en la República Argentina rige el principio de legalidad por imperio del art. 71 del Código Penal que establece «*Deberán iniciarse de oficio todas las acciones penales, con excepción de las siguientes: 1.- las que dependieren de instancia privada; 2.- las acciones privadas...*». Este principio además está reafirmado por el art. 274 del mismo código que sanciona como delito la conducta de todo «*...funcionario público que faltando a la obligación a su cargo, dejare de promover la persecución penal y represión de los delincuentes...*».

Asimismo, el ordenamiento formal, a nivel nacional, que rige para los delitos federales en todo el país y, con fórmulas similares en los ordenamientos provinciales, prevé que «*...La acción penal pública se ejercerá por el Ministerio Público fiscal, el que deberá iniciarla de oficio siempre que no dependa de instancia privada. Su ejercicio no podrá suspenderse, interrumpirse ni hacerse cesar, excepto en los casos expresamente previstos por ley...*» (art. 5 del Código Procesal Penal de la Nación).

Sin embargo, la doctrina y jurisprudencia sobre la materia son contestes en sostener que más allá de que la legalidad procesal es el principio rector, diversos institutos procesales han incorporado «*criterios de oportunidad*», que comienzan a revertir muy lentamente este sistema rígido y sin excepciones.

El principio de oportunidad no está definido en ningún precepto legal, e históricamente se lo conoce como una manifestación en sentido contrario al de legalidad, motivo por el cual su conceptualización y estudio está íntimamente ligada a este último.

Sentado ello, podemos decir que, por contraposición al de legalidad, el principio de oportunidad consiste en la facultad que posee el órgano público encargado de la persecución penal, de prescindir de ella por motivos de utilidad social o razones de política criminal.

En una noción más amplia, también podemos considerar como comprendido en tal principio toda excepción al principio de legalidad y a la consiguiente obligación que posee el Ministerio Público de ejercitar la acción penal.

Para Bacigalupo, no debe entenderse como comprendido en este principio exclusivamente a los casos en los que se renuncia a la acción penal del fiscal bajo determinadas condiciones, sino a todo tratamiento penal diferenciado del conflicto social representado por el hecho delictivo.⁵⁴

Por ello, de acuerdo al sistema legal del que se trate y la intensidad con la que se aplique podemos hablar de legislaciones que poseen el principio de oportunidad como regla, y otros como excepción.

La polémica en cuanto a la implementación de criterios de oportunidad en la República Argentina renace con la sanción de la ley que crea el «juicio abreviado» (ley 24.825 BO. 28-5-97) y la novedosa incorporación del instituto de la «conformidad» en la legislación procesal penal nacional, pero tiene algunos antecedentes que merecen una mención.

Partiendo del criterio amplio de oportunidad expuesto anteriormente – como comprensivo de toda excepción al principio de legalidad–, podemos advertir que por razones de política criminal, desde el derecho penal se advierten algunas manifestaciones al establecer condiciones al titular del Ministerio Público para ejercer la acción, por ejemplo como ocurre en los delitos de acción pública dependientes de instancia privada y en los de acción privada, sujetos a la voluntad de las víctimas.

En relación a ello, cabe recordar que el artículo 72 del Código Penal dice *«...Son acciones dependientes de instancia privada las que nacen de los siguientes delitos: 1) los previstos en los artículos 119, 120 y 130 del Código Penal cuando no resultare la muerte de la persona ofendida o lesiones de las mencionadas en el artículo 91.- 2) las lesiones leves, sean dolosas o culposas. Sin embargo, en los casos de este inciso se procederá de oficio cuando mediaren razones de seguridad o interés público. 3) impedimento de contacto de los hijos menores con sus padres convivientes. En los casos de este artículo no se procederá a formar causa sino por acusación o denuncia del agraviado, de su tutor, guardador o representantes legales. Sin embargo, se procederá de oficio cuando el delito fuere cometido contra un menor que no tenga padres, tutor ni guardador, o que lo fuere por uno de sus ascendientes, tutor o guardador. Cuando existieren intereses gravemente*

⁵⁴ Bacigalupo, Enrique: «Descriminalización y prevención», en *Poder Judicial*, Número Especial, Madrid, 1987, p. 14.

contrapuestos entre algunos de éstos y el menor, el fiscal podrá actuar de oficio cuando así resultare más conveniente para el interés superior de aquél.» Mientras que el artículo 73 señala «*Son acciones privadas las que nacen de los siguientes delitos: 1) calumnias e injurias; 2) violación de secretos, salvo en los casos de los artículos 154 y 157; 3) concurrencia desleal, prevista en el artículo 159, y 4) incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, cuando la víctima fuere el cónyuge...*»

Sin embargo, para algunos autores, estos casos, no son manifestaciones del principio de oportunidad, sino condiciones de perseguibilidad o procedibilidad, fundadas en el hecho de que el legislador entiende que en determinadas esferas íntimas, la intervención judicial puede causar más daño que la propia renuncia al ejercicio de la acción penal. Así, la ponderación de la situación en conflicto y la voluntad de persecución del delito, por un lado, y por otro, el deseo de mantener, en el ámbito de lo privado, datos sobre una esfera particularmente sensible. Se deja –entonces- en manos de la parte ofendida, quien deberá tomar la determinación de enervar o no la vía judicial.⁵⁵

La posición señalada precedentemente es respetable, pero en definitiva, por diversos motivos, se termina reconociendo, que en realidad existe una renuncia al poder de acción, y ello no es más que una excepción al principio de legalidad, demostrativa de la aparición de su contrapartida, la oportunidad.

También se advierte en los casos de excusas absolutorias. Por ejemplo, cuando se privilegia un bien jurídico como es la unión familiar por sobre la propiedad, tal como resulta del art.185 del Código Penal que en su parte pertinente dice: «*Están exentos de responsabilidad criminal, sin perjuicio de la civil, por los hurtos, defraudaciones o daños que recíprocamente se causaren: 1) los cónyuges, ascendientes, descendientes y afines en línea recta; 2) el consorte viudo, respecto de las cosas de la pertenencia de su difunto cónyuge, mientras no hayan pasado a poder de otro; 3) los hermanos y cuñados, si viviesen juntos. La excepción establecida en el párrafo anterior, no es aplicable a los extraños que participen en el delito...*» .

Esta tendencia, asimismo, la podemos verificar en el supuesto del indulto o la amnistía, que si bien constituyen manifestaciones del principio de gracia –que supondría una intromisión del ejecutivo en la esfera del *ius puniendi* contraria a la separación de poderes- no deja de ser una excepción al carácter irrevocable de la acción penal y, en consecuencia, una posible manifestación del principio de oportunidad.

También quedan atrapados en esta casuística el perdón del ofendido en los delitos de calumnias e injurias, y otras tantas instancias de reconciliación entre la víctima y el victimario que avala el ordenamiento penal, y que deja en manos de los particulares la posibilidad de exceptuar en alguna medida el principio de legalidad.

La figura del «agente encubierto» del art. 31 bis de la ley 23.737 sobre estupefacientes, es otro fiel ejemplo de excepción al principio de legalidad, toda vez que le otorga inmunidad a dicho agente, para que se infiltre en una organización delictiva, y hasta cometa ciertas infracciones legales (bajo determinados límites) con el objetivo utilitario de lograr desbaratar toda una

⁵⁵ Armenta Deu, Teresa: *Criminalidad de Bagatela y principio de oportunidad*, PPU, Barcelona,1991, p. 205.

organización. Método particular que se debe aplicar para combatir este tipo de delincuencia, por la complejidad y peligrosidad que representa la investigación de estos hechos. En el caso, se advierte con claridad que el titular de la acción penal debe renunciar «anticipadamente» a la persecución de los delitos que pueda cometer el «agente encubierto» en aras del éxito de la investigación.

La misma ley también posee otro ejemplo interesante como manifestación del principio de oportunidad, en su art. 18. Esta norma establece que, de comprobarse que el imputado de tenencia de estupefacientes es dependiente psíquico o físico de la droga, se le puede imponer un tratamiento de rehabilitación, se suspende el trámite del sumario, y de este modo, si cumple adecuadamente con el tratamiento, el sumario concluye con un sobreseimiento. Así las cosas, se prioriza la salud del imputado y su rehabilitación, a costa de la renuncia del Estado de ejercer su poder punitivo, en un caso concreto que, de no mediar estas circunstancias, hubiera generado una condena.

Siguiendo esta línea argumental, nos encontramos con la «suspensión del juicio a prueba», que si bien se aplica bajo otras condiciones, opera en forma similar. Es decir, mediante la aceptación de una serie de condiciones, se pone a prueba al imputado, y transcurrido el período correspondiente, si cumplió adecuadamente con ellas, se extingue el proceso penal mediante el dictado del sobreseimiento (art. 76 bis del Código Penal).

La aparición de la suspensión del juicio a prueba, con la amplitud de casos a los que se puede aplicar, las peculiares características de su implementación, y lo novedoso que resultó dicho instituto para la historia de la legislación argentina en materia penal, demostró una clara decisión legislativa de introducir, ahora en forma expresa, soluciones alternativas al conflicto penal.

Pero más directa aún resultó la ley 23.771 (Ley Penal Tributaria y Previsional), que aunque por su limitado campo de aplicación (a través de su art. 14) ya desde el año 1990 fue pionera en la aparición expresa de criterios de oportunidad, y que se mantuvo con la reforma del año 1997 por la ley 24.769 en su artículo 16. En este caso, se introduce el principio de oportunidad, pero sin afectar en lo que hace a la inevitabilidad de la acción penal, permitiendo flexibilizar solamente el carácter irrevocable de la acción penal. Esta modalidad es la que caracterizará a las restantes manifestaciones del mentado principio que se fueron desarrollando hasta el momento, toda vez que no desaparece la obligación estatal de perseguir estos hechos, sino que se autoriza la aplicación de este principio una vez iniciada la acción penal.

Sintéticamente, los requisitos para la aplicación del art. 14 de la ley 23.771 (ahora artículo 16 de la ley 24.769 pueden resumirse en los siguientes:

- que se estime probable una condena condicional, o una acusación fiscal que la torne posible;
- que el evasor acepte la pretensión fiscal y la cancele en forma total;
- que nunca antes haya hecho uso de este instituto.

En consecuencia, si se verifican todos estos requisitos, y previa vista al fiscal, querellante y parte civil damnificada, el tribunal mediante resolución fundada declarará extinguida la acción penal. Como señala Chiara Díaz, se trata de privilegiar al delincuente primario en relación a ilícitos de poca envergadura, cuyas características y monto sancionatorio permiten aplicar la condena condicional, no sólo por ello, sino en virtud de las condiciones morales, familiares, sociales y laborales del acusado, quien además ha dado muestras significativas de enmienda con la admisión de la obligación tributaria o previsional, y el pago de su importe.

Por ello, el citado autor señala que el imputado en este caso merece la oportunidad de ser eximido por única vez de la continuidad del proceso y de una eventual decisión condenatoria, lo cual surge como una excepción al principio de legalidad.⁵⁶

Pero volviendo a lo señalado precedentemente, una de las manifestaciones del principio de oportunidad introducida en los últimos años es el «juicio abreviado», que incorpora al sistema procesal penal el instituto de la «conformidad» del imputado con el requerimiento de elevación a juicio, y la solicitud de pena efectuada por el agente fiscal.

Mas allá de reconocer que se trata de una salida alternativa al juicio oral y público, también representa una manifestación del principio de oportunidad – en su concepción amplia– porque provoca la simplificación del proceso, evitando el desarrollo de etapas elementales del mismo (el «debate») que desemboca en el dictado de una sentencia; sobre la base entre otros elementos de prueba y de la admisión de los hechos efectuada por el imputado, debidamente asesorado.

Como puede apreciarse, una vez más, esta manifestación del principio de oportunidad en la legislación argentina tiene que ver con la concepción amplia antes reseñada, que no prescinde totalmente de la investigación, sino que se simplifica algunas de sus etapas, con el objeto de acelerar el procedimiento y lograr una resolución definitiva en corto tiempo. De modo tal que este concepto, como ya adelantamos, abarcaría también de alguna forma las salidas alternativas al juicio.

Otro claro ejemplo es el avenimiento, implementado a través de la nueva redacción del art. 132 del Código Penal, establecido para el supuesto de un acuerdo entre la víctima y el imputado en el caso de abuso deshonesto o violación, incorporado con motivo de la última reforma que se hiciera en orden a los delitos contra la integridad sexual (ley 25.087 B.O. 14/5/99). En punto a ello el artículo en cuestión textualmente dice «...En los delitos previstos en los arts. 119 1º, 2 y 3 párrafos, 120 1º párrafo y 130, la víctima podrá instar el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de instituciones oficiales o privadas sin fines de lucro de protección o ayuda a las víctimas. Si ella fuere mayor de 16 años podrá proponer un avenimiento con el imputado. El tribunal podrá excepcionalmente aceptar la propuesta que haya sido libremente formulada y en condiciones de plena igualdad, cuando en consideración a la especial y comprobada relación afectiva preexistente, considere que es un modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo del interés de la víctima.

⁵⁶ Chiara Díaz, Carlos A.: *Ley Penal Tributaria y Previsional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1993, p.115.

En tal caso la acción penal quedará extinguida o en el mismo supuesto también podrá disponer la aplicación al caso de lo dispuesto en los arts. 76 ter y Quatre del Código Penal....».

La última incursión en esta materia está representada por la reciente sanción de la Ley Antisecuestros, que tras agravar las penas para los delitos de secuestro extorsivo y privación ilegal de la libertad, incorporó la figura del arrepentido para este tipo de hechos cuando, en la legislación argentina, sólo estaba reservada a los casos de narcotráfico y terrorismo⁵⁷ (ley 25.241 B.O. 17-3-00). En este sentido, la Ley 25.742 (B.O. julio de 2003) incorpora como artículo 41 ter del Código Penal el siguiente texto *«...las escalas previstas en los arts. 142 bis y 170 de este Código podrán reducirse en un tercio del máximo y en la mitad del mínim, respecto de los partícipes o encubridores que, durante la sustanciación del proceso o antes de su iniciación, proporcionen información que permita conocer el lugar donde la víctima se encuentra privada de su libertad, o la identidad de otros partícipes o encubridores del hecho, o cualquier otro dato que posibilite su esclarecimiento. En caso de corresponder prisión o reclusión perpetua podrá aplicarse prisión o reclusión de ocho a quince años. Sólo podrán gozar de este beneficio quienes tengan una responsabilidad penal inferior a la de las personas a quienes identificasen....»*

Indudablemente, más allá de los reparos dogmáticos que se puedan hacer, la gravedad y complejidad de los hechos que asolan a la población, imponen la necesidad de generar herramientas que tiendan a ser más efectiva la persecución penal y obtener mayores niveles de esclarecimiento.

De lo expuesto, se advierte claramente que los supuestos traídos a colación son casos aislados, que pueden representar manifestaciones del principio de oportunidad, pero que para incluirlo como verdaderas expresiones de este principio es necesario hacer un esfuerzo interpretativo.

Evidentemente la única salida posible en la regulación normativa de nuestro país para contar una herramienta político criminal tan importante como es el principio de oportunidad, es optar por una reforma legislativa que lo incorpore al Código Penal. En tal sentido, teniendo en cuenta el rol institucional que posee el Ministerio Público en el desarrollo del proceso y en el diseño de la política criminal y de persecución penal del Estado, resulta afinado pensar que tal iniciativa debe partir de este órgano.

Por ello, podemos concluir que en los últimos años se advirtieron algunas iniciativas que parecieron ser el paso inicial para luego avanzar sobre la regulación

⁵⁷ En efecto, la ley antiterrorismo 25.241 prevé que para estos casos *«..... podrá excepcionalmente reducirse la escala penal aplicando la de la tentativa o limitándola a la mitad, al imputado que, antes del dictado de la sentencia definitiva, colabore eficazmente con la investigación. Para obtener el beneficio se deberá brindar información esencial para evitar la consumación o continuación del delito o la perpetración de otro, o que ayude a esclarecer el hecho objeto de investigación u otros conexos, o suministre datos de manifiesta utilidad para acreditar la intervención de otras personas, siempre que el delito en que se encuentre involucrado el beneficiario sea más leve que aquél respecto del cual hubiere brindado o aportado su colaboración»....En los mismos supuestos podrá aplicarse el mínimo legal de la especie de pena, cuando la información brindada hubiere permitido acreditar la existencia de la asociación ilícita, desbaratar sus actividades o acreditar la intervención de alguno de sus miembros en el hecho delictivo, determinando así el respectivo sometimiento a proceso de quienes no hubieran sido imputados hasta entonces.» «La reducción de pena prevista precedentemente deberá ser decidida por el tribunal del juicio al dictar la sentencia definitiva. Sin embargo, o tan pronto como la reducción de la escala penal prevista por los artículos 2 y 3 parezca como probable, podrá ser considerada a los fines de la excarcelación de acuerdo a las normas procesales comunes».*

del principio de oportunidad, pero que quedaron a medio camino, como todos los intentos de practicar una reforma integral del sistema penal, que sólo se cristalizaron en pequeños «parches».

Iniciativas que rompen con el principio de legalidad procesal
Suspensión del proceso a prueba (art. 76 bis C.P.)
Pago de pretención fiscal (art. 16 24769)
Arrepentido y dependiente psico-físico (arts. 17 y 29 ter. 23737)
Advenimiento en abuso sexual (art. 132 C.P.)
Regularización espontánea de tributos (art. 73 ley 25.401)
Arrepentido en ley antiterrorismo (25.241)
Arrepentido en la ley antisequestro (25.742)

Es preciso señalar que la Constitución Nacional argentina establece garantías en materia penal que condicionan el ejercicio del poder punitivo del Estado, pero no contiene reglas sobre el ejercicio de las acciones penales ni impone aquel principio de legalidad en la persecución penal. Tampoco el Código Penal de 1891, puesto que su 74 preveía el carácter facultativo de la iniciación de las acciones públicas, al establecer: «*Pueden iniciarse de oficio todas las acciones penales...*» Recién el proyecto de Código Penal de 1906, establece esta obligatoriedad que se repite en el actual art. 71.

De modo tal que la estructura de las normas que dan base legal al principio de legalidad no veda la posibilidad de introducir por vía legislativa excepciones al principio de legalidad procesal, que lejos de desvirtuar el modelo elegido, lo complementarían y mejorarían sus resultados.

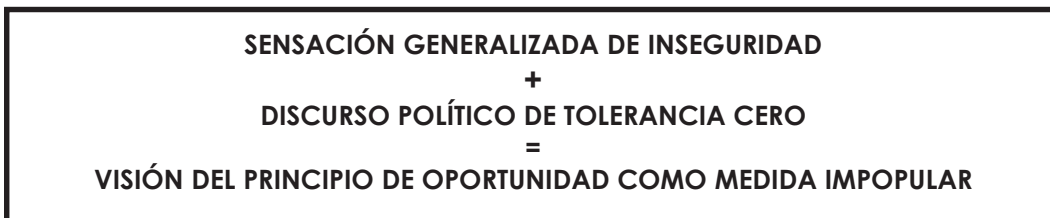
Esa fue la inteligencia que se sostuvo en el proyecto de ley -que el Procurador General, envió al Congreso y que posteriormente recibió el aval- de prácticamente todos los procuradores provinciales⁵⁸. Sin embargo, pese a que el proyecto recogía las formulaciones de varios países de la región, de la Ordenanza Procesal Penal Alemana y de otras legislaciones de Europa, no fue tratado por el Congreso de la Nación y ello también merece una reflexión.

En primer lugar, es evidente que al ser relativamente nueva la facultad que posee el Ministerio Público para elaborar proyectos de ley –en orden a la iniciativa legislativa que le reconoce su Ley Orgánica (art. 33 inc. j)– es imprescindible establecer un enlace directo entre ambos poderes, de modo tal de mantener vivos estos proyectos, brindando a los legisladores y sus equipos de asesores los elementos de conocimiento necesarios para lograr su comprensión sobre la importancia que poseen estas iniciativas. Puesto que no son el resultado de una reacción espasmódica a un suceso político o social, sino el reflejo de la experiencia

⁵⁸ Ver comentario en el punto 7.

adquirida especialmente por uno de los poderes del Estado que precisamente tiene a su cargo, el ejercicio de la acción penal pública y la defensa de los intereses generales de la sociedad (art. 120 CN).

En segundo lugar, se advierte que ante un panorama de inseguridad generalizada –mayormente concentrado en algunas regiones, como la provincia de Buenos Aires y la capital federal– si no conocemos el verdadero diagnóstico que hemos desarrollado, y si no explicamos y comunicamos correctamente el sentido que posee el principio de oportunidad, es obvio que la medida aisladamente parece impopular y pocos políticos quieren comprarla. Y ese podría haber sido la causal del destino que tuvo aquél proyecto, que recientemente se intenta reflotar.



Pareciera que no hay muchas alternativas, y en consecuencia se presenta una disyuntiva interesante, o se continúa con la hipocresía de mantener discursos de legalidad e igualdad ante la ley, mientras que silenciosamente, los operadores del sistema se ven obligados a inventar distintos artilugios para archivar los casos que no pueden abordar –y así mantienen una selectividad encubierta, sin criterios de política criminal y ajena a todo control–, o se provoca un sinceramiento institucional y político y se empieza por reconocer las limitaciones del Estado, tal como lo están haciendo la mayoría de los países que quieren un sistema más eficiente, y establecemos reglas de juego claras.

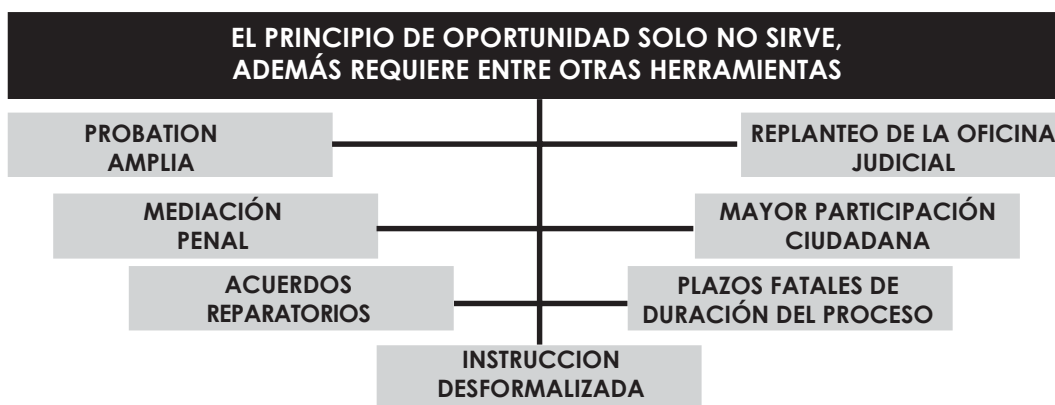
¿Realmente puede pensarse que con la desorganización judicial que posee el sistema, la introducción de criterios de oportunidad puede quebrar el principio de igualdad? Pareciera que las desigualdades pasan por otras falencias de la Justicia y no porque se pretenda establecer prioridades en la investigación penal.

Tan sólo consiste en **establecer claramente la primacía de lo sustancial por sobre lo formal, y lo sustancial no es más ni menos que el conflicto humano que subyace al proceso.** Por ello es posible sostener que el **«sinceramiento del sistema» es el camino más legítimo y constructivo**, para lograr el mandato que otorgaron los constituyentes de 1994 al Ministerio Público, en orden a impulsar la acción penal pública en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.



6. Principio de Oportunidad y Nuevos Desafíos para el Ministerio Público

Lo expuesto en el punto anterior, no implica constituir al principio de oportunidad como la «panacea» para curar los males de nuestro sistema penal, porque sino se caería en la ya tan criticada⁵⁹ visión «unidimensional» del problema. Pero existen sobradas razones para afirmar que esta herramienta, junto con la suspensión del proceso aplicada en sentido amplio, la mediación penal, los acuerdos reparatorios, el juicio abreviado, la investigación preliminar a cargo del fiscal –desformalizada y ágil–, la implementación de vías que permitan mayor participación ciudadana, procesos temporalmente limitados, y con otras tantas estrategias recomponedoras del conflicto que se han desarrollado en los últimos tiempos, constituye un núcleo de herramientas capaces de **echar luz, allí donde pese a los esfuerzos individuales que los operadores judiciales puedan hacer todos los días, aún existen muchas sombras.**



Se podría continuar con consideraciones de tipo teóricas en orden al binomio «legalidad y oportunidad» que excederían el marco de este informe, pero resulta más interesante ahondar en algunos desafíos que deberá enfrentar el Ministerio Público para no implementar un instituto que traiga más problemas que soluciones, puesto que es por todos conocida la precariedad que poseen nuestros sistemas para poner en marcha la aparición de nuevos institutos.

El principio de oportunidad nos impone otras exigencias, porque no está pensado exclusivamente para aliviar el caudal de trabajo del Ministerio Público y en general de todo el sistema, sino precisamente para destinar los esfuerzos de estos órganos en la investigación más eficiente de la delincuencia compleja. Si no tenemos en cuenta este eje, el principio de oportunidad se convertirá en un sello de goma que tan sólo servirá para archivar casos de modo más elegante.

También debemos tener presente que esa herramienta debe ser combinada con alguna formulación que permita a la víctima convertir la acción penal pública en privada. De modo tal de dejar la puerta abierta para devolver el conflicto penal a su verdadero protagonista, la víctima.

⁵⁹ Conforme claramente lo expusiera Alberto Binder en la Conferencia inaugural del Curso Interamericano para la Implementación de un Sistema Procesal Penal Oral y Acusatorio, organizado por el Centro de Justicia de las Américas, celebrado en La Serena, Chile, marzo de 2003.

Claro que tampoco esto basta, porque si no lo complementamos con un buen sistema de asistencia jurídica gratuita, podemos caer en una suerte de privatización de la delincuencia de menor cuantía, que quedaría reservada a los sectores de mayores recursos. Desafío que también deberán afrontar los colegios de abogados para brindar mayores posibilidades de acceso a la justicia.

La otra tarea importante, consiste en dotar a los fiscales, de la suficiente seguridad para utilizar la selectividad, sin temor al cuestionamiento del vecino que reclama por su caso. Insignificante, quizás para el sistema en su conjunto, pero el más importante para la víctima. Esto para algunos puede parecer absurdo pero, no resulta tan así en sistemas de justicia descentralizada, donde el funcionario posee contacto inmediato con el denunciante, y es un problema que ya lo están experimentando algunos países como Chile y Venezuela.

Frente a ello es preciso aplicar diversas estrategias: primero capacitar adecuadamente al funcionario para que pueda tener una visión global del sistema, de modo tal que exista claridad sobre la categoría de casos que pueden ser posibles de selección.

En segundo lugar, la capacitación también tiene que brindar las herramientas necesarias para poder analizar si en el caso en concreto resulta conveniente la aplicación del principio de oportunidad, así como también otorgarle otras instancias de reparación para que pueda intentar la recomposición del conflicto, ya sea a través de la mediación penal o de un acuerdo reparatorio.

DESAFÍO PARA LOS FISCALES

MAYOR EFICIENCIA EN LAS INVESTIGACIONES COMPLEJAS

POSIBILIDAD DE CONVERSIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN PRIVADA

COORDINACIÓN CON EL SISTEMA DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

ELIMINAR INSEGURIDADES A LA HORA DE APLICAR EL INSTITUTO

COMBINAR CON OTRAS INSTANCIAS DE RECOMPOSICIÓN DEL CONFLICTO

También hay tareas que deben enfrentar directamente los organismos centrales del Ministerio Público. La primera consiste en establecer pautar de carácter general basadas en estrategias político criminales y de persecución penal, acordes a los objetivos que se planteen para el ejercicio, y para ello las instrucciones, recomendaciones o circulares del Procurador General pueden resultar una herramienta interesante.

La segunda consiste en generar estrategias de comunicación para llevar a la población información adecuada respecto de este instrumento y no dejar que los objetivos e intención que persigue el Ministerio Público, sean mal interpretados por la prensa no especializada, que con buena o mala intención seguirá insistiendo con mensajes de tolerancia cero que hasta el momento han generado más inconvenientes que beneficios. Quizás porque el criterio de tolerancia cero al que estamos acostumbrados no está orientado a combatir la corrupción, las prácticas policiales ilegales, la evasión fiscal, o las desigualdades sociales, sino que

generalmente es utilizada como un justificativo para violar garantías constitucionales que deben ser respetadas por encima de toda política estatal, por más estado de emergencia de que se trate, porque justamente ante esas situaciones extremas es cuando más precisamos velar por el respeto de la carta magna.

Pero estas tareas no son fáciles de emprender si no contamos internamente con información cuantitativa y cualitativa de nuestro sistema. Y esto es un defecto por costumbre del sistema de justicia, porque no estamos concientizados de la importancia que posee la información estadística y porque en muchos casos carecemos de lo que Binder⁶⁰ denomina «*observatorios judiciales*», que son espacios dedicados no sólo a recolectar información sino a analizar la evolución del sistema, sus prácticas y las distorsiones.

PARA LOGRAR ESTAS TAREAS ENTRE OTROS ELEMENTOS SE NECESITAN

DIAGNOSTICO ADECUADO DEL SISTEMA

OBSERVATORIOS JUDICIALES

Esto es indispensable para evaluar si el principio de oportunidad es utilizado simplemente para aliviar la carga de trabajo o si en efecto, genera mayor eficiencia en la investigación de casos complejos, y esa es la mejor respuesta que se puede dar a la crítica de aquellos que no conciben que el Estado aplique criterios de selección.

DESAFÍOS PARA LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

DIAGNÓSTICO GENERAL DEL SISTEMA

PLANIFICACIÓN DE METAS Y ESTRATEGIAS POLÍTICO CRIMINALES Y DE PERSECUCIÓN PENAL

CRITERIOS ORIENTADORES GENERALES PARA SU APLICACIÓN

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES

Esos son algunos de los desafíos que se deben enfrentar si realmente se pretende aumentar los niveles de eficiencia del sistema y estar orgullosos de la tarea que el Ministerio Público realiza como poder del Estado integrado por funcionarios al servicio de la comunidad.

Son muchos los problemas y para enfrentarlos se requiere un gran esfuerzo, y decisión política, pero ya se ha mencionado que «para que la justicia sea injusta, no hace falta que se equivoque, basta con que no juzgue cuando debe juzgar»⁶¹ y ello es precisamente lo que ocurre cuando el sistema tan sólo puede procesar los hechos de delincuencia menor y es ineficaz en hechos complejos donde se encuentran en juego bienes jurídicos que afectan a gran parte de la población y que muchas veces caen bajo el límite de la prescripción.

⁶⁰Binder, Alberto «Ideas y materiales...» op, cit.

⁶¹ Aída Kemelmajer de Carlucci «Principios procesales y tribunales de familia» JA Bs.As. 1993, 5851, pág. 14.



7. Proyecto de Ley Elaborado por el Ministerio Público Fiscal Sobre «Principio de Oportunidad», su Estructura y Comentarios⁶².

En primer lugar es importante destacar que con la reforma propiciada, no se pretende convertir la acción penal pública en un recurso disponible por el Ministerio Público, como ocurre en el sistema de los Estados Unidos de Norteamérica (oportunidad libre), sino de, excepcionalmente, abrir la posibilidad de no mantener el principio de legalidad procesal cuando se den algunos supuestos previstos legalmente (oportunidad reglada). En otras palabras, lo que se postula es que, el legislador nacional establezca las pautas y condiciones que tales funcionarios podrán aplicar criterios de oportunidad respecto de cualquier justiciable, con base en la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República, que permitan la efectiva persecución de los delitos y la custodia de los bienes jurídicos protegidos por la ley penal, con la escala axiológica que la limitación fáctica, instrumental y de recursos materiales y humanos impone.

7.1 La estructura del proyecto.

El proyecto consta de dos capítulos. El primero de ellos está destinado a introducir modificaciones en el Código Penal de la Nación, mientras que el segundo lo hace respecto del Código Procesal Penal.

La división, que estriba en la necesidad de modificar ambos ordenamientos –sustancial nacional y adjetivo federal– se encuentra justificada, como es sabido, por dos órdenes de razones:

a) La primera de ellas consiste en concretar la unificación de los criterios de oportunidad en todo el ámbito nacional, en atención a que los preceptos que se promueven habrán de significar una alteración de la forma de ejercicio de las acciones penales, materia que –más allá de las divergencias doctrinales– ha quedado regulada en el Código Penal.

b) La segunda radica en la necesidad de respetar las facultades que han conservado las provincias, entre las que se encuentra la de organizar su administración de justicia y reglar sus normas de procedimiento y, paralelamente, establecer el modo en que podrán hacerse efectivas las nuevas instituciones en el ámbito de la jurisdicción federal.

No obstante ello, el proyecto prevé invitar a los estados provinciales a adherir a las normas procesales federales, a los efectos de unificar lo más posible el sistema de aplicación de los criterios de oportunidad que se introducen a la ley sustancial.

7.2 Las principales normas contenidas en la iniciativa. Modificaciones al Código Penal.

El proyecto destina sus artículos 1, 2 y 3 a la introducción de modificaciones en el Código Penal para la recepción de los criterios de oportunidad y de eficacia que permitan la transformación de la acción penal pública en acción privada o el aplazamiento de ciertas investigaciones.

⁶² Sobre la base de los comentarios realizados por el Procurador General, Dr. Nicolás Becerra con motivo de la presentación del proyecto en diversos foros de discusión en el transcurso del año 2002.

En el art. 1 introduce una modificación al artículo 73 del Código Penal que permite considerar acciones privadas a las acciones penales públicas respecto de las cuales se hubiera aplicado judicialmente un criterio de oportunidad, en los términos del artículo 74 de la misma ley sustantiva.

El art. 2 otorga contenido al artículo 74 del Código Penal (que se encontraba derogado) y establece que los encargados de la persecución penal -entendiéndose por tales- a los representantes del Ministerio Público en el ámbito federal, podrán solicitar a los jueces la conversión de la acción penal pública en acción privada cuando ocurrieran las circunstancias que se señalan.

De tal modo se escoge una de las alternativas establecidas en los modelos del derecho comparado para la utilización de criterios de oportunidad, esto es, el de no disponer la extinción de la acción penal pública, sino operar su transformación en privada, eximiendo al Estado de continuar obligadamente la persecución de algunos delitos, cuando se den circunstancias que justifiquen el traslado de tal responsabilidad, de modo facultativo, a las víctimas de los delitos.

Los supuestos atienden a criterios adoptados en las más diversas legislaciones del derecho comparado, como ocurre con los delitos de bagatela o insignificancia, la adecuación social de la conducta y los casos de pena natural. También se recogen las hipótesis en que la aplicación de otras penas, el sufrimiento de enfermedades terminales o la defensa de la integridad de la víctima aconsejan su transformación. En todos estos casos, un criterio adecuado en la administración de las escasas capacidades persecutorias del Estado aconseja diferir la prosecución de la acción, sometiéndola al ejercicio de la voluntad de la víctima, cuando el juez así lo resuelva, o bien la postergación de la actividad efectiva en beneficio de su eficacia.

El art. 3 propone la inclusión de un nuevo precepto en el Código Penal, que llevará el número 74 bis, destinado a reconocer la facultad de diferir la investigación criminal con base en criterios de eficacia y economía procesal, en las hipótesis que específicamente se contemplan, basadas en la mayor conveniencia de tal decisión para la actividad del Estado persecutoria del delito. En este contexto se ha tomado en cuenta que existen dos perspectivas sustancialmente diversas respecto de las circunstancias que la doctrina califica ordinariamente como justificantes de la aplicación de criterios de oportunidad. Pues mientras en algunos casos -como en los delitos de bagatela- existe una efectiva desaparición del interés público en la persecución penal (art. 74 proyectado), en otros -como ocurre en el caso de investigación de hechos complejos- la aplicación de tales criterios atiende más a principios de eficacia, economía o éxito de la investigación (art. 74 bis proyectado).

La unificación de ambos criterios en un solo precepto hubiera obligado a unificar tratamientos dispares en su esencia, cuando en verdad se precisaba una regulación específica para los casos de oportunidad estricta -entendiendo por tal a los casos de desaparición del interés público persecutorio- y otra para las hipótesis de diferimiento por eficacia o economía procesal.

7.3 Modificaciones al Código Procesal Penal.

Los preceptos del segundo capítulo están destinados a permitir la aplicación procedimental de los criterios de oportunidad previstos en las reformas introducidas al Código Penal. A tal fin y con alcance para la jurisdicción federal, y de los tribunales ordinarios de la Capital Federal, se prevé la modificación de los artículos 5, 80, 82, 180, 195, 196, 196 quáter, 210, 213, 339, 348, 358 y 415 del Código Procesal Penal de la Nación.

Las modificaciones a los artículos 80, 82 y 415 se refieren a los derechos de la víctima y del querellante ante el pedido de transformación de la acción penal pública como consecuencia de la aplicación de criterios de oportunidad.

Las que se introducen en los artículos 5, 180, 195, 196, 196 quáter, 210, 213 y 348 contemplan las atribuciones del Ministerio Público en materia de aplicación de criterios de oportunidad y el modo de resolver los casos de conflicto entre la pretensión fiscal, de la querrela y la opinión del juez interviniente.

En estos casos, se ha establecido como principio que a los fiscales corresponde evaluar la conveniencia de la aplicación del criterio de oportunidad, mientras que, a los jueces, controlar que el caso sea uno de aquellos en los que la ley autoriza a aplicar el criterio de oportunidad. En otras palabras, a los jueces les sigue quedando reservado el control de la legalidad, en tanto que a los fiscales la decisión acerca de la oportunidad. En este esquema se propone, asimismo, que la revisión de las decisiones de los magistrados quede a cargo de sus superiores, según su pertenencia al Poder Judicial o al Ministerio Público, manteniendo la independencia funcional que caracteriza al ejercicio de ambas instituciones y superando las discusiones planteadas en este marco.

Finalmente, las alteraciones a los artículos 339 y 358 se refieren a la inclusión de criterios de oportunidad como supuestos de falta de acción y al límite temporal para introducir estas cuestiones en el ámbito del proceso. Para fijar este último límite, se ha tenido en cuenta que, si el objetivo de la institución consiste en optimizar los recursos persecutorios del Estado, resultará innecesario acudir a él cuando se ha diligenciado toda la investigación y se ha arribado a la etapa de debate en la que se definirá la respuesta que el derecho debe atribuir a la situación jurídica acreditada.

7.4 Invitación a la adhesión de los estados provinciales.

Por último, y por corresponder a los estados provinciales la potestad legislativa procesal, la propuesta incluye una invitación a las provincias a adherir a las normas adjetivas contenidas en el capítulo II del proyecto de ley, adecuando, en su caso, las disposiciones a las características de sus sistemas procesales locales.

7.5 Conclusión

Si el cuadro de situación referido, y que se tomó como base para emprender la iniciativa legislativa amerita, en cualquier sistema judicial, la discusión sobre la conveniencia de introducir criterios de oportunidad como un eje de política criminal. Con más razón, se profundiza la responsabilidad estatal y, en consecuencia, se justifica la búsqueda de soluciones concretas, cuando se advierte los altos niveles de violencia que representan las más recientes manifestaciones delictivas que son de conocimiento público.

Todos los que, de un modo u otro, tienen responsabilidad institucional son conscientes de que diariamente quedan en deuda con la sociedad, y que esta deuda no se salda simplemente con aumentos de pena, discurso de «mano dura» y el achicamiento de las libertades civiles, sino centrando la cuestión en la obtención de mayores niveles de eficiencia, y para ello una de las herramientas adecuadas, sin lugar a dudas, es el uso racional de los recursos estatales y la fijación de prioridades que sólo permite la implementación de criterios de oportunidad en el marco de la legalidad procesal.

7.6 Fundamentos elevados al Congreso Nacional⁶³

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad a fin de acompañar un proyecto de ley destinado a hacer posible la utilización de criterios de oportunidad para la aplicación de la ley penal, que ha recogido los antecedentes existentes en la legislación comparada (Código Procesal Penal Alemán de 1974, Código de Procedimientos Penal de la República de Italia de 1988, Código Procesal Penal de Portugal de 1987, Código de Procedimientos Penales de Costa Rica de 1973, Código Procesal Modelo para Iberoamérica de 1988, Código Procesal Penal de Guatemala de 1993, Código Procesal Penal de Bolivia) así como los proyectos que comprendieran o se vincularan al tema hasta el presente (proyecto de la Comisión creada por Resolución 420/97 del Ministerio de Justicia de la Nación; proyecto Cafferata Nores y proyecto Carrió).

Consideraciones Generales.

Como es de conocimiento de los señores legisladores, la Constitución Nacional establece garantías en materia penal que pueden reconocerse como condiciones para el ejercicio del poder punitivo del Estado, entre las que cabe destacar la reserva de ley formal para la creación de delitos y penas y las de debido proceso y defensa en juicio.

Sin embargo, nuestra Ley Suprema no contiene reglas sobre el ejercicio de las acciones penales ni impone aquel principio de legalidad en la persecución penal, conocido este último como obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, a partir del cual el fiscal debe perseguir todos los delitos que lleguen a su conocimiento sin que le sea permitido suspender esa actividad.

El Proyecto de Código Penal de 1891 no recogió tampoco el citado principio de legalidad procesal, pues si bien contuvo una primera regulación sobre el ejercicio de las acciones enderezadas a la aplicación de la ley penal, a través de los preceptos de su título VIII, en especial sus artículos 87 a 94, esas previsiones no establecieron la obligatoriedad de la iniciación e impulso de la acción para el Ministerio Público.

Así, el artículo 74 del citado Código previó el carácter facultativo de la iniciación de las acciones públicas, al establecer «Pueden iniciarse de oficio todas las acciones penales, excepto las que nacen de los siguientes hechos punibles».

⁶³ Presentado por el Procurador General de la Nación ante la Cámara de Diputados el 26 de abril del año 2002.

Recién el proyecto de Código Penal de 1906, en su título XI, artículo 75, efectúa una separación metódica de las acciones penales tal como la conocemos hoy, y establece la obligatoriedad del ejercicio de la acción pública.

El artículo 75 de ese proyectado código estableció: «Deberán iniciarse de oficio todas las acciones penales, con excepción de las siguientes :1. las que dependen de instancia privada. 2. las acciones privadas.

Estas previsiones se repiten, sustancialmente, en el Código vigente.

Por su parte el ordenamiento procesal que rige en el ámbito federal, en su artículo 5 dispone que «La acción penal pública se ejercerá por el Ministerio Público Fiscal, el que deberá iniciarla de oficio siempre que no dependa de instancia privada. Su ejercicio no podrá suspenderse, interrumpirse ni hacerse cesar, excepto en los casos expresamente previstos en la ley».

De la redacción de la norma surge, entonces, que si bien se establece el principio de legalidad procesal, se prevé excepcionar a tal deber en los casos expresamente previstos por la ley, extremo que da cuenta de que, aún en el marco actual de las normas adjetivas, excepcionalmente el Ministerio Público podría interrumpir o hacer cesar el ejercicio de la acción, cuando la ley lo autorizara para ello.

En este orden de ideas, resulta importante diferenciar el principio de legalidad procesal del principio de oficialidad de la persecución penal.

Como vimos más arriba, aquel se refiere a la obligatoriedad de iniciar y proseguir, por los funcionarios del ministerio público, todas las acciones penales públicas. Con el segundo, en cambio, se resalta el interés del Estado en la realización del Derecho Penal, interés que, ordinariamente, excluye de la cuestión penal a todo otro interés real en el conflicto social que conforma su base, y así el fiscal es colocado como detentador de la función de velar por el interés público.

De ahí que los delitos dependientes de instancia privada o de acción privada constituyan una excepción a la vigencia del principio de oficialidad, en los que la voluntad de persecución y el deseo de mantener en el ámbito de lo privado datos sobre una esfera particularmente sensible, se dejan en manos de la parte ofendida, quien deberá tomar la determinación de enervar o no la vía judicial.

Entre los fundamentos que han dado justificación al principio de legalidad procesal podemos mencionar su vinculación con el principio de igualdad que impediría que fueran los órganos encargados de la persecución penal quienes señalen cuando una persona debe o no ser sometida a una pena.

Ahora bien, resulta claro que es imposible fácticamente investigar y perseguir todos los casos que ingresan al sistema penal, máxime si se consideran las nuevas formas de criminalidad organizada.

La solución no parece pasar por una superproducción de normas penales, ni por la generación de enormes estructuras materiales y de recursos humanos que deban ser sufragadas por los escasos recursos públicos, como tampoco puede continuar con un sistema informal de selección de casos susceptibles de persecución, como suele ocurrir actualmente, a partir del rechazo de denuncias

por los agentes receptores que consideran inconveniente dar inicio al movimiento del aparato jurisdiccional, por la nimiedad de la conducta antijurídica, que queda valorada así fuera del ámbito jurisdiccional.

No debemos olvidar las palabras de Carrara cuando señalara que: «la insensata idea de que el derecho punitivo debe extirpar de la tierra todos los delitos, lleva a la ciencia penal a la idolatría del terror, y al pueblo a la fe en el verdugo».

La falencia del principio de legalidad procesal queda reflejada con la denominada «cifra negra del delito», frase con la que se identifica a la diferencia entre la cantidad de hechos punibles efectivamente perpetrados y el conjunto menor que ha llegado a conocimiento oficial, reducción que se basa en que la víctima o los terceros que se encuentran presentes omiten denunciarlo -como consecuencia del temor a sufrir una revictimización, la falta de conciencia cívica, la tolerancia hacia algún tipo de delitos o, lo que es peor, por la creencia de que nunca se llegará a un resultado-.

La crisis del principio también queda de resalto con la denominada «cifra dorada del delito», constituida por todos aquellos casos que pueden ser conocidos por la autoridad, pero que por razones de la más variada índole, entre las que aún pueden citarse criterios personales o dogmáticos de quien tiene el poder de investigar sobre la gravedad de la conducta antijurídica frente a la carga de trabajo en la persecución penal, no entran formalmente al sistema judicial.

Se ha señalado al respecto, con acierto, que la vocación de igualdad ante la ley, propia de un Estado de Derecho, exige medir con la misma vara a todos los habitantes, de modo tal que aquél de quien se sospeche que ha infringido la ley penal del Estado debería sufrir un juicio y, eventualmente, ser condenado a cumplir una pena, ideal que se torna de cumplimiento imposible en una escala tan enorme, de modo que no puede ser mantenido ni siquiera como tal.

A partir de tal constatación, sólo pueden concebirse dos caminos: seguimos actuando mediante un sistema de selectividad arbitraria o damos cabida en la ley sustancial y procesal a criterios de política criminal que permitan regular una razonable discrecionalidad.

Entiendo que es esta segunda alternativa la que corresponde atender en este tiempo, no sólo por razones de necesidad presupuestaria, que las hay, sino principalmente porque es sabido que «no existe sistema judicial en el mundo que pueda dar tratamiento a todos los delitos que se cometen; ni siquiera a los que a él ingresan» y dado tal presupuesto es necesario prever una selección del esfuerzo persecutorio, realizado por quienes tengan competencia constitucional y legal para la interpretación y aplicación de la ley penal en el contexto del desarrollo del proceso judicial.

En este contexto, se ha advertido que existen dos perspectivas sustancialmente diversas respecto de las circunstancias que la doctrina califica ordinariamente como justificantes de la aplicación de criterios de oportunidad, pues mientras en algunos caso -como en los delitos de bagatela- existe una efectiva desaparición del interés público en la persecución penal, en otros -como ocurre en el caso de investigación de hechos complejos- la aplicación de tales criterios atiende más a principios de eficacia, economía o éxito de la investigación.

La unificación de ambos criterios en un solo precepto obligaría a unificar tratamientos dispares en su esencia, que han querido evitarse, presentando una regulación diversa para la oportunidad estricta, entendiendo por tal a los casos de desaparición del interés público persecutorio, y para las hipótesis de diferimiento por eficacia o economía procesal.

Este proyecto otorga especiales facultades en este aspecto a los jueces y a los representantes del Ministerio Público. No se me oculta que, en los últimos tiempos, han surgido reacciones contra las facultades atribuidas a este Ministerio. Sin embargo, no es posible silenciar que el Ministerio Público goza de una independencia funcional que se corresponde con la del Poder Judicial de la Nación y que aquellas competencias tienen sustento constitucional evidente, de modo que no resultaron ni resultan de la voluntad del legislador.

Además, al hablarse de la posibilidad de incorporar al procedimiento penal nacional facultades discrecionales para el ministerio público se suele afirmar que ello importa una novedad absoluta extraña a nuestras tradiciones y sumamente peligrosa, sin tener presente el sistema creado, hace más de un siglo, a través de los artículos 460 y 461 del Código Procesal Penal, aprobado por la ley 2372.

No encuentro explicación para la omisión de tan importantes fundamentos, constitucionales, legales y aún de organización republicana, como tampoco congruencia entre tales criterios y los numerosos casos en que nuestra legislación penal autoriza a que, acreditada la existencia del hecho y su autor, no se imponga pena, como ocurre con las previsiones de los artículos 217 del Código Penal; 17, y 29 ter de la ley 23.737 y 16 de la ley 24.769, entre otros.

La incorporación del instituto de suspensión del juicio a prueba a nuestro ordenamiento sustantivo no puede sino concebirse como una decisión legislativa de reconocer importancia a la adopción de aspectos del principio de oportunidad en su forma reglada.

Con el proyecto que se eleva a vuestra consideración no se pretende la transformación de la acción penal pública en un recurso disponible por el Ministerio Público, como ocurre en el sistema aplicable en los Estados Unidos de Norteamérica, sino de mantener el principio de legalidad procesal en la persecución penal pública solamente cuando sedan algunos supuestos previstos legalmente. Se trata, pues, de establecer por el legislador nacional las pautas y condiciones en que tales funcionarios deberán aplicar criterios de oportunidad respecto de cualquier justiciable, con base en la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República, que permitan la efectiva persecución de los delitos y la custodia de los bienes jurídicos protegidos por la ley penal, con la escala axiológica que la limitación fáctica, instrumental y de recursos materiales y humanos impone.

8. Descentralización del Ministerio Público Fiscal

8.1 Algunas precisiones. La experiencia extranjera

La inclusión de esta temática está basada en la trascendencia que posee la implementación del proyecto de descentralización territorial de las fiscalías penales, en el marco de las reformas sobre modalidad y estructura, que va adoptando el Ministerio Público Fiscal en este proceso de implementación del



sistema judicial en su conjunto que -por sus espasmódicas reformas- parece no terminar de consolidarse.

Es preciso señalar, que los proyectos en cuestión están en pleno proceso de aplicación y poseen una marcada resistencia por algunos integrantes del Ministerio Público y también de algunos sectores del Poder Judicial. Aunque también es preciso reconocer que las iniciativas legislativas sobre la materia, han decidido recogerlo, como una alternativa válida para optimizar el servicio de justicia, apoyados por la insistencia de varias asociaciones barriales que requieren la ampliación de este proyecto. Por estas razones, el presente informe intentará ser lo más objetivo posible, describiendo el estado actual de la situación, su influencia en el proceso de reforma del sistema judicial argentino, y las fortalezas y debilidades que se han señalado desde los diversos sectores.

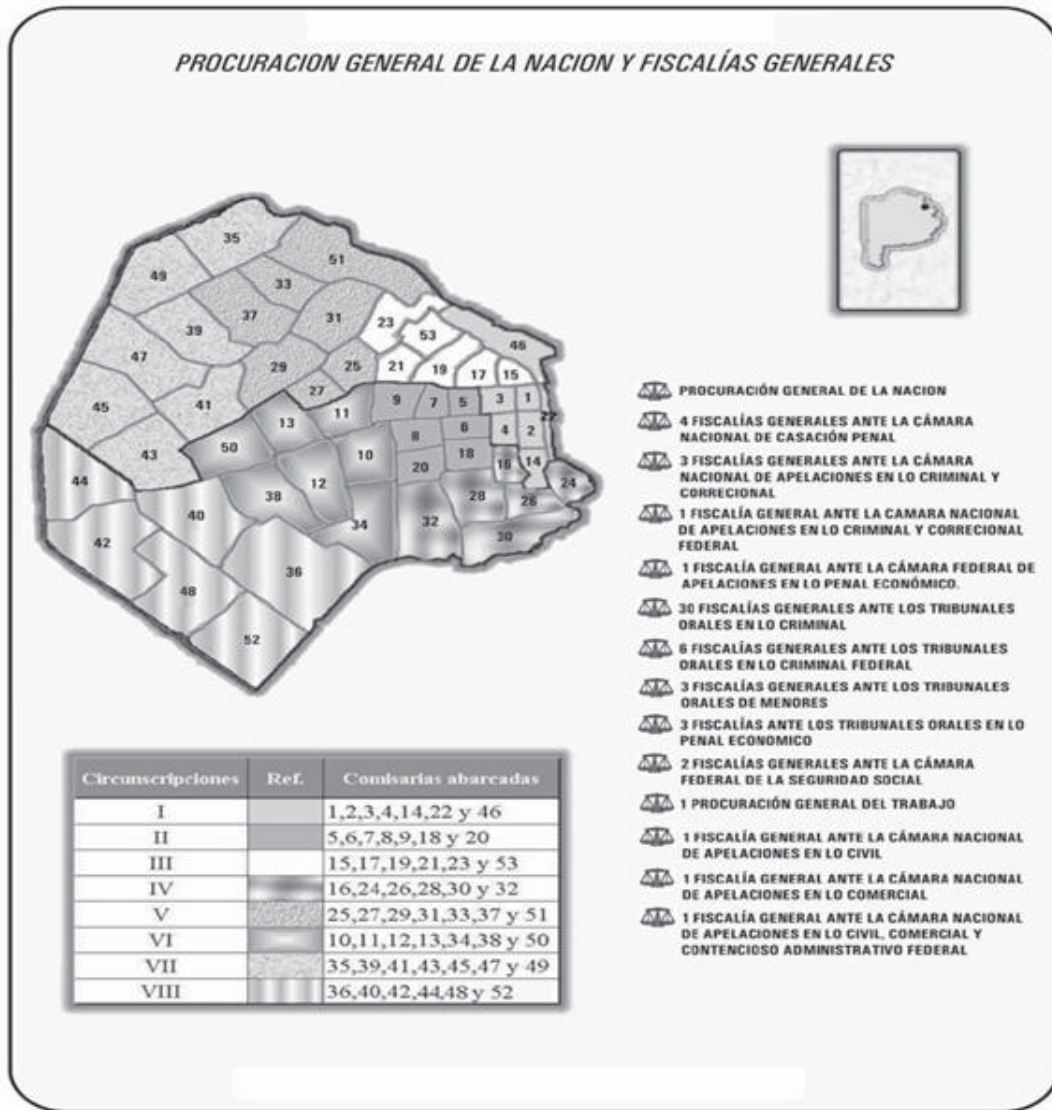
Mas allá de ello, también hay que tener presente, que la propuesta de descentralización territorial del Ministerio Público Fiscal Federal, es un fenómeno que tan sólo interesa a la ciudad de Buenos Aires, puesto que es allí donde se puede observar una importante concentración de fiscales en una misma área. Puesto en las 15 jurisdicciones federales restantes del interior del país, debido a que existe un muy limitado número de magistrados –en ocasiones no más de dos o tres para toda una provincia–, es impensable aplicarlo, y por el volumen de casos que manejan tampoco se justificaría semejante estructura.

Sin embargo, como esta tendencia también se ha verificado en el ámbito de la justicia ordinaria de la provincia de Buenos Aires, a través de iniciativas similares a la del Ministerio Público Federal, resulta interesante analizar la evolución que ha tenido la temática y su implementación dentro de un esquema tradicional que, desde hace muchos años no recibía un impacto organizacional tan importante.

Para tener una visión clara de la propuesta, es preciso recordar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con una superficie de 200 km² tiene una población estable de aproximadamente 3.000.000 de habitantes, a los cuales se le suma otro valor similar de personas en tránsito que proceden del conurbano bonaerense por razones laborales y comerciales. La ciudad esta dividida en 47 barrios y toda la actividad judicial (asiento físico de los juzgados y fiscalías penales) está concentrada en un mismo barrio, en un radio de aproximadamente cuatro manzanas, salvo algunas excepciones.

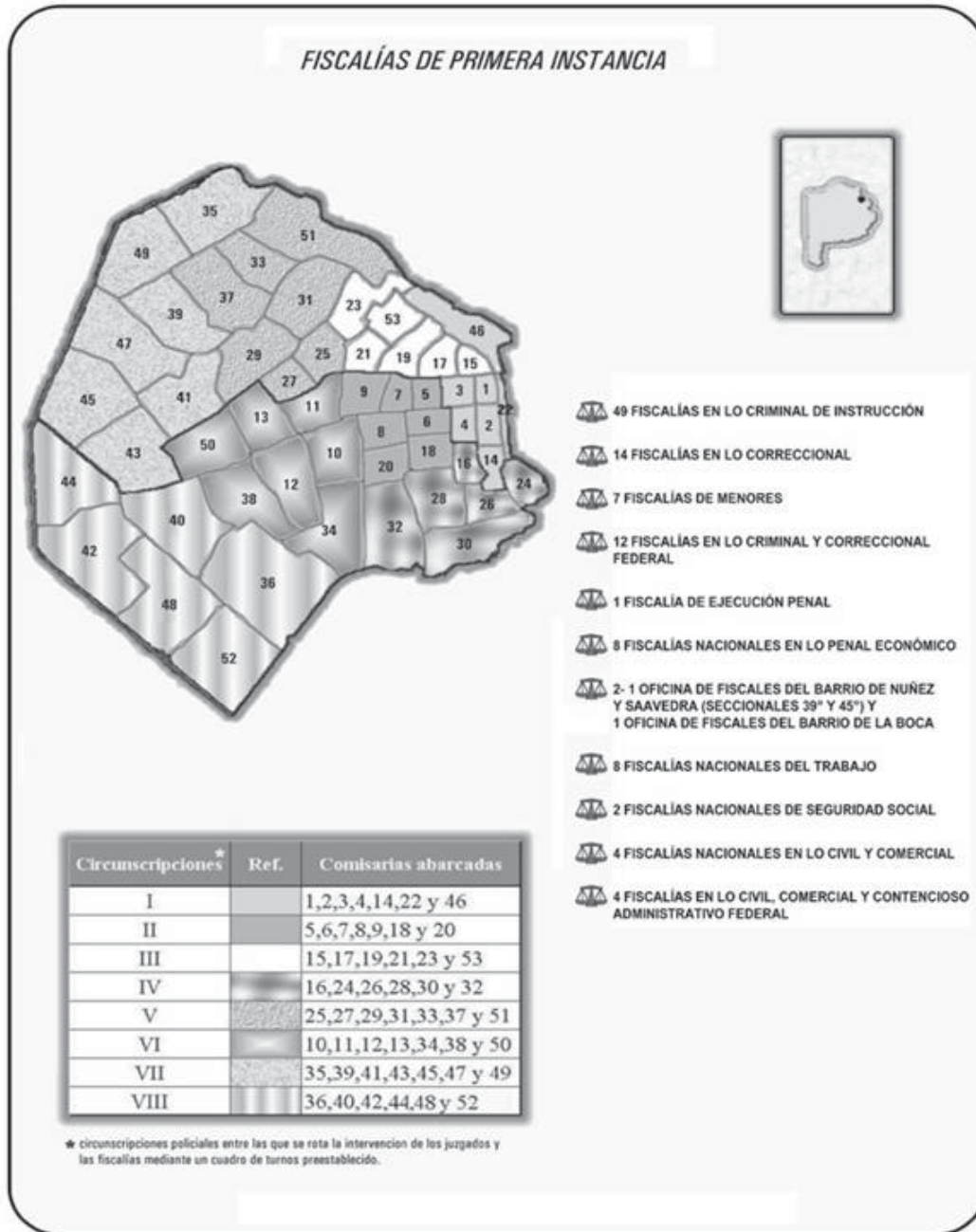
Por su parte, en cada uno de estos barrios funciona una o dos seccionales policiales, reagrupadas en VIII jurisdicciones policiales, en virtud de las cuales anualmente se proyecta la distribución de turnos de los juzgados penales, siendo que la intervención de la fiscalía sigue la suerte del juzgado que le tocó en turno ese año, de modo tal que cada 45 días, la unidad juez/fiscal trabaja con un grupo de aproximado de 5 seccionales distintas. De modo tal que la agencia judicial (juez/fiscal) posee contacto con esa región determinada por sólo 15 días al año, y seguramente, hasta el año siguiente, no tomará contacto con los hechos denunciados en tal lugar. Esa distribución de tareas provoca la intervención sucesiva a lo largo de un año de 81 Juzgados y Fiscalías distintos en cada una de las 53 Comisariás mencionadas.

En el cuadro siguiente se observa la distribución de las 53 comisarías actualmente existentes y todos las dependencias con jerarquía de Fiscalía General –además de la Procuración y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas– que se ubican en este radio⁶⁴.



En el cuadro siguiente, también se observa la distribución de las seccionales policiales y la totalidad de las **90 fiscalías de primera instancia en lo penal** que se concentran en una misma área para cubrir la capital federal.

⁶⁴ El gráfico corresponde al «Mapa del Ministerio Público Fiscal» que puede consultarse en www.mpf.gov.ar, proyecto y dirección del autor de esta obra en el marco de su función como Director de la Oficina de Investigación y Estadísticas Político Criminales.



La esencia del proyecto comentado consiste en la descentralización territorial del Ministerio Público en los distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires con el objeto de que los operadores judiciales y, en especial, los encargados de ejercer la acción penal, se familiaricen con el tipo de criminalidad y las características de un distrito determinado, así como también con las fuerzas de seguridad que trabajan en el lugar, de modo tal de producir un acercamiento a los problemas de esa comunidad, para lograr un servicio más eficiente.

Este es el fundamento que sostienen los partidarios de esta iniciativa en Argentina⁶⁵ y también las experiencias que en idéntico sentido se llevaron a cabo en España, Chile, Costa Rica, Canadá, y el Distrito Federal de Columbia, Washington y del Condado de Santa Clara, California, Estados Unidos de Norteamérica⁶⁶ como parte del proceso de implementación de los llamados «community prosecution programs»⁶⁷. En lo particular, en éstos dos últimos ejemplos se ha señalado que «La familiaridad de cada equipo de distrito con su propia zona, capacitará a sus miembros para dar con los responsables de la mayoría de los crímenes que se cometen en su área. Además de manejar los casos, el equipo se conectará con la comunidad del área asignada, de manera de mantenerse al tanto de sus problemas y concentrarse mejor en las preocupaciones de los ciudadanos.» «..trasladando a los Fiscales a las comunidades, donde pueden trabajar hombro a hombro con los vecinos y comerciantes, así como con las oficinas y agencias municipales y barriales, para rediseñar las herramientas de la comunidad y adecuarlas a la problemática criminal local. Llevando a los fiscales fuera del edificio de los Tribunales y haciéndolos partícipes actuales de los desafíos de la comunidad, los barrios se benefician con el incremento de su capacidad para enfrentar sus problemas criminales locales.»

En el mismo sentido el Crime and Justice Research Institute ha señalado que «...Los orígenes del movimiento del proceso criminal comunitario en los Estados Unidos, son generalmente atribuidos a los pioneros esfuerzos del Fiscal de Distrito del Condado de Multnomah, quien estableció el llamado «Neighborhood DA Unit» en Portland, Oregon en el año 1990, en respuesta a los reclamos de asociaciones empresarias que sostenían que los crímenes que atentaban contra la calidad de vida, habrían de impedir el desarrollo de un centro local de negocios. Otras iniciativas vinculadas con las reformas para un proceso orientado hacia la comunidad, siguieron en el año 1991 en el Condado de King (Brooklyn, Nueva York), bajo la dirección del Fiscal de Distrito Charles J Inés, así como en el Condado de Montgomery, Maryland, a cargo del Fiscal Andrew Sonner. Ambos emprendimientos involucraron, fundamentalmente, la reorganización de las Oficinas de Fiscales siguiendo criterios geográficos, estableciendo nuevos vínculos de trabajo con las comunidades de cada una de esas áreas...».

Estas referencias dan cuenta de la tendencia que se observa en nuestro país y en el extranjero en favor de la descentralización del Ministerio Público, la especialización de sus integrantes y el trabajo a la par de las comunidades locales y sus organizaciones intermedias. En el ámbito federal, la iniciativa la tuvo el Procurador General de la Nación a partir del año 1999⁶⁸ con el dictado de sendas resoluciones donde constituyó como «experiencia piloto» las fiscalía de Saavedra y luego la oficina de La Boca. El proyecto de descentralización obtuvo una gran difusión tanto en el ámbito judicial, como en la comunidad en general y fue largamente debatido, puesto que una de las mayores objeciones que se le realizaban era, que este tipo de decisiones debían ser adoptadas por el Congreso

⁶⁵ Conforme surge de los fundamentos de los proyectos de ley que obran como expedientes D-6565-02 y OV-320-02 de la Cámara de Diputados del Congreso de la nación Argentina, que fueron aprobados y generaron la homologación legislativa de la Fiscalía de Distrito de Saavedra y Nuñez y de La Boca.

⁶⁶ The community prosecution approach to law enforcement, Community prosecution, United States Attorney's Office for the District of Columbia www.usdoj.gov/usao/cd/cp/cp.html - y Community prosecution Unit, Office Of the District Attorney, County of Santa Clara www.santaclara-da.org/community-prosecution-unit.html.

⁶⁷ Un profundo estudio realizado sobre 36 casos en EE.UU puede encontrarse en el documento publicado por el Crime and justice research institute (CJRI), titulado «Community Prosecution Strategies: Measuring Impact. A report on Community Justice Initiatives by John S. Goldkamp, Cheryl Irons-Guynn, Doris Weiland.» Diciembre de 2001.

⁶⁸ Resoluciones PGN 44 y 58 del año 1999 (Oficina de Saavedra) y PGN 79/01 (Oficina de La Boca).

de la Nación y no por una resolución de la máxima autoridad del Ministerio Público. Incluso ello fue motivo de un recurso de amparo, que la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó, al reconocer que «...el Ministerio Público Fiscal fue previsto en la Constitución como un órgano extrapoder y con independencia funcional, no encontrándose subordinado a ninguno de los poderes del Estado Nacional, y con un marco normativo que le asigna una estructura con facultades exclusivas y excluyentes de organización...»⁶⁹.

En ese orden se entendió que la asignación de uno o más fiscales a una determinada zona de la ciudad de Buenos Aires, conforme a la cual se habría de distribuir el trabajo entre los Fiscales asignados a la misma región, era una atribución del Procurador General. De modo tal, que partiendo de la base que los fiscales de instrucción, son fiscales penales con competencia en toda la ciudad de Buenos Aires, la asignación de una zona y la distribución de sus tareas, es una cuestión de índole organizacional que puede ser decidida por vía de reglamentación, y en este sentido, la autoridad máxima para disponerla es el Procurador General, en el marco de las facultades que le otorga la Ley Orgánica 24.946.

Sin embargo, contrariamente a esta amplitud, en lo que hace a la cuestión organizacional se hallaron limitaciones de índole presupuestario, dado que -como se analiza en extenso en el punto 12 -tal como está planteada actualmente la autarquía del Ministerio Público, aún no es posible con una decisión autónoma crear cargos o distribuir libremente los recursos. Y efectivamente, como la consolidación de estos proyectos, tarde o temprano requiere la reestructuración de personal, espacio físico, movilidad, etc, la homologación legislativa apareció como la solución más efectiva.

Por otra parte, también se indicó en contra de esta iniciativa, que el acercamiento a la comunidad pasaba por otros caminos distintos de la instalación de oficinas en barrios, porque ello generaría en la sociedad una expectativa acerca del trabajo de los fiscales distinta del verdadero rol institucional que cumple el Ministerio Público, dado que «el fiscal actúa en el proceso de acuerdo a las normas procesales vigentes y no como policía judicial, que es lo que parece traslucir del mensaje publicitario de esas oficinas barriales». También se ha cuestionado que este sistema podía generar un gasto funcional no acorde con la política de restricción presupuestaria que vive el organismo, y que por otra parte, el distanciamiento de las fiscalías de la sede de los juzgados, creaba una serie importante de problemas operativos tanto para el funcionamiento interno del sistema (notificaciones, tramitación de incidentes, etc.) como para los profesionales que debían trasladarse para algunos trámites a las fiscalías barriales y para otros a la sede de los tribunales.

Mas allá de estas visiones a favor y en contra del proceso de cambio, el proyecto se basó especialmente en la concepción de que el diseño de distribución de trabajo tradicional en el Ministerio Público no era compatible con la naturaleza de las funciones encomendadas desde la Carga Magna (art. 120). Especialmente porque se partía de la idea que la mecánica de trabajo tradicional que posee el sistema de enjuiciamiento y la actividad de los fiscales, se encontraban alejadas de la realidad social y, fundamentalmente, porque se había perdido el contacto

⁶⁹ Sala Contencioso Administrativo N° 5, causa N° 34.078/2000, libro de sentencias 30 F°54/5 T° II del 10-4-01.

directo con el ciudadano y con la realidad del entorno. Circunstancia que de alguna forma explica que el proyecto fue acompañado por programas alternativos de seguridad ciudadana generados espontáneamente (plan Alerta y similares)⁷⁰, y que generó -desde este proyecto piloto- la necesidad de planificar nuevos métodos de investigación, de asistencia a la víctima y de atención de reclamos por conflictos extra-penales, que pasaron internamente a denominarse «reclamos vecinales».

Los integrantes del primero de los proyectos implementados en su informe de gestión remarcan que «...a tres años y medio de haber empezado con este proyecto, la filiación que subrayamos se ha confirmado con la aceptación generalizada de la que hablábamos más arriba, así como con la multiplicación de sistemas análogos en la provincia de Buenos Aires. Más aún, hemos comprobado que existe una tendencia mundial al trabajo comunitario de los fiscales y su ensamble con las iniciativas vecinales alternativas en materia de seguridad, además de la colaboración recíproca con los órganos administrativos -igualmente descentralizados- que se ocupan del enorme abanico de conflictos y problemas extra-penales...»⁷¹

En algún sentido, estas consideraciones han tenido eco en el ámbito político, habida cuenta que recientemente se sancionaron las leyes 25.748 y 25.749⁷² (que se adjuntan como **Anexo II**) que homologan legislativamente la creación como proyecto piloto de las Fiscalías de Circuito de Saavedra -que comprende la jurisdicción de las comisarías 35, 49 y 51- y de La Boca -que abarca las Comisarías 24, 26 y parte del Puerto-. El Procurador General por Resolución PGN 47/03 del 10 de julio de 2003 sumó la creación de otra Fiscalía de Circuito en el barrio de Pompeya (Seccionales 32 y 34), que en este caso implicó directamente el traslado de las fiscalías N° 27 y 36 a dicha sede.

Asimismo, actualmente se encuentra a estudio, un proyecto presentado por la comisión de legislación penal que analizó y aprobó los proyectos anteriores, que pretende descentralizar todas las fiscalías de la ciudad de Buenos Aires mediante la creación de 19 Fiscalías de distrito que absorberían las actuales 48 Fiscalías de Instrucción, las 14 Fiscalías Correccionales y las 7 Fiscalías de Menores.

La consolidación de estos proyectos también recibió el apoyo de las autoridades políticas de la ciudad de Buenos Aires, plasmado en el convenio de Cooperación suscripto entre la Procuración General de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2001 y que fue ratificado en el mismo año por ley número 614 de la Legislatura de esa ciudad. Colaboración que se concretó en el pago del alquiler mensual del inmueble en el que está instalada la Oficina de Saavedra y la puesta a disposición de automóvil para cumplir con las tareas propias de la oficina.

⁷⁰ Experiencia inaugurada justamente, a nivel nacional, en el Barrio de Saavedra poco antes de la instalación de esta Oficina, y que sigue las pautas del llamado «Neighborhood Watch», creado en Gran Bretaña y extendido en todo el mundo junto a los sistemas de investigación y procedimiento comunitario. Citado por la Oficina de Fiscales de Saavedra en el Informe Anual 2002 que se elevó al Congreso de la Nación.

⁷¹ Originado por un Proyecto del Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás Becerra que oportunamente fue registrado como expediente número D-4907-02.

⁷² *Ibidem*.

Entre los resultados más significativos que ha generado el modelo de fiscalía descentralizada, la Oficina de Saavedra destaca la posibilidad de acceso a la justicia, reflejada en el importante número de denuncias radicadas directamente ante esa sede, en comparación con las recibidas en las otras dependencias; el considerable número de elevaciones a juicio y de esclarecimiento de hechos iniciados como «NN», al tiempo que también han evaluado como positivo el alto índice de captura (70%) de imputados que habían quedado prófugos de la justicia. En el mismo sentido, se ha evaluado la asistencia y acompañamiento permanente que se brindó a las víctimas de distinto tipo de delitos.⁷³

Cabe destacar que en este ámbito legislativo, también se aprobaron declaraciones de beneplácito por la continuidad y extensión a toda la ciudad de Buenos Aires del programa de Fiscalías de Distrito, así como la exhortación a la Procuración General de la Nación para la instalación de una Fiscalía u Oficina de Fiscales de Circuito en los barrios de Pompeya y Villa Soldati, y además la posibilidad de que Fiscales Contravencionales se sumen a estas oficinas barriales para resolver los conflictos vecinales que pueden derivar en la comisión de delitos o coadyuvar a su producción.

Aunque este informe se limita exclusivamente al ámbito federal, es importante en este punto señalar que la tendencia de descentralizar territorialmente al Ministerio Público Fiscal, también tuvo eco en la provincia de Buenos Aires dentro del ámbito de la justicia ordinaria, puesto que en Tigre comenzó a funcionar a fines del año 1999 una fiscalía descentralizada, y el Procurador General de la Provincia, Dr. Matías de la Cruz, planea extender la iniciativa también desde Vicente López hasta Pilar en el Departamento Judicial de San Isidro. Y por ley provincial ya funciona la Fiscalía de Tandil y Olavaria, del Departamento Judicial de Azul y la de Tres Arroyos, del Departamento Judicial de Bahía Blanca.

Como se ha señalado, la descentralización territorial del Ministerio Público es una iniciativa que también comparten otros países como España, EEUU, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, México y Costa Rica.

En los últimos años, EEUU ha operado una transformación en la organización de su Ministerio Público Fiscal como consecuencia de la implementación de los «community prosecution programs», que tuvo sus orígenes en el año 1985 en Manhattan, Nueva York hasta el condado de Sacramento, California, en el año 2000⁷⁴.

Como se indica en el informe de la Oficina de Saavedra, en el Distrito de Columbia se conformaron 7 grupos de Fiscales Auxiliares que atienden en forma exclusiva los asuntos e investigaciones ingresadas en cada uno de los 7 distritos del Departamento Metropolitano de Policía. El Fiscal General de ese distrito dispuso «la formación de grupos de Fiscales Auxiliares (Assistant United States Attorneys, AUSA's) organizados con criterio geográfico, acompañados de especialistas en el abordaje comunitario y otro personal de apoyo que comparte la responsabilidad

⁷³ Informe Anual de la Procuración General de la Nación, pág. 553/582.

⁷⁴ Pasando por los «Community Prosecution Programs» del Condado de Multnomah, Portland, OR en el año 1990; de Kings County, Brooklyn NY y Middlesex County, MA en el año 1991; de Philadelphia, PA en el año 1992; de Marion County, Indianapolis, IN, Suffolk County, Boston, MA y Los Angeles, CA en el año 1993; de Seattle, WA en el año 1995; de Howard County, MD, Plymouth County, Brockton, M.A, Washington, DC, Denver, CO, Erie County, NY, City Of Phoenix y AZ; Santa Clara, CA en 1996; de Pima County, AZ, Kansas City, MO, Honolulu, HI y City of San Diego, CA en el año 1997; de Kalamazoo, MI, Cook County, Chicago IL, Nassau County, NY y Knox County, TN en 1998; de Brevard/Semionole County, FL, Cuyahoga County, OH, Austin, TX, West Palm Beach, FL, Hennepin County, MN y Montgomery County, MD en 1999 y Wetschester County, NY, Oakland, CA y Lackawanna County, PA en el año 2000.

por la investigación de los más graves crímenes que se cometen dentro de cada uno de los siete distritos de la MPD (Metropolitan Police Department). La responsabilidad primaria en los esfuerzos por el proceso comunitario le corresponde a la Sección de investigación comunitaria del gran jurado del Superior Tribunal; a partir de allí, Fiscales Auxiliares son asignados a cada distrito del MPD y comparten responsabilidad con el monitoreo de todos los casos que ocurren dentro de su distrito, así como con su presencia en la seccional policial en forma regular. Ellos asisten a la policía en el manejo de sus investigaciones y en la preparación de las solicitudes judiciales (como requerimientos de allanamientos) concurren a las reuniones vecinales y colaboran en el manejo de las cuestiones vinculadas con la calidad de vida que surgen dentro de cada distrito en particular⁷⁵.

Las evaluaciones de estos programas han sido exitosa, así lo demuestran los estudios practicados hasta la fecha⁷⁶ y, al tiempo que también merece resaltar que el proceso de descentralización del Distrito Federal de Washington (District of Columbia), se expandió en el mes de agosto de 1999, un mes después de establecida la Oficina de Saavedra.

Otra iniciativa de descentralización territorial del Ministerio Público la posee España, específicamente en Barcelona (Ciutat Vella). Sus impulsores han señalado que dos aspectos fundamentales deben ponerse de manifiesto: por una parte el espacio en el que se produce el conflicto y en el que deben ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o reestablecer las relaciones distorsionadas, el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos, por la otra la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad. Por ello, se considera que los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de una política democrática de seguridad pública. Y en consecuencia «*el elemento principal para esta nueva concepción de la seguridad es la propia ciudad*»; la eficacia de las grandes opciones legislativas y gubernamentales depende de la apropiación social que se haga de ellas, es impensable -por lo tanto- creer que sea posible garantizar un nivel óptimo de seguridad y libertad sin tener en cuenta la corresponsabilidad de los ciudadanos en este ámbito de la vida de la ciudad. La percepción de los ciudadanos respecto a la seguridad y a su propio compromiso en la resolución de los conflictos se halla fuertemente influida por la confianza en las instituciones. Será fundamental seguir impulsando la aproximación de la Justicia al medio urbano. El éxito de la Justicia inmediata y de las fiscalías de distrito (la primera en Ciutat Vella) refuerza el interés por otros tipos de medidas que deben ponerse en marcha. «*Es en este ámbito de potenciar el compromiso de la comunidad con las políticas públicas de prevención y seguridad donde nos obligamos a desarrollar nuestras políticas de forma descentralizada*».⁷⁷

De modo tal, que tanto en la experiencia nacional como en la extranjera, se observa el proyecto de descentralización territorial del Ministerio Público como un medio para obtener: 1) mayor conocimiento del terreno sobre el que se debe operar y así poder confeccionar un mapa del delito y estrategias de investigación adecuadas a las características el lugar; 2) mayor compromiso de los operadores judiciales con la comunidad con en la que se asienta la dependencia, al establecerse un vínculo referencial y de pertenencia que naturalmente genera

⁷⁵ Citado por el Informe de la Oficina de Saavedra, op.cit.

⁷⁶ Documento elaborado por el «Crime and Justice Research Institute».

⁷⁷ Lahosa Canelles, Joseph M. «El modelo Barcelona de seguridad participativa», en http://habitat.aq.upm.es/ch/g014_5.html.

un incentivo en la labor cotidiana; 3) mayor interacción con las fuerzas de seguridad, no sólo desde el punto de vista del control sino también del trabajo en equipo y de la posibilidad de resolver problemas difíciles en el lugar y en tiempo real, y 4) por sobre todo restablecer la confianza de la ciudadanía en el sistema de administración de justicia, a efectos de posibilitar un desarrollo democrático de las política de gestión judicial y de seguridad pública. Todo ello, con el objeto de obtener un eficiente servicio de justicia y aumentar los niveles de efectividad en la persecución de los delitos.

8.2 El desarrollo del proyecto en la ciudad de Buenos Aires

Como se ha comentado, este proceso se inició en el ámbito nacional en el año 1999 sobre la base del proyecto elaborado en el año 1998 por los Dres. Maximiliano Rusconi y Mirna Goransky⁷⁸ con motivo de las sugerencias elevadas al Procurador General respecto a la reorganización del Ministerio Público Fiscal. Sin embargo a cinco años, podemos decir que recién está en sus génesis, dado que la homologación legislativa de esta iniciativa se produjo recientemente y además porque también se observa que aún no se encuentra aprobada una planificación estratégica para su implementación, tal como lo demuestra la heterogeneidad de las iniciativas y los cambios que va sufriendo sobre la marcha.

En efecto como mencionamos, la primera experiencia –denominada «piloto» que duró más de tres años–, fue la de Saavedra en el año 1999. La oficina comenzó con el alquiler de una casa como sede de la fiscalía barrial costeadas con gastos de funcionamiento del Ministerio Público, y la asignación transitoria de un fiscal de instrucción, uno correccional, dos secretarios contratados y una planta mínima de personal administrativo también asignado en condiciones precarias,⁷⁹ sin que dejaran de funcionar las unidades fiscales a las que pertenecían estos magistrados –que fueron subrogados por otros para, más adelante, ser reemplazados por un fiscal móvil de la Procuración General–. Luego se incorporó por un tiempo una psicóloga perteneciente a la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito que colaboró la asistencia de las víctimas. Posteriormente ante la imposibilidad de la Procuración de abonar el alquiler del lugar, se sumó a la iniciativa el compromiso de la ciudad de Buenos Aires, para sostener el alquiler.

Además, simultáneamente la oficina se tuvo que enfrentar con diversos planteos de orden jurídico que hacían los jueces de instrucción, la defensa oficial y los mismos fiscales, en el entendimiento de que la descentralización operada era ilegítima (porque tenía que ser por ley y no por reglamentación) y porque entre otras cosas contrariaba la garantía del «juez natural» (garantía que en algunos ámbitos consideraban erróneamente extensiva al fiscal). Estos planteos generaron diversas actuaciones administrativas en las que el Procurador General de la Nación tuvo que sostener la validez de la actuación de esa dependencia, incluso en el ámbito judicial propiamente dicho, ante un amparo presentado en el fuero en lo contencioso administrativo federal, que ya ha sido mencionado.

Asimismo cabe destacar como característica particular de la iniciativa, que también se había dispuesto la asignación fija de un fiscal general ante los tribunales

⁷⁸ El proyecto fue publicado en forma completa en el Informe Anual 1998 que el Procurador General de la Nación elevó al Congreso, págs.110/125.

⁷⁹ En la mayoría de los casos por medio de contratos temporales.

orales para que actuara en los casos que esta oficina elevaba a juicio, de modo tal de tener una coordinación precisa sobre la estrategia de investigación y prueba colectada por el fiscal instructor, desde el comienzo mismo de la pesquisa.

La segunda iniciativa, que fue la comentada Oficina de La Boca, se produjo en el año 2001, pero sobre la base de un esquema totalmente distinto. Por medio de un convenio suscripto con la ciudad de Buenos Aires se instaló una oficina en la que no se asignó ningún fiscal, sino que se estableció una planta de personal mínima a cargo de un subdirector letrado, con el objeto de tener un adecuado acercamiento a la comunidad, recoger sus inquietudes, interactuar con las fuerzas de seguridad, recibir denuncias, profundizar la atención a las víctimas y colaborar con las investigaciones que los fiscales pudieran requerir en dicho distrito. De modo tal, que el modelo aquí elegido, consistía en lo que podría denominarse una «*unidad de enlace*» entre el Ministerio Público Fiscal y la comunidad de La Boca, donde las denuncias y hechos delictivos ocurridos en el lugar, seguían siendo asignados a los fiscales y jueces que tradicionalmente intervenían en los hechos, conforme al cuadro de turnos preestablecido. Corresponde destacar que en este caso no se había asignado a ningún fiscal de juicio para que entendiera específicamente en las causas que directa o indirectamente, tenía intervención esta oficina.

Debido a la limitada intervención que tenía esta oficina, fueron muchos menos los obstáculos que tuvo que sortear, aunque no faltaron objeciones a la facultad que poseía para recepcionar las denuncias que hacían espontáneamente los vecinos, lo que ocasionó que en muchos casos, los fiscales citaron al denunciante a ratificar lo expuesto ante la sede del MPF ubicado en La Boca.

A mediados del año 2003, cuando se produce la homologación legislativa de estos dos proyectos de la Procuración General (leyes 25.748 y 25.749), en el caso de La Boca se prevé la creación específica de un cargo de fiscal de instrucción y otro correccional, con su respectiva planta de personal y se le adjudica intervención «*exclusiva*» en los hechos cometidos en la jurisdicción de las Comisarías 24 y 26 de la Policía Federal argentina y la prefectura Boca del Riachuelo. En el caso de Saavedra, en esta oportunidad, se transforman las originales dependencias a las que pertenecían los fiscales de instrucción y correccional, en la que pasa a denominarse «*Fiscalía de Distrito de Saavedra y Nuñez*», transfiriéndole el personal de planta que poseían esas dependencias. En ninguno de los dos casos se crean cargos de fiscal de menores, ni tampoco se asigna uno de los ya existentes, dejando de lado el tratamiento específico de esta cuestión, que en torno a la especialidad que posee, seguramente generará en el futuro algunos planteos.

Simultáneamente a la sanción de estas leyes, se dispone por resolución de la Procuración General (PGN 47/03) que dos fiscalías de instrucción pasen a funcionar en el barrio de Pompeya, para tomar intervención directa y exclusiva en todas los hechos de competencia de instrucción, correccional y de menores cometidos en las jurisdicciones de las seccionales 32 y 34 a partir del 14 de julio de 2003, aclarándose expresamente que los casos que lleguen a la instancia oral serán atendidos por los fiscales de esta instancia que resulten asignados por sorteo. A diferencia de las anteriores, aquí no se dispuso la asignación de un fiscal correccional, y específicamente se indicó que los casos de esta índole y los de menores que pasaran a la etapa de juicio, serían atendidos por los fiscales correccionales y de menores que se designen en cada caso, circunstancias que tampoco fueron aclaradas en las leyes de referencia.

Asimismo se puede advertir que tanto en ésta última iniciativa (Pompeya), como en las leyes comentadas anteriormente, se dejó de lado una iniciativa muy valiosa, que consistía en la posibilidad de que el fiscal que iba a defender el caso en el juicio, conociera desde su inicio la investigación e incluso pudiera interactuar y compartir estrategias con el fiscal investigador, tal como reiteradamente –y más allá del proyecto de descentralización– lo solicitaron los Fiscales Generales ante esta instancia⁸⁰.

Como se puede observar, más allá de que la descentralización represente ventajas o desventajas respecto al sistema actual –y teniendo muy presente que en el ámbito del Ministerio Público Fiscal Federal- se trata tan sólo de una circunstancia que afecta a una de las 16 jurisdicciones del país, se ha iniciado un proceso de transformación que evidentemente genera, a su vez, una resistencia natural al cambio, pero que por otro lado replicará en modificaciones en distintos órdenes del sistema de administración de justicia y en especial en la vida del Ministerio Público. Las bondades o perjuicios de esta iniciativa deberá ser analizada con el tiempo, pero resulta innegable que con ella se ha generado un cambio acorde a las iniciativas que también se están experimentando en otros sistemas comparados y representa salir de la inercia en la que estaba inmersa desde hace más de 140 años, la estructura organizacional de la justicia nacional.

9. El Desafío de Acercarse a la Sociedad Civil. Una Tarea Impostergable que Impone el Principio de Oportunidad

Se ha sostenido que el sistema judicial del modo en que está estructurado es el más aristocrático de los poderes del Estado. En efecto, el sistema de selección de sus miembros a cargo del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado (ahora más democratizado con la posibilidad de impugnación pública por la difusión de los antecedentes de los candidatos antes de ser nombrados por el Presidente, conforme al Decreto 222/03), la permanencia en el cargo mientras dura su buena conducta, y las demás prerrogativas incluso de trato (la obligación impuesta por la Corte Suprema de dirigirse a los jueces como *Vuestra Señoría*, *Vuestra Excelencia*, etc.), lo alejan casi necesariamente de la representación popular. No rige la periodicidad que permite someter a la decisión de la soberanía del pueblo la duración de los mandatos.⁸¹

Aunque pareciera que esta distancia no era el modelo elegido originalmente por los constituyentes, dado que el mandato aún no cumplido preveía el juzgamiento de los delitos por jurados, de modo tal que desde el diseño constitucional se establece un sistema de enjuiciamiento equilibrado, con jueces técnicos y permanentes, pero introduciendo a la tarea de juzgar también a los ciudadanos. De este modo el jurado cumpliría forzosamente una función de control de la labor judicial, a la vez que permite una mayor interrelación entre el

⁸⁰ Confr. Informes Anuales de los Fiscales ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, de los años 1999, 2000, 2001 y 2002 y en www.mpf.gov.ar

⁸¹ Paixao, Enrique «*El poder punitivo del Estado y la forma republicana de gobierno: la democratización de la justicia penal*» en «*Revista Plural*» N° 12, Buenos Aires, 1987, pág.

Poder Judicial y la sociedad.⁸² Como señala Goransky, no basta con que por medio del voto integremos los poderes del Estado, necesitamos contribuir e influir en el ejercicio de esos poderes. No basta, tampoco con declarar solemnemente que el pueblo es soberano. Es necesario crear los mecanismos concretos para hacer eficaz el ejercicio de esa soberanía. Esta distancia entre elección de los detentadores del poder y participación en su ejercicio, es mucho más pronunciada en el caso del Poder Judicial.⁸³

Sin embargo -a ciento cincuenta años- este mandato no se logró, pero se propiciaron también desde el texto constitucional algunas reformas que, sin abandonar el jurado, otorgaron al Ministerio Público funciones de tal naturaleza que implican reconocerlo como un interlocutor válido entre la sociedad y el sistema judicial en su conjunto. Como señala Binder, no existe democracia sin vigencia del Estado de Derecho, y éste no existe realmente si el derecho no es un derecho vigente e instalado en la vida social, y la institución encargada de preservar la vigencia del derecho es precisamente la Justicia.

Por ello cuando no existe justicia eficiente que garantice la vigencia del derecho, crece la impunidad, y ésta es la que a su vez desencadena el abismo entre la demanda social de justicia y el servicio judicial efectivamente prestado. De modo tal que si el proceso de consolidación democrática transita por el rescate del Derecho como instrumento eficaz de las políticas sociales, terminar con la impunidad supone consolidar la democracia, y así se completa el nexo entre política criminal, reforma judicial y consolidación democrática, que actúa en dos niveles; el de la vigencia del respeto a la dignidad humana y el de la lucha contra la impunidad.⁸⁴

Y en la consolidación de una política democrática surge la interrogante respecto del rol del Ministerio Público, y si su función es representar al Estado o a la sociedad, tema que ya fue materia de tratamiento. Pero aún resta desentrañar la siguiente interrogante –que difícilmente se aborda–, y consiste en determinar *¿cómo el Ministerio Público asume esa responsabilidad frente a la sociedad?*, o en palabras de Binder, *¿cómo se relaciona con la sociedad en su conjunto?*, *¿quién es el responsable del fracaso de una investigación ante la opinión pública?*

El Ministerio Público debe asumir la responsabilidad pública del éxito o fracaso de una investigación, pero para ello, obviamente debe tener a su cargo la investigación y ello se visualiza como dificultoso en un sistema tan híbrido como el federal, donde ni siquiera se sabe quien es el director de la investigación, incluso con los inconvenientes que ello genera para el manejo operativo de las fuerzas

⁸² Sobre esta deuda que posee el sistema penal con la constitución nacional puede consultarse entre otros: Maier, Julio, «Derecho Procesal Penal...» Vol.1, op, cit, pág.497; Goransky, Mirna «Un juicio sin jurados» en AAVV «El Nuevo Código Procesal...» op. cit. pág.103; Bidart Campos, Germán «¿Hay omisión inconstitucional en la ausencia de juicio por jurados? en «No hay derecho» Año 2 N°5, Buenos Aires, 1991, pág15; en la misma revista Pastor, Daniel «Acierto e hipocresía en una sentencia trascendente (¿juicio por jurados ya?)», pág. 17; Cavallero/Hendler «Justicia y Participación (el juicio por jurados en materia penal) Ed. Universidad, Buenos Aires, 1988; entre muchos otros.

⁸³ Goransky, Mirna «Un juicio sin jurados» op, cit, pág.106.

⁸⁴ Binder, Alberto «Ideas para una discusión sobre el fundamento de la reforma de la Justicia Criminal» en «Revista Plural» N° 12, Buenos Aires, 1987, pág.103.

de seguridad, que muchas veces no saben qué criterios seguir, si el del juez o el del fiscal.⁸⁵ Al dilucidar esta situación, la percepción social podrá adquirir una especificidad que hoy no tiene.⁸⁶

Dentro del conjunto de relaciones entre el Ministerio Público y la sociedad se encuentra el problema de su relación con las víctimas.⁸⁷ El proceso penal moderno, por lo menos desde la perspectiva latinoamericana, no confía plenamente en el MP y permite un ingreso cada vez mayor de la víctima en el proceso penal. Esto significa un paso más en la ruptura de la idea del monopolio estatal, que subyace al concepto mismo de acción pública. De este modo el querellante ya no debe ser un sujeto procesal secundario e incluso, ha sido en los últimos proyectos la idea del querellante adhesivo la sugerida en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica.⁸⁸

En este sentido Binder señala que es necesario volver a reflexionar sobre el concepto de acción pública en un contexto distinto, en el que se rompa la ficción del Estado-víctima. La víctima es la víctima, aún en los llamados delitos contra la administración pública. Un Ministerio Público que asume su rol frente a las víctimas debe ser un Ministerio Público que realiza acciones concretas frente a ellas. Los derechos de las víctimas en el proceso penal también se están ampliando y ya no giran únicamente alrededor del marco de su participación en el proceso. El derecho a la información, derecho a participar en juicio, derecho a realizar impugnaciones sin asumir el carácter de sujeto procesal, etc., van conformando poco a poco, un conjunto de exigencias distintas, muchas de ellas directamente vinculadas a la actividad del futuro Ministerio Público.⁸⁹

Desde otro punto de vista, también se advierte una liviandad en los medios de comunicación para opinar sobre la política de persecución penal y los problemas de la política criminal. Paradójicamente, y pese a que cada día el problema penal se acerca más a la vida de todos los ciudadanos, existe un débil compromiso ciudadano en torno a la participación en el diseño de la política criminal. Binder identifica este problema como falta de vocación de denuncia, que estima no casual, sino producto de una larga política de ocultamiento, en virtud de que el problema de la política penal quedó reservada a unos pocos focos productores de política criminal, ayudados por cenáculos de técnicos supuestamente asépticos.⁹⁰ Contrariamente, la política criminal no es única, sino que tiene un carácter transaccional, y como toda política, se nutre de pactos, acuerdos, lucha por la hegemonía e imposiciones. Por ello es democráticamente sano para el desarrollo ciudadano que cada grupo social tenga sus propuestas

⁸⁵ En este sentido con acierto se ha señalado que la implementación de criterios de oportunidad sólo tienen sentido si la acción preparatoria está a cargo del Ministerio Fiscal, y que dada su función requirente, éste debe determinar cuándo resulta viable renunciar a la promoción de la acción penal o suspender su ejercicio, conforme el conocimiento adquirido durante la etapa preliminar, por más breve que ella sea. Confr. Guariglia, Fabricio «*Facultades discrecionales del Ministerio Público Fiscal e investigación preparatoria: el principio de oportunidad*» op. cit. pág. 89.

⁸⁶ En esta línea la Procuración General de la Nación, instruyó a todas las fuerzas de seguridad para que hagan saber al denunciante el nombre y teléfono del fiscal que interviene en el caso por él denunciado, y la dirección de su oficina y de la Oficina de Asistencia a la Víctima del Delito OFAVI (Res. PGN 27/99).

⁸⁷ En particular sobre la regulación de la víctima en el ordenamiento procesal nacional confr. Córdoba, Fernando «*La posición de la víctima*» en «*El nuevo Código Procesal Penal de la Nación. Análisis crítico*», compilador Julio Maier, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 1993, pág. 81-101.

⁸⁸ Sobre la regulación actual de la participación de la víctima en la región se puede consultar a Pedro Bertolino en «*La víctima del delito en el proceso penal latinoamericano*» Ed. Rubinzal. Culzoni, Buenos Aires, 2003.

⁸⁹ Binder, op. cit. pág. 179.

⁹⁰ *Ibidem*, 121.



político-criminales, y posea los canales adecuados para que esas propuestas lleguen a los operadores políticos que inciden en la toma de este tipo de decisiones.

En efecto, los movimientos de base, las organizaciones barriales y populares, las minorías, todos los estamentos y organizaciones sociales, de uno u otro modo, tendrían que participar en la producción de la política criminal. Es decir que se debe aspirar a su democratización. Parece difícil lograr este objetivo porque, paradójicamente, es un área de la política pública que está conectada con el sistema penal que -especialmente en nuestro país- es sumamente conservador, y suele manejarse más por principios verticales que horizontales, pero evidentemente, más allá de estos resabios del sistema inquisitivo que caracterizó tanto tiempo al sistema penal, éste debe *aggiornarse* a la evolución que desarrolló la sociedad en su conjunto. En otras palabras, debe ajustarse a los parámetros democráticos que el pueblo decidió como única forma para la toma de decisiones institucionales.⁹¹

En este sentido, se ha señalado que esta falta de horizontalidad, es un defecto tradicional de *la denuncia*; muchas veces ella se ha quedado encerrada en la vida académica o en los congresos universitarios. De este modo, o se convierte en un diálogo entre sordos, o se convierte en una ratificación colectiva de lo que todos y cada uno ya conoce, pero sus efectos sociales son ínfimos. Por ello debe trascender la vida universitaria y los círculos intelectuales. De modo contrario, la denuncia se convierte en un ejercicio intelectual, interesante pero inútil o, lo que es peor, se convierte en una moda, en la aberrante utilización del sufrimiento ajeno.⁹² Si como oportunamente se analizó, se acepta que el interés que defiende el Ministerio Público Fiscal es el «*general de la sociedad*», sólo porque es «*el general de cada uno de sus integrantes*», éste interés nunca podrá dejar de lado un perfil funcional de agente público al servicio del ciudadano que vea afectado su derecho o interés concreto por la comisión de un delito, más allá de que se haya confiado al Estado la tutela de éstos, lo que no implica que haya renunciado a sus derechos a favor de éste.⁹³

Ello exige un mayor nivel de acercamiento entre el Ministerio Público y la víctima y en general con las organizaciones de la sociedad civil, para que la percepción de éstos intereses individuales que por su generalidad terminan convirtiéndose en un interés general de la sociedad, no sea producto de la intuición o la percepción política del funcionario de turno, sino de la interacción y de la apertura de canales de comunicación con la sociedad en un nivel de diálogo horizontal.

Y, particularmente, esta necesidad de acercamiento se acentúa aún más, con la introducción del principio de oportunidad, porque en su esencia, en la mayoría de los casos la selección se realiza sobre la base de la falta de interés

⁹¹ Un interesante desarrollo sobre la evolución que ha sufrido la interacción de las Organizaciones de la Sociedad Civil OSC, o también denominadas ONGs, en el cambio de las reformas judiciales puede consultarse en el estudio comparativo realizado por el CEJA en Argentina, Chile, Colombia y Perú. En el caso particular de Argentina, el informe de Silvina Ramírez, resulta sumamente ilustrativo al respecto. Confr. en «*Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*» Ed. Ediciones del Instituto, Inecip, Buenos Aires, 2003, pág. 39-148.

⁹² Idem, pág. 122.

⁹³ Cafferata Nores, José «*Ministerio Público Fiscal: perfil funcional, situación institucional y persecución penal*» en «*Cuestiones actuales del proceso penal*», Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 1998, pág. 63.

estatal en la persecución de un determinado delito, y precisamente este *interés estatal*, no es más que el interés general que debe preservar el Estado en su función de afianzar la Justicia, y por tanto debe estar constantemente actualizado y nutrido de la opinión que al respecto tenga toda la sociedad, y no los gobernantes de turno. Esta será la mejor forma de lograr un control indirecto sobre la actuación del Ministerio Público Fiscal, aún cuando legislativamente esta solución no fue prevista. La transparencia en el diseño de las políticas de persecución penal, no se agota en la publicidad de los actos procesales -en especial el juicio oral y público, que representan un ínfimo porcentaje de los delitos que se cometen- sino en la selección informal previa que se practica en la investigación preliminar y, en general, se maneja en un ámbito ajeno a la sociedad. Por esta razón, como el principio de oportunidad tiende a transparentar esta selección -hoy encubierta e irracional-, resulta importante que exista un continuo flujo de opiniones entre la casuística y grado de aplicación de la oportunidad, y los intereses generales de la sociedad, que no son estáticos, sino al contrario, resultan sumamente dinámicos.

Por otra parte, es posible afirmar que este desafío involucra dos niveles del Ministerio Público: los órganos centrales - en su tarea de gobierno y planificación- y, a los fiscales individualmente -en su tarea cotidiana de ejercer la función requirente frente a los casos concretos. Por tanto, es preciso que ambos niveles se relacionen con los principales referentes de la sociedad civil y, en particular con las víctimas. Para que resulte esta tarea democrática y transparente, debe ir acompañada de una amplia difusión de gestión realizada por el Ministerio Público Fiscal,⁹⁴ y con adecuados canales de comunicación que permitan, por un lado, mantener informada a la ciudadanía y, por el otro, mantener la reserva necesaria para no obstaculizar las investigaciones o violar la presunción de inocencia.⁹⁵

Por ello puede afirmarse que el Ministerio Público debe operar como el poder social que Montesquieu no previó en su división tripartita de poderes. Y en esta inteligencia, junto con una libertad de prensa muy participativa, serán los factores que puedan, como poder social real, convertir en activa a la sociedad.⁹⁶ Esta necesidad de acercamiento del Ministerio Público a las demandas de la sociedad parece obvia, e incluso inherente a la función social que se le encomendó a ese poder. Sin embargo, no se halla mencionada en ninguna disposición legal ni reglamentaria. Ni siquiera en el estatuto del propio Ministerio Público, de modo tal que, más allá de la iniciativa que puedan adoptar las autoridades del Ministerio Público Fiscal, el resto será producto del esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil por encontrar un espacio donde puedan ser escuchadas sus demandas y propuestas. Evidentemente en este punto hay una tarea legislativa pendiente (quizás como parte de las distintas reformas a la Ley Orgánica que se han señalado en este capítulo), no porque se crea que estableciendo esta necesidad de acercamiento a la comunidad por medio de una ley o reglamento, se

⁹⁴ En este sentido, a partir del diseño de *Informe Anual del Ministerio Público* elaborado por el autor de este trabajo en el año 1998 y que fuera aprobado por el Procurador General de la Nación, permitió que anualmente y desde esa fecha se lograra un amplio documento institucional que abarca no sólo los aspectos presupuestarios, sino el desempeño de todas las áreas del Ministerio Público, con un análisis específico del funcionamiento de los fiscales en cada uno de los fueros. Asimismo el diseño impreso permite horizontalizar la conducción del organismo, dado que también se trasladan allí las inquietudes y opiniones de todos sus integrantes, sin pasar por ningún tipo de censura previa. Al contrario, éstas opiniones son las que dan sentido a este informe, que no sólo es remitido al Congreso de la Nación, sino a todos los organismos de gobierno, (Poder Ejecutivo, Legislativo, Auditoría General de la Nación, Oficina Anticorrupción, etc.) y las organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación y, en general, a todos los entes y asociaciones vinculadas con la Administración de Justicia.

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 77.

⁹⁶ Quiroga Lavié, Humberto «*Nuevos órganos de control de la Constitución*» en «*La reforma de la Constitución*» de Rosatti y otros, Santa Fe, 1994, pág. 286.

pueda asegurar, sin más, ese espacio de intercambio; sino porque implica el reconocimiento simbólico de una práctica que debería ser espontánea en orden al sentido democrático que debe guiar la actuación del Ministerio Público Fiscal, como representante de los intereses generales de la sociedad, y que hoy depende de la voluntad que poseen los integrantes de la sociedad.

En este orden, es importante señalar que en el ámbito de la Procuración General de la Nación, el 13 de marzo del año 1999 mediante Res. PGN 13/99 se aprobó la puesta en marcha del *Programa de Acercamiento a la Comunidad* (P.A.C.), y se dispuso su ejecución a través de esta Fiscalía de Política Criminal.⁹⁷ El programa nace a raíz de la preocupación del Ministerio Público Fiscal de dar respuesta en forma concreta y sincera al mandato constitucional que le impone promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (art. 120 CN).

Esta inquietud colocó al Ministerio Público ante el desafío de desarrollar estrategias de acercamiento a la comunidad que permitieran profundizar la construcción de una institución democrática sensible a la situación social existente, con la idea de que no es posible, simplemente, cumplir con la función social y política que esta institución posee, presumiendo cuáles son las cuestiones que afectan, preocupan y movilizan a la sociedad y en las que, de alguna forma, se requiere su intervención.⁹⁸ Por el contrario, el mandato constitucional y la función de diseñar la política criminal y de persecución penal, luego de la sanción de la Ley Orgánica, impuso la necesidad de constituirse en un interlocutor cotidiano de la comunidad para descubrir cuál es el mejor modo posible de defender aquellos intereses que se han puesto a su guarda y de allí en más dirigir toda su posible actividad. En otras palabras, era necesario lograr la efectiva inserción del Ministerio Público en la sociedad, acorde con el perfil de una institución propia de un Estado de Derecho, lo que implicaría un creciente protagonismo social del Ministerio Público y una clara exposición frente a la comunidad que permitiera el control horizontal, comunitario, del que no puede prescindir en un Estado de Derecho una institución a la que se le ha otorgado independencia funcional sin control vertical de otros poderes. En este marco se puso en marcha la organización de reuniones de trabajo entre el Procurador General y distintas asociaciones y organizaciones intermedias agrupadas alrededor de un interés común, y cuya función fuera la representación y defensa de los intereses colectivos que el Ministerio Público está obligado a proteger. Esta idea surgió a partir de la imposibilidad de tomar contacto con la sociedad en su conjunto y por entender que estos organismos representan la mejor exposición de la sociedad organizada y de aquellas cuestiones que requieren la atención del Ministerio Público. El programa se organizó de forma tal que en cada reunión se trate algún tema determinado, donde se encuentren involucrados intereses sociales o problemáticas de la vida comunitaria de los que se requiera una respuesta eficiente del Ministerio Público Fiscal, y en la que fueran expuestas, por los participantes, sugerencias,

⁹⁷ El programa fue generado a raíz de la propuesta efectuada por el entonces Fiscal General de Política Criminal Dr. Maximiliano Rusconi, la Sra. Fiscal General Adjunta Dra. Mirna Goransky, y contó con la coordinación operativa de la Dra. Paula Litvachky, también integrante de esa área.

⁹⁸ En tal sentido, en el mensaje del Procurador General de la Nación dirigido al Congreso con motivo de la entrega del Informe Anual de gestión del año 1998 expresó: «...En primer lugar creo que el Ministerio Público tiene que saldar una deuda en cuanto a su presencia en la vida de la gente. Si advertimos la cuestión correctamente veremos que la institución policial ha tenido durante mucho tiempo el monopolio del contacto con la población. Debemos procurar instalarnos como interlocutores cotidianos de la comunidad. No debemos olvidar que los organismos autónomos no tienen el control vertical de un poder clásico, pero deben estar sometidos al control horizontal del ciudadano común. Este desafío debería permear al modelo de organización que propugnemos y al modelo procesal que impulsemos...».

inquietudes, propuestas u objeciones. La idea fundamental que inspira esta iniciativa es que estas reuniones se desarrollen en forma ininterrumpida, a partir de las cuestiones sociales que vayan adquiriendo importancia.

La realización sistemática de las reuniones, es una de las etapas que posee el programa, la segunda y de fundamental importancia es la que comienza luego de cada reunión, donde el área de Política Criminal analiza el modo más eficiente de dar satisfacción a las necesidades planteadas con el objetivo de que en el corto plazo se puedan ofrecer respuestas concretas a las demandas.

A su vez, en el desarrollo del programa, surgió la necesidad de realizar reuniones de trabajo de mayor contenido técnico, sobre algunos de los temas de mayor preocupación social con los integrantes del Ministerio Público y representantes de distintos organismos gubernamentales vinculados de algún modo con nuestra actividad, a fines de discutir estrategias y experiencias que posibiliten comenzar a delinear respuestas que tornen más eficiente al sistema de administración de justicia.

De modo tal que esta experiencia que -inicialmente estuvo motivada en la necesidad del contacto con la comunidad- también sirvió de metodología adecuada para propiciar este acercamiento con otros organismos públicos, directa o indirectamente vinculados a los fines u objetivos del Ministerio Público Fiscal.

Quizás éste sea un ejemplo válido para lograr corregir aquella falla de la administración de justicia señalada hace varios años por Binder, en el sentido de que, por largo tiempo –en referencia específica a los jueces– se desaprovechó la posibilidad de construir un espacio de poder, de conquistar su propio poder.⁹⁹

Posiblemente, si a través de métodos como éste, y frente a la respuesta institucional a las demandas formuladas, la sociedad siente que el Ministerio Público es el poder más cercano a los ciudadanos, al que pueden recurrir directamente y que los protegerá incluso del propio Estado, entonces adquirirá el poder propio y su fuente de legitimidad.

Con este poder también aumentarán las responsabilidades políticas, y la necesidad de mayores controles –internos y externos–, pero a esta altura del desarrollo institucional del Ministerio Público, se presenta como impostergable asumir estos desafíos. Por otra parte, es una deuda pendiente con la sociedad, que alguno de los operadores judiciales debía asumir, y en orden al mandato Constitucional otorgado con la reforma del año 1994, el Ministerio Público Fiscal se presenta como el órgano más adecuado para tal misión.

10. Ministerio Público y Policía Judicial

La Policía Judicial, fue creada en el ámbito nacional con la ley orgánica de implementación del «juicio oral y público» en el año 1991 y hasta el momento no ha sido puesta en práctica.¹⁰⁰

⁹⁹ Binder, Alberto, «Política Criminal...» op. cit. pág. 139.

¹⁰⁰ Art.33 y sctes. de la ley 24050 de implementación del juicio oral y público, sancionada el 6-12-91 y promulgada parcialmente el 30-12-91.

Sintéticamente podemos definir a la misma, como la institución pública, dependiente del Poder Judicial, integrada por funcionarios y empleados jerarquizados que cumplen funciones determinadas por la ley, cuya tarea fundamental es auxiliar a los jueces y fiscales en la tarea de investigación para la correcta aplicación de la ley penal.

Como enseña Clariá Olmedo, corresponde diferenciar la «policía judicial» de la «policía de seguridad», puesto que mientras a la primera le compete la función jurisdiccional del estado, a la segunda le corresponde la función administradora, y en consecuencia ambas funciones deben ser realizadas por organismos diferentes e independientes.

La misma ley que crea la Policía Judicial determina que dependerá de la Cámara Nacional de Casación Penal, es decir del Poder Judicial. Mientras que la Policía de Seguridad depende del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido no cabe dudas que de acuerdo a la función netamente investigadora y de auxiliar de la justicia, la posición institucional de la policía judicial como dependiente del Poder Judicial de la Nación en principio resultaría adecuada.

Sin embargo, la nueva jerarquía que reviste el Ministerio Público (art. 120 de la Constitución Nacional), surgida de la reforma constitucional de 1994, nos hace revisar esta posición, puesto que al momento de sancionarse dicha ley, los fiscales integraban el Poder Judicial.

A esto se suma que como estamos analizando, existe una tendencia general del legislador de encomendarle prácticamente toda la tarea investigativa al fiscal, como es propio de un sistema acusatorio. Motivo por el cual, hoy en día, resulta afinado pensar en una Policía Judicial dependiente del Ministerio Público más que del Poder Judicial.

Lejos del acierto o no de estas posiciones, lo importante es señalar la necesidad de que el legislador revea esta situación que ha variado sensiblemente, toda vez que frente a la implementación de los institutos analizados (delegación por art. 196, instrucción sumaria, delegación ministerio legis por tratarse de casos con autor ignorado, secuestros extorsivos) cada vez se hace más necesario dotar al Ministerio Público de auxiliares policiales especializados en la investigación, como así también de equipos técnicos de investigación que no dependan de otros poderes, como ocurre hoy con el laboratorio químico, video y fotografía, scopometría todos de la Policía Federal, el cuerpo de peritos balísticos de Gendarmería Nacional, etc.

Estas consideraciones se hallan reafirmadas con el proyecto de ley «antisequestros» que pretende otorgar al Ministerio Público la investigación directa de este tipo de casos, en los que necesariamente debido a la urgencia y complejidad de la materia, requiere de la disposición inmediata y subordinada de un equipo de investigadores que sigan los lineamientos que le imparta el fiscal, y que son el fundamento del proyecto que también llevarían a crear una Unidad Antisequestro a cargo del Ministerio Público.

El aumento de los niveles de violencia que se ha detectado en los últimos años -en especial en lo que hace al conurbano bonaerense y la ciudad de Buenos

Aires- ha generado un serio cuestionamiento respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad. En parte por este manto de desconfianza, y en parte por la limitación de recursos que posee esta fuerza, ha llevado a que también se sumen a las tareas de prevención y de auxiliar de la justicia a la Prefectura Naval y a la Gendarmería (fuerzas militarizadas que esencialmente están destinadas a cuidar las aguas y fronteras de la Nación), a efectos de llevar adelante una estrategia de prevención consistente en la saturación de presencia policial en los puntos más neurálgicos, combinados con operativos de control sorpresivos.

Sin embargo, frente a este estado de emergencia, aún no se ha generado el debate suficiente para descongestionar a las fuerzas de seguridad de las tareas judiciales, y crear un verdadero cuerpo especializado de oficiales instructores¹⁰¹.

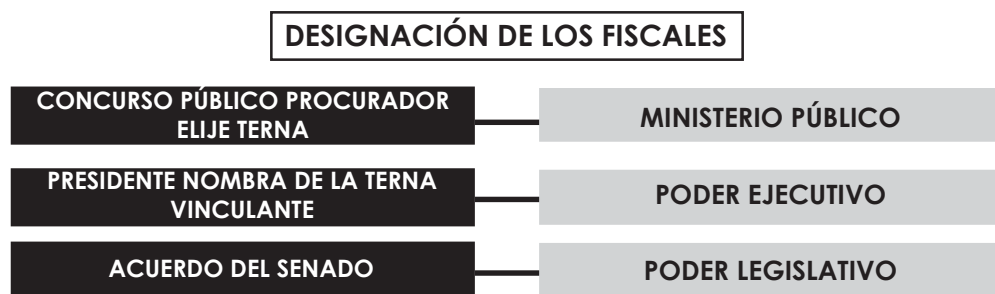
11.- Designación, Inmунidades y Mecanismo de Destitución de los Funcionarios del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación es designado por el Presidente de la República y debe contar con acuerdo de los 2/3 de los miembros presentes del Senado, su designación es vitalicia hasta que dure su buena conducta, y al igual que el resto de los funcionarios del Ministerio Público Fiscal goza de inmunidad funcional e intangibilidad de su sueldo.

El resto de los magistrados son elegidos por concurso público de antecedentes y oposición que organiza la Procuración General de la Nación, a resultas del cual el Procurador eleva al Poder Ejecutivo una terna vinculante, de la cual el Presidente de la Nación elige un candidato, que luego deberá obtener el acuerdo del Senado Nacional, con el voto de la mayoría simple.

De modo tal que a partir del año 1994, el Poder Ejecutivo dejó de designar discrecionalmente a los fiscales, que ahora son elegidos luego de un intenso proceso en el que intervienen tres poderes: Ministerio Público (sustancia el concurso de oposición y antecedentes), Poder Ejecutivo (elige de la terna elevada por el M.P.) y Poder Legislativo (que le otorga o no el acuerdo).

Evidentemente esto significó un avance muy importante en la jerarquización de la carrera judicial, y especialmente en la profesionalización de los magistrados y funcionarios, que ahora cuentan con una Escuela de Capacitación, también dependiente del Ministerio Público Fiscal.



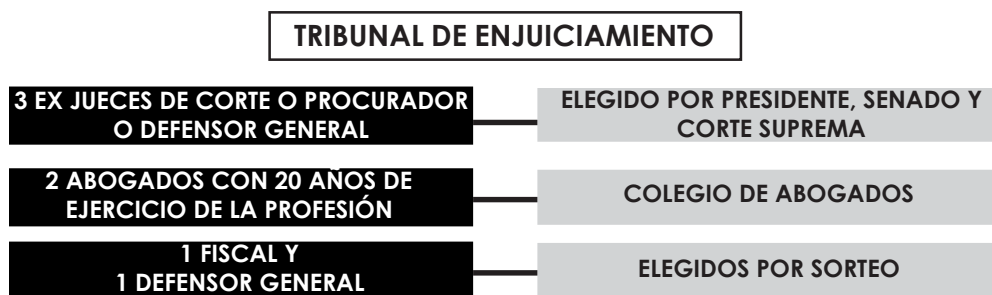
¹⁰¹ Con la salvedades que corresponden respecto de la provincia de Buenos Aires, donde ya han comenzado a trabajar con la implementación de instructores judiciales, pero que al resultar insuficientes, necesariamente siguen acudiendo a las fuerzas de seguridad.

En cuanto a la destitución de estos magistrados, conforme lo dispone el art. 18 de la Ley Orgánica, tanto para el Procurador General como el Defensor General se requiere un juicio político que debe desarrollar el Congreso de la Nación de acuerdo a lo dispuesto en el arts. 53 y 59 de la Constitución Nacional (la Cámara de Diputados como cuerpo acusador y la Cámara de Senadores como tribunal de enjuiciamiento), mientras que el resto de los magistrados son juzgados por un tribunal de enjuiciamiento. Las causales para la remoción de estos funcionarios están contenidas en la Constitución Nacional y consisten en : **mal desempeño, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, o por comisión de delitos comunes después de haber conocido el Senado de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.**

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Orgánica el Tribunal de Enjuiciamiento para integrantes del Ministerio Público está integrado de la siguiente forma:

- 3 ex jueces de la Corte o ex procuradores o defensores generales. Estos vocales son designados uno por el Poder Ejecutivo, otro por el Senado y otro por la Corte Suprema.
- 2 abogados representantes de los colegios de abogados con no menos de 20 años en el ejercicio de la profesión. Uno elegido por la Federación Argentina de Colegios de Abogados y el otro por el Colegio Público de Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 2 Procuradores o Defensores ante la Corte o Fiscales Generales designados por sorteo, uno deberá pertenecer al Ministerio Público Fiscal y otro al Ministerio Público de la Defensa.

También se eligen un número similar de vocales para actuar como miembros suplentes, ante la excusación o impedimento de alguno de los titulares.



Los miembros del tribunal de enjuiciamiento duran tres años en su función y su condición es considerada una carga pública. La presidencia del cuerpo es elegida por sorteo y rota cada seis meses.

La acusación será sostenida por un Fiscal o Defensor (según la pertenencia del imputado) con jerarquía no inferior a Fiscal General o Defensor General, designado por las máximas autoridades de esos organismo. Las principales causas de destitución son: **mal desempeño, negligencia grave y comisión de delitos dolosos.**

Mientras que la defensa pública también está garantizada en esta instancia y debe ser ejercida por un Defensor Oficial ante los tribunales colegiados de Casación, segunda instancia o de instancia única, a opción del imputado.

Es importante destacar que la instancia de enjuiciamiento sólo puede ser iniciada por decisión del Procurador General o del Defensor General, que pueden actuar de oficio o por denuncia. En su caso estos magistrados también pueden desestimar fundadamente las denuncias que reciban y el peticionante podrá recurrir en queja ante el Tribunal de Enjuiciamiento.

La Ley Orgánica delega en el Procurador General de la Nación y al Defensor General la constitución y organización interna del tribunal, así como también el diseño del proceso de enjuiciamiento, circunstancia que ha sido motivo de la Resolución Conjunta 1/98.

Cabe resaltar que si bien el proceso fue diseñado en consenso por los titulares del Ministerio Público, la Ley Orgánica estableció algunos principios generales que debían ser respetados. Entre los más significativos está el hecho de que el proceso debe ser oral, público, contradictorio y continuo. La prueba es producida directamente en dicha audiencia, salvo la urgencia ponga en peligro la comprobación de algunos hechos y en consecuencia se celebrará una breve prevención sumaria. En términos generales el tipo de proceso creado por Resolución Conjunta 1/98 sigue las pautas generales del ordenamiento procesal y entre las disposiciones cabe destacar la referida a las facultades de suspensión y secuestro de pruebas prevista en el art.27, que textualmente señala «.....Si fuera imprescindible para garantizar la normal prestación del servicio o evitar los efectos de alguna conducta delictiva, el Tribunal por pedido fundado del Procurador General o del Defensor General, según el caso, podrá disponer la suspensión del imputado, una auditoría o el secuestro de los libros y archivos de la fiscalía o defensoría involucrada y toda otra medida cautelar pertinente. Contra la decisión que disponga la suspensión no cabrá recurso alguno. El fiscal también podrá solicitar la suspensión del magistrado, cuando en escrito fundado acreditare que la continuidad del acusado en sus funciones, pone en peligro la preservación de la prueba o los fines del proceso.

La suspensión podrá dejarse sin efecto, cuando hubieren desaparecido las razones que la justificaron, o mantenerse hasta la finalización del juicio.

Una vez dispuestas las medidas se comunicarán de inmediato al Procurador General o al Defensor General, para que se adopten los recaudos pertinentes para hacerlas efectivas.....»

Por su parte, respecto a este mismo tema, la Ley Orgánica en su art. 20 señala que durante el desarrollo del proceso el tribunal puede disponer la suspensión del magistrado y, en su caso, percibirá el 70% de sus haberes, trabándose embargo sobre el 30% restantes a las resultas del juicio.

El fallo será condenatorio o absolutorio y la solicitud de absolución del fiscal no es vinculante para el tribunal. En el caso de que el fallo sea condenatorio, se dispondrá la exoneración del magistrado, y si los hechos constituyeren delito, además se remitirá las actuaciones a la justicia competente.

Más allá de que la integración plurisectorial del tribunal garantiza su imparcialidad, la sentencia puede ser recurrida por el fiscal y el imputado, dentro de los treinta días, ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, de modo tal de preservar la garantía de doble instancia que prevén los pactos internacionales.

Desde el punto de vista interno, a los fines de su funcionamiento y operatividad se creó la Oficina Permanente del Tribunal de Enjuiciamiento que se encuentra a cargo de la Fiscalía General de Superintendencia desde el año 1999 (confr. Res. PGN 89/99).

Fuera de estos supuestos de destitución, también el Procurador General de la Nación y en su ámbito el Defensor General, poseen facultades disciplinarias en orden a las posibles inconductas que puedan protagonizar los fiscales y que pueden generar como sanción una prevención, un apercibimiento o una multa de hasta el 20% de la remuneración mensual.

Esta facultad también la poseen los titulares de las distintas dependencias (Fiscales y Directores) respecto de sus inferiores, que deberán ser develadas en el respectivo sumario administrativo, de conformidad al reglamento dictado por Resolución PGN 57/99 y con intervención del Área de Supervisión Técnica y Disciplinaria ubicada en la órbita de la Fiscalía General de Superintendencia.

Para concluir sobre este punto, es interesante tener en cuenta que, en el desarrollo de la actividad jurisdiccional propiamente dicha, los jueces y tribunales poseen la facultad de imponer a los integrantes del Ministerio Público las mismas sanciones disciplinarias que determinan las leyes para los litigantes comunes, por faltas cometidas contra su autoridad o decoro, a excepción del arresto que son recurribles ante el tribunal inmediato superior.

12. Control de los Actos del Ministerio Público. Proyección Interna y Externa.

Como se analizó en el punto uno (1), desde la reforma constitucional del año 1994 y la sanción de la ley orgánica 24.946 en el año 1998, el Ministerio Público –más allá de divergencias doctrinarias sobre su ubicación institucional– se ha consolidado como un cuarto poder en el reparto constitucional de funciones que posee el Estado, soportando la delicada función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.

Lo cierto es que, ese estatus constitucional fue paulatinamente confirmado por diversas modificaciones del ordenamiento procesal y por resoluciones internas del mismo organismo, que también fueron materia de comentario.

Esta centralización de funciones en el esquema de un sistema republicano de gobierno que impone la Constitución Nacional, requiere del inevitable contralor de su desempeño, tanto en el aspecto interno como externo. Es por ello, que desde el propio texto de la Constitución Nacional el art. 120 hace expresa mención a la necesidad de que la actuación de la justicia sea practicada en «coordinación con las demás autoridades de la República». La fórmula constitucional resulta muy amplia y por ello la Ley Orgánica en el art. 23 hace mención a la creación de una Comisión Bicameral en el Congreso de la Nación que será el nexo de relación entre éste organismo y el Poder Legislativo y establece



una serie de actividades, pero no profundiza en la dinámica y el alcance de esas funciones.

La primera referencia específica a sus funciones se halla en el art. 24 de la L.O. al señalar que «...El control de la ejecución del presupuesto estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y la Comisión Bicameral del Congreso creada por esta ley se expedirá acerca de la rendición de cuentas del ejercicio...». Al tiempo que el art. 32 refiere que «...Anualmente, en oportunidad de la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación remitirán a la Comisión Bicameral creada por esta ley, un informe detallado de lo actuado por los órganos bajo su competencia —Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa, respectivamente— el cual deberá contener una evaluación del trabajo realizado en el ejercicio; un análisis sobre la eficiencia del servicio, y propuestas concretas sobre las modificaciones o mejoras que este requiera.....». Norma que se complementa con el texto del art. 21 que da cuentas de la obligación que pesa sobre el Procurador General de la Nación y el Defensor General, en orden a «...elevar un informe anual y por escrito a la Comisión Bicameral creada por esta ley, sobre el desempeño de las funciones asignadas al Ministerio Público...». Y con la parte pertinente del art. 33 que al describir las funciones del Procurador General de la Nación en su inciso j) señala la posibilidad de «...elevar al Poder Legislativo, por medio de la Comisión Bicameral, la opinión del Ministerio Público Fiscal acerca de la conveniencia de determinadas; reformas legislativas y al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Justicia, si se trata de reformas reglamentarias...»

Es evidente que, más allá de la función de nexo y coordinación que se le adjudica a la Comisión Bicameral del Congreso, y sin perjuicio de la independencia y autonomía que posee el Ministerio Público en la toma de las decisiones que hacen a su gestión, esencialmente su misión consiste en controlar su funcionamiento y verificar la rendición de gastos que se efectúa de la ejecución presupuestaria asignada, tal como ocurre con otros organismos del Estado.

Y en esa dirección, es oportuno ahondar en el debate parlamentario generado en el tratamiento de la ley 24.946, puesto que de tal interacción surge la clara intención del legislador de precisar el alcance del art. 120 de la Constitución Nacional a través de la Ley Orgánica del Ministerio Público y los límites de su independencia.

Así cabe destacar lo expresado por el senador Yoma quien, en respuesta a las críticas por la escueta reglamentación del Ministerio Público en la Constitución, dijo que más allá de no encontrarse el tema dentro del núcleo de coincidencias básicas -y por tanto no haber sido tratado con suficiente antelación- «...por falta de tiempo no queríamos que quedara fuera del trabajo del constituyente esta formidable conquista del régimen democrático como es la autonomía de los fiscales de la República. El artículo 120 es una norma genérica a fin de que hoy, en este Congreso Nacional y en base al consenso demostrado, se pueda legislar...». Así el miembro informante de la Cámara de Senadores se encargó de remarcar que la ley orgánica fue la oportunidad legislativa más importante que reglamentó los alcances del artículo 120 de la Constitución Nacional, especialmente en aquello que tiene que ver con la independencia del Ministerio Público y la imposibilidad de que otros poderes del Estado le dirijan instrucciones.

Por su parte el Senador Genoud destacó que «...la reforma constitucional es un salto cualitativo realmente trascendente, por el cual el Ministerio Público Fiscal y de la defensa serán extrapoder. Ello quiere decir que no estarán bajo la órbita de ninguno de los tres poderes del Estado sino que tendrán, como establece la Constitución, autonomía funcional y autarquía financiera. Esto es así porque se procura que el fiscal, parte fundamental del proceso, es quien excita la acción judicial, quien la promueve y quien tiene el rol de denunciar y de investigar hasta las últimas consecuencias, debe ser imparcial. Y la imparcialidad se logra a través de la independencia. En la medida en que otro poder del Estado pueda dar instrucciones, ordenar, mandar, influir sobre los fiscales, diluye –por no decir se pierde definitivamente– el valor sustantivo que debe tener el Ministerio Público, que es su total imparcialidad...».

En el mismo sentido el diputado Romero Feris indicó que «...al hacer referencia a la independencia, estoy aludiendo a una institución organizada, de tal manera que esté al margen de cualquier tipo de indicaciones, presiones u órdenes de cualquier otra autoridad...».

En ese orden de ideas el diputado Cafferata Nores expresó «...Con un Ministerio Público independiente en el futuro vamos a seguir acordándole las mismas modestas responsabilidades que hoy día en día le otorga el Código de Procedimientos en lo Penal. Creo que es importante dejar planteado que la sanción de esta norma va a significar, si se me permite una figura, un cambio de actores dentro de un escenario. Hoy en día, cuando en el ámbito de las investigaciones penales de nuestro país se levanta el telón la figura principal es el juez de instrucción, y el fiscal es un modesto *partenaire* que, con mayores o menores atribuciones que le otorga el juez, cumple la función que le encarga la ley».

Para continuar diciendo que «...A partir de esta norma se debe provocar un momento de reflexión y cambio en los procedimientos penales para que cuando en el futuro se levante el telón en este escenario de la investigación penal irrumpa vigorosamente ya no como un *partenaire* sino como figura principal el Ministerio Público Fiscal, encargado de la persecución penal y la investigación de los delitos y de fundar y sostener las acusaciones. Con esto vamos a lograr, además una mayor eficacia, una mayor garantía para los ciudadanos pues los jueces van a tener que ceñir su tarea a resolver imparcialmente las acusaciones que se presenten...» (Confr. Antecedentes Parlamentarios de la ley 24.946 publicado en el suplemento legislativo de la Revista La Ley. Año 1998 N° 4). De lo expuesto se advierte claramente que la ley 24.946 vino a precisar los alcances de la independencia funcional otorgada por el art. 120 de la Constitución Nacional, y también que ello trae aparejado modificaciones en el ordenamiento procesal penal, a efectos de adecuar el sistema de enjuiciamiento penal a la nueva jerarquía institucional del Ministerio Público.¹⁰²

Asimismo, y siguiendo con este razonamiento, se puede observar que la independencia otorgada al Ministerio Público, más allá de la coordinación que pueda tener con los restantes poderes del Estado, no admite la posibilidad de recibir indicaciones, instrucciones ni directivas de otros organismos, pues ello es lo que el legislador se encargó claramente de precisar en el art. 1 de la ley 24.946.

¹⁰² Esta es la interpretación que llevó al Procurador General de la Nación a postular la inconstitucionalidad del procedimiento de consulta previsto en el art. 348 del CPPN para controlar la acusación fiscal por parte de la Cámara de Apelaciones, conforme dictamen B 320 Banco Nación Argentina s/defraudación.

De ahí que la previsión relativa a que el Ministerio Público debía actuar «en coordinación con los restantes poderes del Estado», signifique nada más que una referencia genérica a la actuación coherente, respecto del funcionamiento institucional de los órganos estatales y, en particular, a la necesaria interrelación con el Poder Ejecutivo para llevar adelante la política criminal cuyos intereses representa, pero no que deba sujetar los términos de su específico ámbito de actuación a instrucciones de otros poderes.

En este punto cabe recordar, que la Corte ya ha expresado que quien quiere interpretar la voluntad de la ley, debe escoger entre varios sentidos posibles de un mismo texto legal, aquel al que corresponde a la voluntad de la ley en términos más reales que corresponde a la idea de justicia y a la utilidad social.. Por ello, un criterio objetivo de interpretación debe permitir evitar hipótesis inconexas y obtener resultados sin contradicciones. En este sentido, el afianzamiento de una teoría objetiva depende de la conexión sistemática de la norma con todas las partes de la regulación, y es por ello que, ésta y no otra, es la interpretación adecuada que cabe otorgarle a las normas jurídicas en juego (Fallos 303:1041; 313:132,1515 y 1638; 319:68 y 2867, entre muchos otros).

Por otra parte, cabe destacar que la posición aquí adoptada, coincide con la formulación expresada en el proyecto de Reglas Mínimas de la Organización de las Naciones Unidas para el procedimiento penal («Reglas de Mallorca»), que trasuntan la opinión de la comunidad jurídica internacional, cuando en su regla 2ª se establece categóricamente que: «*La función investigadora y de persecución estarán estrictamente separadas de la función juzgadora*» y en su regla 4ª se dispone que «*Los tribunales deberán ser imparciales. Las legislaciones nacionales establecerán las causas de abstención y recusación. Especialmente, no podrá formar parte del tribunal quien haya intervenido anteriormente, de cualquier modo, o en otra función o en otra instancia en la misma causa*». Asimismo, las directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobada por el Octavo Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Cuba en el año 1990 establece en su directriz 4ª que «*Los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole*» y por su parte la directriz 14ª señala que «*Los fiscales no iniciarán ni continuarán un procedimiento, o bien, harán todo lo posible por interrumpirlo, cuando una investigación imparcial demuestre que la acusación es infundada*».

Finalmente cabe destacar que es doctrina de la Corte que, para procurar una recta administración de justicia, es indispensable preservar el ejercicio de las funciones que la ley encomienda al Ministerio Público, a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad. Al tiempo que también se reconoce que la independencia funcional de que gozan los representantes del Ministerio Público respecto del tribunal ante los que actúan, es un presupuesto esencial para el adecuado cumplimiento de su misión de preservar el orden público y procurar la defensa del orden jurídico en su integridad (Fallos 311:593; 315:2255; 323:3031).

Todo ello reafirma la idea de que la independencia otorgada al Ministerio Público Fiscal impide que otros poderes del Estado le dirijan instrucciones, pero ello no quita que, como todo poder del Estado, esté sometido a una posterior



rendición de cuentas sobre su gestión, más allá de la responsabilidad individual y las infracciones en las que puedan incurrir sus integrantes.

ADRIÁN MARCHISIO

Sin embargo se observa que, desde el año 1998 hasta la elaboración de este informe (año 2003), se ha propiciado reiteradamente la creación de la mentada Comisión Bicameral, pero hasta la fecha no ha tenido éxito.¹⁰³ Sin perjuicio de ello, desde la sanción de la Ley Orgánica, el Ministerio Público Fiscal, elevó por el momento ya cinco informes anuales sobre su gestión, dirigido frente a esta falencia a todos los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Asimismo cabe destacar que, ante este vacío, el mismo Procurador General ha elevado un anteproyecto de resolución para que el Congreso cree esta comisión bicameral.

En otro plano de actuación, es sabido que las decisiones que hacen a la actividad jurisdiccional, conforme al diseño que posee el ordenamiento procesal, tiene el control de las otras partes y, evidentemente del juez, quien en definitiva decide sobre la procedencia o no de los planteos efectuados por el Ministerio Público. Sin embargo, también en este ámbito, la nueva ubicación institucional del organismo ha llevado a replantear la imposibilidad del Poder Judicial, de controlar las decisiones que hacen al mérito y conveniencia de impulsar la acción penal pública, planteos que por el momento no han sido resueltos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque sí se han emitido algunos fallos que hacen a la posibilidad de lograr una condena en un caso elevado a juicio aún cuando el fiscal ante esa instancia solicite la absolució.¹⁰⁴ De modo tal que, frente a la actual inacción de los controles previstos por parte del Congreso de la Nación, la única medida de extrema gravedad y de característica excepcional la encontramos en el juicio político que la Constitución y la Ley Orgánica prevé para la destitución de las máximas autoridades de este organismo, o el *jury* de enjuiciamiento previsto para el resto de los magistrados.

En lo que hace al orden interno el Procurador General de la Nación, debido a la organización de tipo jerárquica que posee el organismo, tiene amplias facultades para decidir la asignación presupuestaria, reasignar recursos humanos, reglamentar el funcionamiento interno, la cuestión escalafonaria de sus integrantes, pero esencialmente una de las atribuciones que mayor peso posee a nivel institucional, es la posibilidad que le otorga el art. 33 de la Ley Orgánica de dictar instrucciones generales, con el objeto de unificar los criterios de actuación y, en especial, con el objeto de establecer lineamientos de política criminal, que -como se explicó en el punto 6- resultarán esenciales si se aprueban los proyectos de ley que pretenden introducir el principio de oportunidad.

Esta es una marcada diferencia con la independencia que caracteriza al juzgador como condición para garantizar su imparcialidad, dado que a estos funcionarios se les ha concedido independencia funcional, no sólo respecto de

¹⁰³ Circunstancia que no sólo ocurre con esta comisión, sino como con otras tantas de igual o mayor importancia, tal como sucede con la encargada de controlar las facultades del Poder Ejecutivo de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) por ejemplo.

¹⁰⁴ En esencia en el precedente «Marcilese» la Corte señaló que «El requerimiento de absolució del representante del Ministerio Público no afecta el debido proceso legal en tanto la acusación como tal se llevó a cabo en una etapa anterior y en la medida en que, en esa ocasión, se haya dado cumplimiento a todos los recaudos necesarios para tenerla por válida, de manera que la defensa haya podido tomar conocimiento de los cargos que permiten el pleno ejercicio de sus derechos....»

los otros poderes del Estado, sino también de los demás magistrados que componen el Poder Judicial.

Sin embargo, la situación del Ministerio Público es distinta. La independencia que goza el organismo, respecto de los demás poderes estatales, no se proyecta internamente en las relaciones entre sus integrantes. Pues si bien su compromiso con la ley le impone actuar con objetividad en defensa de la legalidad, su carácter de imparcial no tiene la connotación que le es propia en la organización judicial. En este sentido, cabe recordar lo expresado por la Procuración General de la Nación en el precedente de Fallos: 308:2540, en cuanto a que «...dentro del proceso adversativo instituido en nuestras leyes procesales como medio idóneo para develar la verdad, el rol del fiscal es unilateral y si él confundiera su función y adoptara la postura imparcial que compete al juez, alteraría las bases del sistema, inclinaría la balanza a favor de la contraparte y debilitaría la posición de los intereses cuya defensa la ley y la sociedad le han confiado».

En este sentido, cabe recordar que el diseño organizacional de tipo jerárquico que posee el Ministerio Público, supone relaciones de subordinación, y su funcionamiento se halla regido por el principio de unidad y coherencia de actuación, conforme claramente lo dispone el artículo 1 de la Ley Orgánica. Esta característica surge de la necesidad de constituir a la máxima autoridad del Ministerio Público Fiscal como formulador coherente de la política criminal del Estado, lo cual ha sido un objetivo que ha estado presente desde siempre en nuestro ordenamiento legal (artículos 126 de la ley 1893; 116 del Código de Procedimientos en Materia Penal, ley 2.372, y 1 de la Ley Orgánica 24.946).

En efecto, tales principios de jerarquía -coherencia y unidad, lejos de ser una mera manifestación de nuestro ordenamiento legal- constituyen principios generales organizativos del Ministerio Público, de validez universal en el Derecho de cuño europeo-continental.¹⁰⁵ En consecuencia la necesidad de establecer para el Ministerio Público Fiscal una actuación con características de unidad y coherencia resulta de la pretensión de asegurar la igualdad ante la ley que proclama nuestra Constitución Nacional, valor que, en el caso de los jueces, se ve sacrificado por la necesidad de preservar su imparcialidad, pero que recobra toda su virtualidad en el ejercicio de la función requirente del Ministerio Público Fiscal. Puesto que -en las cuestiones jurídicas, controvertidas- una actuación heterogénea por parte de los fiscales, conforme a sus propias concepciones individuales -quizás hasta contradictorias- no sólo conspiraría contra la igualdad jurídica, sino también contra el objetivo de delinear de un modo coherente y racional la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal, tarea que como se ha señalado está expresamente encomendada por la L.O. al Procurador General.

Por esta razón, los artículos 31 y 33 inc. d) de la Ley Orgánica, otorgan al Procurador General de la Nación la facultad de dictar instrucciones generales como herramienta para la consecución de estos objetivos y en consecuencia, la autonomía que posee cada funcionario para interpretar el Derecho cede cuando la máxima autoridad del Ministerio Público Fiscal hace uso de su facultad de unificar los criterios de actuación en la persecución penal, por medio de una instrucción

¹⁰⁵ Roxin, Claus, Derecho procesal penal, 25 ed., Buenos Aires, 2000, § 10, A, págs. 50 y siguientes.



general, pudiendo en su caso el fiscal dejar a salvo su opinión personal (artículo 33 de la Ley Orgánica).

De modo que el análisis efectuado nos muestra no sólo las facultades que posee la máxima autoridad del Ministerio Público en orden al gobierno y dirección del organismo, sino que además revela la imposibilidad práctica de generar una revisión de sus decisiones en materia de política criminal, circunstancia que ha generado no pocos planteos internos.

En este sentido cabe destacar que a fines del año 1999 se produjo una reestructuración de las distintas áreas de la Procuración General de la Nación, y en esa oportunidad, por Resolución PGN 88/99 se dispuso la creación de un *Consejo Asesor de Gobierno*, integrado por los cuatro Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia, que tenía las siguientes funciones:

- Asistir al Procurador General en la elaboración de la política criminal y en la definición del papel del Ministerio Público Fiscal en el Estado y la sociedad actual.
- Asesorar al P.G. en la relación con las nuevas tendencias jurídicas que se van perfilando en las ciencias jurídicas y en la jurisprudencia.
- Asistir al P.G. en la elaboración de estrategias de fortalecimiento institucional del M.P., con el fin de lograr una mayor capacidad de los magistrados, empleados y funcionarios para el mejor desempeño de sus funciones y contribución al desarrollo social.
- Asistir al P.G. en la definición de estrategias disciplinarias de los magistrados, empleados y funcionarios que integran el MPF, como así también en las relaciones con el Tribunal de Enjuiciamiento y en la organización de la Secretaría Permanente del mismo.
- Asesorar y asistir al P.G. en los asuntos vinculados con la autonomía funcional y autarquía financiera del MPF.
- Asistir al P.G. en los asuntos vinculados con las relaciones del MPF con los Poderes del Estado.

Sin embargo, más allá de que en algunos casos puntuales, algunas decisiones hayan sido consultadas particularmente con alguno de estos magistrados, en la práctica este Consejo Asesor nunca funcionó.

Más recientemente también se han tratado algunos anteproyectos referidos a la posibilidad de crear un Consejo de Fiscales integrado por los funcionarios antes mencionados y por Fiscales Generales, que representen todas las jurisdicciones del país, pero hasta el momento esas iniciativas se encuentran en estudio.

Es evidente, que más allá de la conveniencia de uno u otro esquema, el diseño propuesto para estos consejos, no se convertiría en una instancia revisora de las decisiones del Procurador General, pero permitiría –a través de la consulta con los más destacadas autoridades del organismo– una toma de decisiones basadas en criterios más horizontales y sobre principios de consenso institucional que le otorgarían mayor legitimidad y hasta podría decirse un mayor nivel de acatamiento.

Esto surge del análisis de la realidad cotidiana, en la que la política criminal esta desagregada en las múltiples decisiones de sus diversos operadores, y por

ello, el funcionamiento de una organización moderna, requiere de espacios de consenso, abiertos y flexibles que generen la participación interna. Y esa es la única forma de aprovechar adecuadamente el conocimiento, la experiencia y la creatividad de los distintos operadores del Ministerio Público que se encuentran – en especial en lo que hace al ámbito federal– distribuidos a lo largo de todo el país.

A modo de ejemplo, podemos citar la experiencia del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires que, por medio de los arts. 13 y 2 de la Ley Orgánica 12.061) crea un Consejo de Fiscales, cuya misión es recoger las ideas y propuestas de todos los integrantes del Ministerio Fiscal, a través de una metodología de trabajo basada en reuniones trimestrales (conforme Resolución 617 del 16-6-99 de la Procuración General Provincial).

Creo que, en torno a este delicado problema de la toma de decisiones que hacen a los lineamientos de actuación y, en especial de política criminal, es importante tener en cuenta que la falta de una metodología adecuada para este sistema de toma de decisiones hace que el equilibrio entre las llamada racionalidad técnica y racionalidad jurídica sea precario. Como señala Fernández Toro¹⁰⁶, el equilibrio entre lo político y lo técnico permite conjugar las contribuciones que ofrecen las disciplinas del conocimiento científico y tecnológico con las aspiraciones del entorno y de la propia organización, mediante la experiencia y los valores que aportan los funcionarios decisores.

En este sentido, se destaca que la metodología empleada para lo toma de decisiones debe comprender una síntesis de racionalidades que puede denominarse «técnico-política», que conforma una visión complementaria que no debe disociarse en la formulación de las políticas del gobierno del Ministerio Público y en general en todas las políticas públicas del Estado.

13. Algunas Cuestiones Sobre el Presupuesto y la Autarquía del Ministerio Público Fiscal. Escala Salarial de los Magistrados y Empleados

Conforme se ha establecido en la Constitución Nacional (art. 120) el Ministerio Público es un poder autónomo y autárquico, ello implica que posee total independencia en el manejo de sus recursos. Sin embargo como antes de la reforma constitucional (1994), el presupuesto del Ministerio Público era parte del asignado al Poder Judicial, cuando se produjo la separación correspondiente (año 1996) aquello no se tradujo necesariamente en una distribución equitativa.

Por esa razón, en el anteproyecto de Ley de Presupuesto del año 2003, remitido por el Ministerio de Economía al Congreso, disponía la sustitución de la primera parte del artículo 2º de la «Ley de Autarquía de Poder Judicial de la Nación (Ley Nº 23.853) por el siguiente texto:

«Artículo 2: El presupuesto del PODER JUDICIAL DE LA NACION y del MINISTERIO PÚBLICO - Procuración General de la Nación y Defensoría General de la Nación - serán atendidos con cargo a Rentas Generales y se conformarán con los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central de acuerdo con los porcentajes que se determinan a continuación:

a) Dos coma nueve por ciento (2,9 %) para el PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN

¹⁰⁶ Fernández Toro «Los desafíos del gobierno judicial» en www.clad.org.ve



b) Cero coma cuatro por ciento (0,4 %) para la PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN

c) Cero coma dos por ciento (0,2 %) para la DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Asimismo, el presupuesto del PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN será atendido con recursos específicos del citado Poder y con más el aporte del TESORO NACIONAL que contemple el Presupuesto General de la Administración Nacional»

Esta modificación del artículo dos¹⁰⁷ venía a reparar una situación históricamente desigual, porque incorporaba al Ministerio Público como beneficiario de un porcentaje de la coparticipación de impuestos, que hasta el día de la fecha, son percibidos por el Poder Judicial de la Nación en forma exclusiva.

La relevancia de la modificación propuesta incide directamente en el funcionamiento del Ministerio Público, porque el artículo 6° de la Ley de Autarquía (N° 23.853) establece que el Banco de la Nación Argentina transferirá en forma automática, diariamente (y sin percibir suma alguna por ello) a una cuenta especial el monto de la recaudación que le corresponda al Poder Judicial de la Nación. Y teniendo en cuenta que el artículo 120 de la Constitución Nacional hizo extensivo al Ministerio Público la autarquía financiera de la que goza el Poder Judicial de la Nación. Sería lógico que ello se tradujera en la libre disponibilidad de los fondos sin injerencia del Poder Ejecutivo Nacional, representado en este caso por la Tesorería General de la Nación. Sin embargo, al no contar con recursos propios – pues al momento de la separación presupuestaria no fue asignado al MP la parte proporcional de la coparticipación– el Ministerio Público ha sufrido innumerables perjuicios de índole funcional.

El ejemplo más concreto es que, cada vez que se deben pagar los sueldos, se depende de la remesa de fondos que remite la Tesorería General de la Nación. Las demoras, en muchos casos, han sido evitadas por acuerdos que mensualmente el Procurador General y la Defensoría General deben negociar y reiterar con los bancos.

La reforma propuesta no implicaba un incremento de los créditos que le fueron asignados al Ministerio Público, ni por otra parte significa merma alguna al presupuesto del Consejo de la Magistratura ni al del Poder Judicial de la Nación.

De modo tal que, actualmente, el Ministerio Público -al estar financiado únicamente por el Tesoro Nacional- ha perdido en la práctica la autarquía financiera que tenía al pertenecer al Poder Judicial de la Nación y nunca ha gozado de la autarquía financiera que específicamente le otorga la Constitución Nacional desde la reforma de 1994.

Asimismo, las diferencias presupuestarias que se asignan cada año entre uno y otro poder se hacen evidentes. Por ejemplo respecto a los créditos del año 2002, el Poder Judicial de la Nación ha logrado un incremento del orden del 21,84%, mientras que el Ministerio Público ha logrado un incremento de sólo 2,78 %.

¹⁰⁷ El artículo 2° de la Ley de Autarquía, actualmente dice que «El presupuesto del PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN será atendido con cargo a Rentas Generales y con Recursos Específicos propios del citado poder. Los recursos de rentas generales se conformarán con el equivalente del tres y medio por ciento (3,5 %) de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central...».

JURISDICCIÓN	2002	2003	DIFERENCIA	%
PODER JUDICIAL DE LA NACION	658.627.208	802.488.370	143.861.162	+21,84%
MINISTERIO PÚBLICO	146.923.783	151.011.640	4.087.857	+2,78%
Total General Justicia Nacional	805.550.991	953.5000.010	147.949.019	+18,37%

Como puede apreciarse en el cuadro que sigue, el presupuesto de gastos del Poder Judicial nos indica que -lejos de verse reducido- se ha incrementado para el próximo ejercicio, contando con 140 millones adicionales respecto del otorgado para el presente año. Lo importante es destacar que la modificación propuesta de la ley de presupuesto, no modificaba estos montos, sólo significa una variación de la fuente de los recursos aprobados por el Congreso.

AÑO	TOTAL
AÑO 2002 (*)	666.817.010
AÑO 2003 (**)	802.488.370

(*)PRESUPUESTO VIGENTE (**)PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO.

La modificación propuesta al proyecto de Ley de Presupuesto enviado al Congreso fue eliminado en la discusión en la Cámara de Diputados al aprobarse su media sanción. En resumen, la no aprobación del art. 31 atentó notoriamente contra los intereses del Ministerio Público y convierte en letra muerta la garantía constitucional de autarquía financiera.

Las implicancias no pasaron desapercibida en el tratamiento parlamentario de la ley de presupuesto, y para ello creo que resulta muy ilustrativo la versión mecanográfica de las intervenciones de los Diputados Lafalla, Conte Grand y Garré, a saber:

«...Sr. Lafalla.- Señor Presidente quiero aclarar lo que estamos por votar, porque veo que usted tampoco lo entendió. Se trata de si se aplica o no la autarquía de la Procuración de la Corte. Es decir, el presupuesto es el mismo; no estamos discutiendo montos. El problema es si esta Corte, que muchos de nosotros cuestionamos, maneja todo el dinero o una parte la administra ella y la otra la Procuración, como lo establece la Constitución Nacional. De esto trata el artículo que estamos analizando. Eliminar el artículo significa dejar librado el manejo presupuestario a la discrecionalidad de la Corte, dejarlo como está, cumplir con la Constitución.

Sr. Conte Grand.- Señor Presidente: el señor diputado Lafalla dijo en términos muy precisos cuál es la naturaleza del conflicto que supone la supresión de esta norma. Sinceramente, creo que sería muy bueno afianzar la autarquía del Ministerio Público, que tiene funciones relevantes en nuestra organización institucional. Paralelamente, creo que **al dejar sin efecto el artículo 31 y volver al sistema vigente – que es el que establece el 3,5 por ciento de recaudación directa solamente para el Poder Judicial y la Corta-, se la quita al Ministerio Público la autarquía que ordena la Constitucional y la ley de su creación y se premia a un poder que en su cabeza ha tenido un sobredimensionamiento excepcional en los últimos veinticinco años.**

Quiero comentarles que hace veinticinco años la Corte Suprema de Justicia de la Nación tenía cinco ministros que trabajaban con dos secretarios relatores y cinco secretarios del Tribunal, cada uno de los cuales era asistido por un relator. En total eran veinte funcionarios con jerarquía de jueces de primera instancia o de Cámara. ¿Saben cuántos son ahora?. Ahora son doscientos funcionarios con rango de jueces de primera instancia o de Cámara y absorben el 33 por ciento del presupuesto del Poder Judicial.

En consecuencia, creo que hay una razón sustantiva, porque **según la Constitución corresponde defender la autarquía del Ministerio Público, y otra que es no permitir que nuevamente el Poder Judicial tenga garantizado de un modo exclusivo este 3,5 por ciento que en los últimos años no ha sido administrado en beneficio del funcionamiento de la Justicia en pleno.**

Sra. Garré.- Señor Presidente: quiero pronunciarme, en forma breve, en el mismo sentido en el que se han expresado los señores diputados Conde Grand y Lafalla. Este no es un tema menor. Aquí no estamos discutiendo montos sino si vamos a cumplir o no lo que prescribe la Constitución Nacional. La reforma de 1994 estableció que el Ministerio Público debía tener autarquía financiera. Reitero: **no estamos discutiendo un tema menor.**

Estamos discutiendo si el Ministerio Público va a poder manejar en forma independiente sus recursos, es decir, la forma en que va a poder hacer efectivo el gasto. El artículo 31 fue propuesto por el Poder Ejecutivo, consensuado por todos los sectores y estaba en el dictamen de mayoría. La intención de suprimirlo, evidentemente, obedece a una pelea por el manejo de los recursos del conjunto del Poder Judicial que el Ministerio Público ya no integra. Esto, evidentemente, es una maniobra para concentrar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, concretamente en su presidente, el doctor Nazareno, forma en que es simultáneamente presidente de la Corte Suprema y del Consejo de la Magistratura, la forma en que se efectivizarán los recursos que el Ministerio Público necesita para el cumplimiento de su función.

Queremos reforzar las instituciones; el Ministerio Público ha sido consagrado por la Constitución Nacional como otro poder del Estado. Es fundamental permitirle que cumpla con eficiencia su gestión. Le hemos aumentado en gran medida la funciones que históricamente desempeñada. Los juzgados fueron trasladados al Ministerio Público, así como también el juicio abreviado, la instrucción sumaria y la investigación de delitos con autor desconocido, los llamados N.N., todo sin la correspondiente transparencia de fondos ni tampoco de recursos humanos para llevar adelante sus tareas. **De manera que no alcanza siquiera con dejarle el manejo directo de los fondos que le corresponden por presupuesto, porque aquí no estamos aumentando el presupuesto del Ministerio Público. Sí se está aumentando el del Poder Judicial en alrededor de ciento cuarenta millones de pesos, pero no el del Ministerio Público. Pero lo que no se puede impedir es que el Ministerio Público reciba en una forma más directa y operativa los fondos para que pueda cumplir con su función. La recaudación de la tasa de justicia, que actualmente es percibida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya ha generado problemas al Ministerio Público, porque de haberse realizado la distribución que hubiera correspondido desde el año 1996, el Ministerio Público debería haber podido atender sus gastos con sus recursos.**

No agravemos la situación de este poder en beneficio de otro poder del Estado, que tiene sobredimensionamiento y falta de eficacia y eficiencia en el manejo de los gastos, todo lo cual ha sido muy cuestionado recientemente por esta Cámara. Además, creo que no hay bloque que no esté en contra del sobredimensionamiento que han tenido algunos sectores del Poder Judicial, especialmente la unidad Corte Suprema de Justicia de la Nación. De manera que voy a solicitar que se efectúe una votación nominal para este artículo a efectos de saber claramente quiénes son los diputados que asumen la responsabilidad de cumplir con la Constitución y la Ley vigente y quiénes son los que van a seguir apoyando la concentración del poder en la Corte Suprema, cabeza del Poder Judicial...»¹⁰⁸.

Esta cuestión coyuntural que incide directamente en las iniciativas que puede tener el Ministerio Público Fiscal como cuarto poder del Estado, es una tarea pendiente muy importante que deberá ser atendida adecuadamente- –tal como lo señalaron los legisladores citados– si se pretende seguir aumentando sus facultades y lograr un desempeño serio y eficiente, puesto que más allá de la voluntad y el empeño institucional que se pueda lograr para llevar adelante todo tipo de reformas, es imprescindible contar con un mínimo margen de disponibilidad para poder planificar estrategias y metas a mediano y largo plazo.

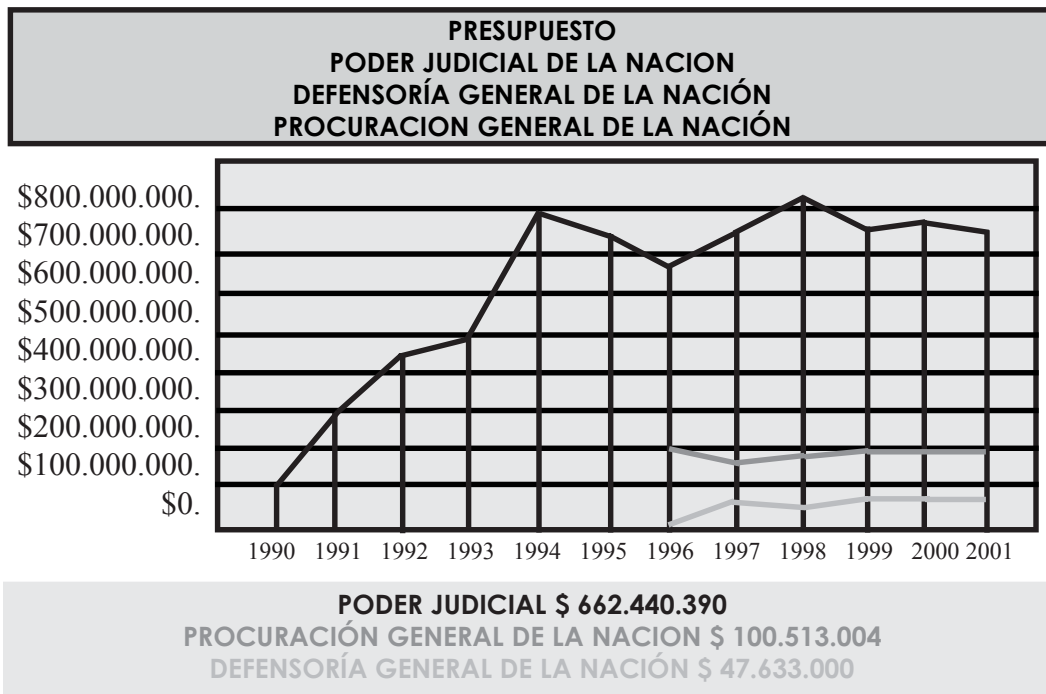
	M. F. P.	PODER JUDICIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 24.764 Presupuesto Nacional 1997 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente¹⁰⁹ 	\$ 82.496.683	\$632.670.471.- \$ 81.996.683
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 24.938 Presupuesto Nacional 1998 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$88.255.132	\$645.078.635.- \$ 88.559.632
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 25.064 Presupuesto Nacional 1999 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$ 97.969.000	\$645.833.162.- \$ 98.589.394
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 25.237 Presupuesto Nacional 2000 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$101.530.514	\$646.508.383.- \$99.530.514
	M.P.F.	PODER JUDICIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 25.401 Presupuesto Nacional 2001 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$ 100.513.004	\$662.440.390.- \$ 98.579.701
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 25.565 Presupuesto Nacional 2002 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$ 100.049.783	\$658.627.208.- \$ 100.373.481.-
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Nacional 2003 Presupuesto asignado al Ministerio Público Fiscal Presupuesto vigente 	\$ 106.394.604	\$693.583.327.- \$ 106.827.264

¹⁰⁸ Transcripción mecanográfica del tratamiento en la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2003. Sesión del día 18 y 19 de diciembre de 2002.

¹⁰⁹ Se refiere al monto efectivamente asignado luego de las deducciones o incrementos practicados en el transcurso del ejercicio económico.

Seguidamente se indica el presupuesto asignado a este organismo en los últimos años:

En el cuadro siguiente se ilustra la brecha existente entre el presupuesto asignado en los últimos años al Poder Judicial y al Ministerio Público (desagregado en Ministerio Público Fiscal y ministerio Público de la Defensa)



En el cuadro siguiente se detallan los montos que perciben los magistrados y empleados del Ministerio Público Fiscal, que en esta materia se encuentran equiparados a los cargos equivalentes del Poder Judicial y de la Defensoría General de la Nación.

Escala salarial de los Magistrados y empleados del Ministerio Público Fiscal

DENOMINACIÓN	BÁSICO	25% o 26 \$		5 años = 10 %	BRUTO	12 % JUB. REPARTO		NETO \$	NETO u\$s *
		TÍTULO	ANTIGÜEDAD			DESCUENTOS	11 % JUB. AFJP		
PROCURADOR GENERAL DE LA NACION	4.955,52	1.238,88	619,44		6.813,84	1.022,08		5.791,76	1.655
PROCURADOR FISCAL ANTE LA CSJN	4.061,60	1.015,40	507,70		5.584,70	837,71		4.747,00	1.356
FISCAL GENERAL	4.061,60	1.015,40	507,70		5.584,70	837,71		4.747,00	1.356
FISCAL DE PRIMERA INSTANCIA	3.145,52	786,38	393,19		4.325,09	648,71		3.676,33	1.050
SECRETARIO DE FISCALIA GENERAL	2.387,36	596,84	298,42		3.282,62	492,31		2.790,23	797
SECRETARIO DE FISCALIA DE 1º INST.	2.220,25	555,06	277,53		3.052,84	457,93		2.594,92	741
PROSECRETARIO ADMINISTRATIVO	1.489,03	26,00	151,50		1.666,53	249,98		1.416,55	404
OFICIAL MAYOR	1.225,00	26,00	125,10		1.376,10	206,42		1.169,69	334
OFICIAL	1.020,00	26,00	104,60		1.150,60	172,59		978,01	279
ESCRIBIENTE	850,00	26,00	87,60		963,60	144,54		819,06	234
AUXILIAR	590,00	26,00	61,60		677,60	101,64		575,96	165
AYUDANTE	630,00	26,00	65,60		721,60	108,24		613,36	175

* La conversión en dólares se hizo a una cotización de US\$ 1 = \$3,5 al 20-11-02



14. Reflexiones finales

Por todo lo expuesto en este informe, teniendo en cuenta la experiencia en particular de la República Argentina y los progresos obtenidos en la materia por los países de la región que integran esta obra, es importante remarcar que la modificación de los textos legales, por más novedosos que sean, no lograrán una verdadera transformación del sistema judicial ni una mayor eficiencia, sino van acompañados de algo que, es incluso, más importante que la virtuosidad de esos textos. Una adecuada distribución de recursos económicos y humanos para su implementación y, fundamentalmente, criterios organizativos y estructurales de los órganos involucrados, en especial del Ministerio Público Fiscal, que no repitan los defectos de una organización rígida y refleja al Poder Judicial, falencia que por tanto tiempo nos ha postergado en una cultura de tipo inquisitiva difícil de superar.

Sin embargo, estos extremos difícilmente se lograrán si no van acompañados de una firme voluntad política de transformación y con un programa de implementación serenamente planificado, donde se establezcan objetivos a corto, mediano y largo plazo. Para lo cual, evidentemente, habrá que dejar de lado las mezquindades políticas y rescatar –si son valiosas– aún las iniciativas intentadas por la gestión anterior.

Por otra parte, es preciso tener muy presente que desaprender las costumbres del sistema mencionadas en el desarrollo de este informe, es una tarea difícil, pero que especialmente puede lograrse profundizando la capacitación, jerarquizando la carrera judicial y apuntando a estrategias que generen un cambio de concepción en la labor cotidiana de los operadores judiciales, estableciendo incentivos y mecanismos de planificación y control de gestión comunitarios. Y en este sentido pareciera que por su organización, estructura y funciones, el Ministerio Público es el terreno más apto para fomentar estos cambios. Son muchos los hombres y mujeres de bien, con amplia capacidad intelectual y experiencia que se desempeñan en el ámbito judicial y que realmente desean seguir apostando todos sus esfuerzos para mejorar el servicio que prestan a la sociedad.

Como señala Binder con sentido positivo, si bien es cierto que los problemas de implementación han sido un importante escollo en la reforma de los sistemas penales de Latinoamérica, no es menos cierto que ningún país ha retrocedido.¹¹⁰

Teniendo presente ello, debemos aspirar a la consagración de un Ministerio Público Fiscal organizado bajo parámetros flexibles, como si se tratara de un bufete de abogados organizado como equipo de trabajo con criterios más horizontales, de modo tal de adecuar su actuación a las necesidades del sistema y las exigencias de estos tiempos, y así entender el rol del Ministerio Público, como lo que realmente es, *«un custodio de la ley al servicio a la comunidad»*.

¹¹⁰ Binder, Alberto «Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal». Ed. Ad-Hoc, año 2000, pág. 152.



Argentina

B - DEFENSA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Mario Luis Coriolano ¹¹¹

1.- Introducción

Un panorama general de la situación de la Defensa Pública en la provincia de Buenos Aires debe abarcar tanto las normas regulatorias «aspecto normativo» como las distintas actividades e interrelaciones que se han venido desarrollando en los últimos tiempos «aspecto institucional».

2.- Aspecto normativo

2.1. Federalismo

La Constitución Nacional establece que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, y cada provincia dicta su constitución - de conformidad con ese régimen y de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional- la cual asegurará –entre otras cosas-, su administración de justicia. A su vez, se establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal.¹¹²

Cabe señalar que la Constitución Nacional ha incorporado una serie de Instrumentos Internacionales como parte integrante de la misma, por lo que las provincias al dictar sus constituciones deben respetar dicho bloque normativo en su integridad.¹¹³

Asimismo es relevante remarcar – a los fines del presente trabajo - que entre las facultades no delegadas las provincias se han reservado las de dictar los códigos de procedimientos y leyes de organización judicial , entre otras.

Según la Constitución provincial, la provincia de Buenos Aires asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes,

¹¹¹ Defensor de Casación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

¹¹² Arts. 1, 5 y 121 de la Constitución de la Nación Argentina.

¹¹³ Tales instrumentos son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. Se establece que todos ellos tienen jerarquía constitucional «en las condiciones de su vigencia» y que «deben entenderse complementarios de los derechos y garantías» reconocidos por la Constitución (Art. 75 inc. 22 de la Constitución de la Nación Argentina).

así como también la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo y judicial.¹¹⁴

2.2 Subdivisión territorial

La provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en dieciocho Departamentos Judiciales: Azul, Bahía Blanca, Dolores, General San Martín, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, San Isidro, San Nicolás de los Arroyos, Trenque Lauquen, y Zárate-Campana.¹¹⁵

2.3 Normas que regulan la Defensa Pública como parte integrante del Ministerio Público

2.3.1 Principios.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires –Ley 12.061- sancionada en 1998, establece que el Ministerio Público es parte integrante del Poder Judicial y goza de la autonomía e independencia que le otorga la Constitución para el debido cumplimiento de su función requirente.

Es una organización jerárquica, regida por los principios de: unidad, indivisibilidad, flexibilidad y descentralización.¹¹⁶

2.3.2 Estructura organizacional:

De acuerdo a lo que establecen la ley 12.061 y el art. 189 de la Constitución provincial, integran el Ministerio Público: el Procurador General y el Subprocurador de la Suprema Corte de Justicia; el Fiscal y el Defensor del Tribunal de Casación, y sus respectivos Adjuntos; los Fiscales de Cámaras, los Defensores Generales Departamentales, y sus respectivos Adjuntos; los Agentes Fiscales, los Defensores Oficiales, los Asesores de Incapaces y sus respectivos Adjuntos.¹¹⁷

La citada normativa concentra en un único magistrado, el Procurador General de la Suprema Corte, la dirección del Ministerio Público Fiscal y la Defensa Pública de la provincia de Buenos Aires. Señala que, el Procurador General fija la políticas generales tanto del Ministerio Público Fiscal como de la Defensa Pública y controla su cumplimiento, pudiendo dictar instrucciones generales a sus efectos. Asimismo, el Procurador General dicta reglamentos y resoluciones para el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa Pública, preside y convoca los Consejos de Fiscales y Defensores, administra los recursos humanos y materiales tanto del Ministerio Público Fiscal como del Ministerio de la Defensa y posee potestades disciplinarias sobre los integrantes de ambos Ministerios.¹¹⁸

Merece destacarse esta particular situación de que el Procurador General sea simultáneamente «jefe» de Fiscales y Defensores, generándose un cuadro institucional sumamente difícil de sobrellevar debido a que quien se desempeña como fiscal ante la Suprema Corte es – a su vez – la máxima autoridad en materia de superintendencia de la Defensa Pública.

¹¹⁴Art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹⁵ Art. 5 ley provincial 11.453.

¹¹⁶ Art. 2º de la ley provincial 12. 061, ley del Ministerio Público.

¹¹⁷ Art. 9, ídem.

¹¹⁸ Art. 13, ídem.



Este modelo organizacional ha hecho que se señalara la posible existencia de situaciones de «prevaricato institucionalizado»¹¹⁹

Para ejemplificar las consecuencias que genera la concentración de funciones en manos de un único magistrado, debe mencionarse que el Procurador General sostiene o desiste de los recursos interpuestos por el Ministerio Público Fiscal ante la Suprema Corte provincial, y también recurre y actúa ante la Corte Suprema de Justicia de la nación cuando lo estima pertinente. En dichas instancias procesales, el par contradictorio de dicho magistrado es el Defensor del Tribunal de Casación, quien, según la ley, depende «jerárquica» y disciplinariamente del Procurador.

A partir de la mencionada ley, el Ministerio Público de la Defensa tiene una estructura funcional que comprende la Defensoría de Casación, las Defensorías Generales Departamentales, las Defensorías Oficiales –con su Defensor Titular y Defensor adjunto–, funcionarios y empleados.

CANTIDAD DE DEFENSORES TITULARES Y ADJUNTOS
POR DEPARTAMENTO JUDICIAL Y POR MATERIA:

Departamento	Defensor Oficial Civil	Defensor Oficial Penal	Total	Adjunto de Defensor Oficial Civil	Adjunto de Defensor Oficial Penal	Total	Totales generales
AZUL		2	4		4	4	10
BAHÍA BLANCA			4		3	3	7
DOLORES	1	2	3		2	2	5
JUNIN	1	2	3		2	2	5
LA MATANZA	3	4	7		4	4	11
LA PLATA	5	4	9	2	7	9	18
LOMAS DE ZAMORA	4	9	13	3	6	9	22
MAR DEL PLATA	2	4	6	2	3	5	11
MERCEDES	2	5	7		2	2	9
MORÓN	2	6	8	2	4	6	14
NECOCHEA	1	1	2				2
PERGAMINO	2	2	4		1	1	5
QUILMES	3	6	9		5	5	14
SAN ISIDRO	3	7	10	1	7	8	18
SAN MARTIN	3	7	10	1	6	7	17
SAN NICOLÁS	2	2	4		1	1	5
TRENQUE LAUQUEN	1	1	2		1	1	3
ZARATE-CAMPANA	1	2	3		2	2	5
Total general	38	72	110	11	60	71	181

¹¹⁹Conf. Chiara Díaz, Carlos: «Reformas al Procedimiento Penal y a la organización del Ministerio Público Bonaerense», Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, pág.155.



CANTIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS POR DEPARTAMENTO JUDICIAL
(Ministerio Público de la Defensa)

MARIO LUIS CORIOLANO

Departamento Judicial	Empleados	Funcionarios	Peritos
AZUL	8	8	1
AZUL-OLAVARRIA	3	4	
AZUL-TANDIL	5	5	
BAHIA BLANCA	12	12	3
BAHIA BLANCA (TRES ARROYOS)	2	3	
DEFENSORÍA DE CASACIÓN	13	23	6
DOLORES	7	7	1
JUNIN	3	7	
LA MATANZA	19	20	1
LA PLATA	42	49	3
LOMAS DE ZAMORA	23	30	2
MAR DEL PLATA	16	26	
MERCEDES	11	19	
MORÓN	22	22	4
NECOCHEA	6	8	1
PERGAMINO	8	6	
QUILMES	18	25	1
SAN ISIDRO	26	24	3
SAN MARTIN	26	8	1
SAN NICOLÁS	12	6	
TRENQUE LAUQUEN	4	25	1
ZARATE-CAMAPNA	6	24	3
Total general	292	344	28

2.3.3 Designación y Remoción

Para ser designado Defensor de Casación, es necesario haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo si hubiese nacido en país extranjero; tener título o diploma que acredite suficiencia en la ciencia del derecho reconocido por autoridad competente; tener treinta años de edad y menos de setenta; y tener diez años, al menos, de ejercicio en la profesión de abogado o en el desempeño de alguna magistratura.¹²⁰

Para ser Defensor General departamental deben reunirse los mismos requisitos mencionados con la diferencia del término en el ejercicio de la profesión o magistratura, que para este cargo es de seis años.

Para ser Defensor Oficial, el término de ejercicio profesional o magistratura requerido es de tres años, el de ciudadanía es de seis años, la edad se limita a veinticinco años de edad, y también se requiere título habilitante.

En todos los casos para ingresar al Poder Judicial deben justificarse dos años de residencia inmediata en la provincia.

¹²⁰ Son los mismos que se establecen para ser Juez de la Suprema Corte, art. 177 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Los integrantes del Ministerio Público de la Defensa serán designados por el Poder Ejecutivo, de una terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado otorgado en sesión pública.

En cuanto a derechos e inmunidades, la ley equipara a los miembros del Ministerio Público con los jueces. Se establece también que conservarán sus cargos mientras dure su buena conducta y, solamente, podrán ser suspendidos o o removidos, conforme a los procedimientos de juicio político (Procurador y Subprocurador General) o *jury* de enjuiciamiento (demás miembros).¹²¹

2.3.4 Atribuciones y competencias

El Defensor del Tribunal de Casación se encarga de continuar la defensa oficial –comenzada por los Defensores Oficiales en las instancias locales - actuando ante el Tribunal de Casación, demás Tribunales Superiores y organismos internacionales. A su vez, a cada Defensor General Departamental le compete ejecutar la política general del servicio de Defensa Oficial en el ámbito de su departamento judicial, así como coordinar y dirigir la labor de los Defensores, funcionarios auxiliares y empleados.

2.3.5 Consejo de Defensores

Este cuerpo, que se reúne periódicamente, está integrado por: el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, el Defensor del Tribunal de Casación, los Defensores Generales Departamentales, y un representante del Colegio de Abogados de la provincia, y se encuentra facultado para proponer las directrices generales para la actuación de todos los integrantes del servicio de defensa pública, de modo de garantizar la efectiva vigencia del derecho de defensa. También asesora al Procurador General en cuantas materias éste le someta y, establecer criterios para elaborar estadísticas y proyectos de reforma.¹²²

3.- Aspecto Institucional: Diseño y Ejecución de un Plan Integral

En el marco de la reforma a la justicia penal, que se comenzara a instalar a partir de 1998 en la provincia de Buenos aires, se puso también en marcha –como se señalara- el nuevo Ministerio Público de la Defensa con la referida estructura provincial y departamental.

Y, no obstante aquel marcado obstáculo institucional referido a la inclusión de fiscales y defensores en un Ministerio Público con una jefatura única –a cargo del Procurador General de la Suprema Corte de la provincia- fue posible avanzar con un cierto grado de autonomía en la mejora de algunos aspectos. Veamos:

Se comenzaron a impulsar políticas institucionales tendientes a una efectiva protección de los derechos fundamentales de las personas asistidas por la Defensa Pública.

Se partió de una serie de conceptos clave. Uno de ellos es trabajar sobre los siguientes ejes: protección y promoción de los Derechos Humanos de nuestros defendidos, y verificación y sistematización de las violaciones a los mismos.

¹²¹Art. 4, ídem.

¹²²Arts. 83 y 84 de la ley 12.061.

Esta concepción amplia de la función de los defensores públicos – concepción que hemos denominado «defensa integral»- nos ha llevado en el ámbito de la provincia de Buenos Aires a desarrollar diversos programas, actividades y medidas de ingeniería institucional, con el fin de fortalecer y mejorar el Servicio de la Defensa Pública.¹²³

A continuación se detallarán brevemente algunas de las herramientas institucionales creadas:

3.1 Banco de Datos

Como he explicado, el concepto de «defensa integral» comprende el desarrollo de actividades en los ámbitos de: promoción, protección de los derechos individuales y verificación de las violaciones a esos derechos.

En este sentido, la creación de las áreas de ejecución penal en el ámbito de las defensorías generales pretende impulsar la **promoción** (que las personas que se encuentran privadas de su libertad conozcan sus derechos), la **protección** (que se los asista en el reclamo del respeto a tales derechos) y la **verificación** (que se constaten y comuniquen en forma sistemática las violaciones a sus derechos).

Respecto a éste último aspecto, se ideó la creación del «BANCO DE DATOS DE CASOS DE TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES».

Esta base de datos surgió como una necesidad de sistematizar la información remitida desde los distintos departamentos judiciales relevada por el Ministerio Público de la Defensa, vinculada con dicha temática, y en el marco de lo establecido por el art.2.1 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La información comenzó a recibirse a partir de la toma de decisión – en el marco del diseño del programa de la defensa pública provincial- de «...mejorar la atención de la problemática relacionada con la situación de internos alojados en Unidades penitenciarias y/o Dependencias Policiales y ...contar con mayor presencia de las Defensorías Oficiales en los sitios de alojamiento de detenidos, siendo entonces conveniente designar funcionarios letrados que puedan asistir e informar a los detenidos –procesados y penados- y que colaboren con los Defensores Oficiales en lo relacionado con dicha temática...» (resolución N° 63/99 de la Defensoría de Casación).

Primero se crearon –a modo de experiencias pilotos- las áreas de ejecución en nueve departamentos judiciales y luego se extendió a los dieciocho, habiendo sido designados por la Suprema Corte con un alto nivel funcional acorde a la calificada tarea a realizar.

A partir del funcionamiento de dichas áreas se empezó a recibir información sobre aplicación de torturas y otros tratos inhumanos que condujo, para su

¹²³Para mayor información sobre todas las actividades y emprendimientos que detallaré a continuación, remito a nuestra página web: www.defensapublica.org.ar

MARIO LUIS CORIOLANO

-
- sistematización y uso institucional, a la creación del un banco de datos al respecto (resolución N°13/00 de la Defensoría de Casación. Ver **ANEXO 1**).
-

La información es conocida, generalmente, en el marco de las entrevistas de los detenidos con los Defensores Oficiales –o demás funcionarios letrados auxiliares- con motivo del asesoramiento en las causas o bien del contacto con los mismo producidos en las visitas a unidades carcelarias o seccionales policiales.

A partir de los informes remitidos por los Defensores Oficiales de los distintos departamentos judiciales se procede a la incorporación de los datos al programa informático que fuera diseñado a tal fin.

La información es clasificada para su registro de acuerdo a los siguientes ejes temáticos: hechos de torturas o malos tratos; superpoblación carcelaria; hostigamiento u obstaculización a la labor de defensores y casos de insignificancia y pruebas falsas.

A modo de ejemplo, veamos dos cuadros con cifras del Banco de Datos en relación a los ejes temáticos de tortura y superpoblación carcelaria:

Casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Departamento Judicial	Casos no denunciados			Casos denunciados			TotalCasos no denunciados	TotalCasos denunciados
	Otros Policial	Seccional	Unidad penitenciaria	Otros Policial	Seccional	Unidad penitenciaria		
AZUL			2	7	36	140	2	183
BAHÍA BLANCA	2	23	1		29	9	26	38
DOLORES	1	2			30	7	3	37
JUNIN		3			2		3	2
LA MATANZA	3	84	6	3	31	19	93	53
LA PLATA	2	36	3	2	49	26	41	77
LOMAS DE ZAMORA	4	342	5	3	40	4	351	47
MAR DEL PLATA		11	5		12	12	16	24
MERCEDES	1	3	2	1	6	1	6	8
MORÓN	2	71	14	1	9	12	87	22
NECOCHEA		4		1	7		4	8
PERGAMINO		5			13		5	13
QUILMES		35	12	2	25	16	47	43
SAN ISIDRO		8	2	28	72	76	10	176
SAN MARTÍN	1	27	8	5	15	5	36	25
SAN NICOLÁS		76		5	135	13	76	153
TRENQUE LAUQUEN		1	1		16	3	2	19
ZARATE-CAMPANA	2	9	3	4	25	14	14	43
Total general	18	740	64	62	552	357	822	971

Datos relevados al 23 de abril de 2003.

Superpoblación

Centros de Detención	Cupo legal	Detenidos al 02/04/03	Superpoblación
Unidades Carcelarias	13.332	17.383	4.051
Seccionales Policiales	3.110	6.888	3.778
Totales	16.442	24.271	7.829

Datos relevados al 05 de abril de 2002.

3.2 Centro de Estudios «CEDeP»

A fin de instrumentar medidas tendientes al fortalecimiento del Ministerio Público de la Defensa se creó -en marzo de 2000- el Centro de Estudios para la Defensa Pública -CEDeP- (Resolución N°10/00 de la Defensoría de Casación).

A través de él se impulsa la capacitación de los integrantes de la Defensa, como así también la promoción de la investigación interdisciplinaria de las diversas problemáticas relativas a la Defensa Pública y la articulación interinstitucional para el desarrollo de las actividades.

El CEDeP tiene como objetivos:

- Contribuir a la capacitación, perfeccionamiento y entrenamiento de los integrantes y aspirantes a ingresar al Ministerio Público de Defensa (magistrados, funcionarios y empleados);

- Desarrollar y promover la investigación interdisciplinaria de las diversas problemáticas relativas a la Defensa Pública;

- Establecer relaciones de cooperación académica y científica a nivel nacional e internacional a fin de encarar proyectos conjuntos con distintos organismos del estado, colegios de abogados, universidades y centros de investigación científicas del país, así como con instituciones similares en el extranjero;

- Publicar los resultados de las investigaciones y de las actividades académicas que desarrollen los diferentes Institutos;

- Promover y fortalecer el respeto de los derechos y libertades fundamentales, el Estado de Derecho y el pluralismo ideológico.

Está integrado por cinco institutos temáticos: de Ciencias Penales, de Derecho Procesal Penal, de Derechos Humanos, de Derecho Constitucional y de Justicia Civil, y ha contado con el apoyo de numerosos profesores y especialistas -argentinos y extranjeros-.

Los Directores de los distintos institutos son: Raúl Zaffaroni (*Instituto de Ciencias Penales*); Alberto Binder (*Instituto de Derecho Procesal Penal*); Juan Méndez (*Instituto de Derechos Humanos*), Adolfo Gabino Ziulu (*Instituto de Derecho Constitucional*) y Francisco Roncoroni (*Instituto de Derecho Civil*).

Una de sus principales tareas del CEDeP ha sido la organización de diversas actividades y cursos en distintos puntos de la provincia, logrando una importante participación de los miembros de la Defensa Pública y posibilitando así un enriquecedor intercambio de experiencias.

3.3 Revista Jurídica «Garantías»

Otra contribución a la formación de los miembros de la Defensa Pública en lo relativo a la promoción de la investigación y difusión de la necesidad del respeto a las garantías y derechos fundamentales, ha sido el lanzamiento de la revista «Garantías» -tanto en su formato papel, como electrónico (ver pág. web citada)-



ofreciendo a gran cantidad y variedad de lectores notas y artículos para la reflexión, el análisis, el debate y la acción.

A través de los distintos números de dicha revista se difunden las ideas fundamentales que deben servir de guía en la tarea de los defensores y los diferentes operadores judiciales en el marco de un Estado de Derecho.

En situaciones sumamente críticas, como son las cárceles superpobladas de presos sin condena, causas judiciales que tardan años en llegar a resolverse definitivamente, miles de excluidos sociales que buscan ayuda legal a través de las defensorías oficiales, el rol de los defensores públicos asume un papel fundamental en velar por que todas y cada una de las garantías individuales reconocidas en nuestro bloque constitucional –integrado con los tratados internacionales de derechos humanos– se cumplan. Ello no sólo a través de los distintos planteos en las causas en las que actúen sino también en distintos ámbitos que permitan hacer efectivas a aquellas.

Reconociendo la complejidad de las tareas por realizar –debido a su diversidad, cantidad y trascendencia– se ha convocado a los colegios de abogados, universidades, organismos no gubernamentales, municipalidades y diversas instituciones tanto públicas como privadas, para que –respetando sus áreas de competencia individual– se sumen a esta tarea a fin de articular una Red de la Defensa Pública que, como metodología de trabajo, permita actuar eficaz y eficientemente.

Este fortalecimiento del servicio de defensa pública es esencial para que se puedan instalar y sostener las ideas señaladas en la sociedad y en los ámbitos públicos donde se toman decisiones, para hacer posible que los derechos sean tomados en serio.

3.4 Comisiones de Asesoramiento Legislativo

Mediante la formación de estas comisiones, integradas por defensores oficiales, se asegura la presencia de la Defensa Pública en los ámbitos de debate y decisión con una voz calificada y representativa. Esta participación activa de los Servicios de Defensa Pública en los debates que luego conducirán a la toma de decisiones por parte de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, resulta imprescindible.

3.5 Programa Casas de Justicia

Se ha desarrollado un programa denominado «*Defensorías de Pobres Descentralizadas en Casas de Justicia*», cuyo principal objetivo ha sido llevar el servicio de asistencia jurídica integral a las personas de menores recursos económicos alejadas de las sedes de asiento de las Defensorías Oficiales y –en definitiva– hacer realidad el acceso a la justicia. (Ver **ANEXO 2**)

Este programa consiste en la creación de las unidades descentralizadas, que tienen como eje la acción interinstitucional e interdisciplinaria, a través de la concertación con los municipios que presenten necesidad del servicio y se comprometan a colaborar con su instalación, así como la firma de acuerdos con universidades, colegios de profesionales (abogados, asistentes sociales, psicólogos) y con organismos oficiales y privados que ofrezcan su participación en la prestación de asistencia a los pobres en las Casas de Justicia.

3.6 Otras estrategias de fortalecimiento de la Defensa Pública. Relaciones Institucionales y con la Comunidad. Construcción de una red de la Defensa pública.

Es sumamente importante destacar que las defensorías oficiales no sólo se relacionan con los demás actores relativos a su *quehacer* jurisdiccional, en tanto actuación en los casos concretos (jueces –de las distintas instancias -, fiscales, Procurador General, ministros de la Suprema Corte provincial y de la Corte Suprema de Justicia de la nación, organismos internacionales) sino que también se ha impulsado su participación en otros ámbitos, de particular interés para su labor.

En este sentido, se han suscripto -e impulsado la suscripción en los distintos departamentos judiciales- de convenios con distintos Organismos Internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Centro por la Justicia Internacional –CEJIL-), con el Estado Nacional, Provincial y Municipal, Universidades; organismos públicos no estatales (colegios de abogados) y organizaciones no gubernamentales. De esta manera, se intenta formar una verdadera red para hacer efectivo el acceso a la justicia.

En directa vinculación con lo anterior, se ha propugnado la estrecha interrelación y trabajo en equipo entre los distintos miembros de la Defensa Pública.

Ello se debe a que en muchas ocasiones –v.g. ante la demora judicial, casos de torturas o de inaccesibilidad a la justicia- la actuación como organización en su conjunto presenta ventajas respecto de la individual. Cabe señalar que para garantizar los resultados de este tipo de planteos institucionales –ya sea que se realicen en el ámbito departamental, provincial, nacional o internacional- será necesario utilizar y sistematizar la información con la que se cuenta.

4.- Reflexiones finales:

El movimiento de reformas judiciales en Latinoamérica, inspirado en el *Código Procesal Penal Tipo* y con la aspiración de acercarse a un modelo de tipo acusatorio, ha puesto en escena a las defensas públicas como una de las Instituciones clave para hacer efectivas las garantías constitucionales consagradas en el plano normativo.

Si bien la positivización de los derechos humanos en las Constituciones, Tratados Internacionales y Códigos procesales ha significado un importante avance en el perfeccionamiento de su diseño jurídico, no lo es menos que están pendientes las reformas institucionales- judiciales, policiales y penitenciarias- que permitan superar el cuadro de violación a normas y principios procesales básicos que hacen a la esencia de un Estado de Derecho Constitucional.

Una de ellas es la necesidad de llevar a cabo una política de fortalecimiento y mejoramiento de los Ministerios Públicos de la Defensa .

En ese cometido no se debe descuidar que el defensor público debe actuar en distintos escenarios, es decir, no sólo se trata de prestar un adecuado asesoramiento, patrocinio o defensa ante los respectivos fueros judiciales en las causas concretas donde nos toca intervenir, sino también es menester crear distintos mecanismos y acciones -muchas veces conjuntas- orientadas a la protección integral de los derechos fundamentales de nuestros defendidos.

Argentina

C - POLICÍA JUDICIAL

Por Sigfrido Roberto Masante¹²⁴

1. Criterio Diferenciador entre Policía de Seguridad o Administrativa y Policía Judicial

Hay que señalar que, producido un hecho que presumiblemente sea delictivo, se plantea un antes y un después en la tarea encomendada a las fuerzas de seguridad. El primero, será denominado prevención y seguridad y el segundo, investigación y represión.

El criterio diferenciador de la función de la Policía (de seguridad u orden, o administrativa y judicial) no ha sido unánime en la doctrina. Vélez Mariconde afirma que «...aunque sea considerada, al lado de la policía de seguridad (o preventiva), como una rama de la policía, la Judicial se distingue sustancialmente de aquella, en cuanto se advierte la naturaleza y la finalidad de los actos que constituyen ambas actividades del Estado», agregando «Mientras la Policía de Seguridad tiende pues, a 'prevenir hechos futuros', la Judicial tiende a reprimir hechos acaecidos...»

Al criterio diferenciador que asigna a la Policía Administrativa la función de prevenir el delito y a la Judicial la de reprimirlo, ha sido objetado por algunos autores que consideran –incluso– que dichas funciones pueden ser cumplidas por una y otra. Así, desde Francia Jacques Gleizal en su obra la Policía Nacional (1974) comenta, «puesto que la Policía Judicial no reprime sino que interviene para 'ayudar a la represión' la que derivará de la sentencia condenatoria». Por su parte la Policía Administrativa cuando sorprende en flagrancia y actúa como auxiliar de la justicia, constatando el hecho y entregando el procedimiento a la autoridad competente, está también realizando una tarea investigativa. El autor cordobés Clariá Olmedo destaca como «función preventiva» de la Policía Judicial desde el punto de vista procesal, cuando actúa para evitar o prevenir la alteración o desaparición de las pruebas. Resalta este autor que el sumario de prevención, como se denomina a las investigaciones policiales, en algunos códigos procesales penales argentinos y en el costarricense, es cautelar y asegurar el posterior resultado del proceso. En la misma línea de pensamiento el español Juan Bustos Ramírez sostiene que, «la represión del delito tiene también una función preventiva en cuanto factor desterrante de la criminalidad a través del efecto ejemplarizador de la pena». Como aspecto preventivo de la función de la Policía Judicial, se destaca que es importante para el diseño de cualquier esquema o modelo prevencional el contar con la información diagnóstica de lo que se pretende prevenir. En este sentido, la Policía Judicial es la que puede dar cuenta de qué delitos se están cometiendo, dónde, cuándo, hora, frecuencia, modalidad con

¹²⁴ Policía Judicial de la Provincia de Córdoba, Argentina.

que se cometen, etc. Tarea necesaria para el cumplimiento de la misión específica de la Policía de Prevención.

Como síntesis de lo expuesto, estimo que la Policía Judicial es policía en tanto actividad de coacción (elemento medular de la actividad policíaca en general) y es judicial en cuanto a sus fines -la investigación del delito, la preservación de los elementos probatorios relacionados con aquellos y la aprehensión del delincuente-. Precisamente deben ser estos fines el elemento diferenciador entre la Policía Judicial y el resto de la actividad de policía.

2. Función de la Policía Judicial en la Reforma Procesal Penal

La función de la policía en el proceso penal tiene una especial importancia por ser el órgano de control penal más cercano a la población. Desarrolla sus investigaciones sobre la existencia del delito y la responsabilidad del imputado. Asegurar la inmediatez es la mayor responsabilidad de la Policía Judicial, realizando todas las medidas urgentes que tiene por finalidad asegurar la recolección y conservación de la prueba, evitando su destrucción, adulteración o dispersión. Por ello se sitúa en el segmento de los órganos de ejecución.

La Ley Orgánica del Organismo de Investigación Criminal, ley 5.524, Cuerpo de Policía Judicial costarricense dispone que dicho ente, además de auxiliar a los tribunales penales y al Ministerio Público en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y presuntos responsables, será cuerpo de consulta de los demás tribunales del país. (art.1) «...cumplirá con las funciones de Policía Judicial (art.2). Y deberá ejecutar órdenes y demás peticiones de los Tribunales de Justicia».

La Policía Judicial de Córdoba (art. 321 del CPP. ídem. 3 de Costa Rica), tiene a su cargo la actividad sumarial y la dirección efectiva de la investigación criminal, por imperio de sus atribuciones legales y por orden de los jueces y fiscales. Lleva registros estadísticos y estudios criminalísticos vitales para los servicios de prevención.

En Chile en el nuevo Código Procesal Penal la Policía de Investigaciones es auxiliar del Ministerio Público en las diligencias de la instrucción. Por iniciativa propia u orden del Ministerio Público investiga los delitos, y ejecuta las medidas de coerción que se decreten. En los lugares donde no existe la Policía de Investigaciones y cuando el Fiscal lo ordene asumen dichas funciones los Carabineros, quienes cuentan con laboratorios de criminalística, sección de huellas, equipos de reconstitución de escena, fotografías, levantamiento planimétrico, todo igual que investigaciones (art. 99).

En la instrucción la policía ejecuta las tareas y órdenes bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio Público, a quien debe informar de cualquier investigación que inicie.

En Bolivia todos los organismos de la Policía Nacional, que ejerzan funciones de Policía Judicial (averiguar y comprobar los delitos, acumular las pruebas, detener y entregar a los presuntos culpables a los tribunales para su juzgamiento), actúan bajo la dirección de la Fiscalía.

La Ley Orgánica 222/93 de la Policía Nacional del Paraguay, le asigna además de funciones de prevención, la de investigar bajo dirección judicial, los

delitos cometidos en cualquier punto del territorio nacional; intervenir de oficio o por denuncias en hechos delictuosos: preservar el cuerpo del delito, labrando acta de lo actuado y remitir las actuaciones a la autoridad competente en el término legal, y citar y detener a las personas conforme a la ley. (Art.6).

3. Elementos de un Buen Funcionamiento de la Policía Judicial (Aspectos Sustanciales de su Configuración).

3.1 Objetividad

Tratándose de la investigación de delitos el principio de verdad real resultaría totalmente desvirtuado cuando los órganos encargados de hacerlos realidad se guían con criterios divorciados de la objetividad. Por lo tanto, la Policía Judicial se encuentra perfectamente reglada por el Derecho Penal sustantivo y Procesal, hasta el punto que el órgano que la cumple no tiene poderes discrecionales que le permitan valorar y dejen librado a su criterio la utilidad o conveniencia de actuar la norma jurídica. Dicho de otra forma el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal indican cuándo y cómo se debe actuar. En los casos que se decida conformar una infraestructura propia como en el caso de Córdoba, la infraestructura administrativa predispuesta para hacer cumplir la misión funcional de la institución se maneja con parámetros de conducción de marcado corte discrecional, mientras que la misión es estrictamente reglada.

Las instrucciones que reciben para cada caso concreto los integrantes de la Policía Judicial de parte de los jueces y fiscales en el cumplimiento de sus funciones es de naturaleza reglada, mientras que las directivas que reciben de parte de la Dirección de Policía Judicial, no necesariamente reconoce este origen y la mayoría de las veces obedecen a criterios de oportunidad y conveniencia propios de la discrecionalidad administrativa, fundamentalmente en lo que hace a la administración de sus recursos.

3.2 Inserción institucional

Una tendencia en los proyectos de códigos analizados, es precisar su dependencia funcional en el desarrollo de la investigación bajo las órdenes del Ministerio Público del cual se constituye en un órgano auxiliar. La forma más segura de librar a la Policía Judicial de la influencia política partidista es sacarla -igual que al Ministerio Público- de la esfera del Poder Ejecutivo y ubicarla donde la naturaleza de su función exige, en el Poder Judicial, dado que adherimos al criterio del maestro Vélez Mariconde (1969, pág. 258), de que la represión de las conductas delictivas es actividad de naturaleza judicial. Pensamos, desde luego, en un Poder Judicial real y no simbólico, es decir en un Poder Judicial Independiente.

Tenemos como ejemplo de esto, la exitosa experiencia costarricense de un cuerpo de Policía Judicial dentro del Poder Judicial, que ha cumplido ya veintiocho años.

3.3 Subordinación

De la dependencia funcional se ha dicho, acertadamente que es la esencia de la actual configuración de la Policía Judicial. La dependencia funcional se concreta en la subordinación, como su nota más característica, y que se refleja en la potestad directiva de los jueces y fiscales (instrucciones, órdenes, etc.). Estos términos indican la existencia de «órganos superiores» -jueces, tribunales y el

Ministerio Fiscal- «órganos inferiores» –los componentes de la Policía Judicial-, aunque en la dependencia orgánica (que se configura como la relación existente entre la Policía Judicial y sus superiores jerárquicos), también existen órganos superiores, la diferencia se encuentra en que, en la dependencia funcional, los componentes de la Policía Judicial tienen una relación de auxilio a los Jueces y Fiscales, mientras que en la orgánica es estrictamente jerárquica.

Si el Ministerio Público no tiene la potestad de dar directrices sobre la actividad de Policía Judicial e instrucciones precisas en cuanto a casos específicos, se corre el riesgo de que la policía determine su propia política criminal y condicione a sus propios intereses extraños el mismo ejercicio de la acción penal. Reflejo normativo de esta característica lo es el art. 323 CPP de Córdoba «*Los oficiales y auxiliares de la Policía Judicial ... Cumplirán sus funciones bajo la superintendencia directa del Ministerio Público y deberán ejecutar las ordenes que les impartan los Jueces, Fiscales y Ayudantes Fiscales*». Los oficiales y agentes de la Policía Administrativa, en cuanto cumplan actos de Policía Judicial estarán en cada caso bajo la autoridad de los Jueces y Fiscales, sin perjuicio de la autoridad general administrativa que estén sometidos.

En el Código Procesal Penal del Paraguay (art. 59) «*Colaboración obligatoria: los funcionarios y agentes de la Policía Nacional, asignados a una investigación, deberán cumplir las directivas e instrucciones del Ministerio Público y las que durante la tramitación del procedimiento le dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la cual estén subordinados. La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por los Fiscales o Jueces*».

Otra manifestación de la subordinación de la Policía Judicial es la obligación de sus funcionarios de comunicar los delitos e investigaciones que conocieren a las autoridades judiciales y al Ministerio Fiscal.

4. Control. Sistemas: Externo o Judicial e Interno o Administrativo

La investigación, como ya se mencionó, entendida como la acción de hacer diligencias para descubrir un hecho que reviste los caracteres de delito, misma que se ejerce en forma exclusiva por el Ministerio Público mediante las herramientas ya descriptas. Esta investigación si bien es exclusiva, no es excluyente de controles, que hemos dado en clasificar en: 1) internos o administrativos y 2) externos o judiciales.

La clasificación expuesta, se hace atendiendo a quien es el llamado a efectuar el control de la investigación.

El nuevo Código Procesal Penal de Córdoba (ley 8.123), coloca como regla general en la cabeza del Fiscal la responsabilidad de la investigación penal preparatoria, dejando reservado para el Juez (se puede llamar de instrucción, de garantías, de control), la función de controlar la legalidad de los actos realizados por el Ministerio Fiscal, y de velar por las garantías individuales de los ciudadanos a través del control jurisdiccional, siempre instado por las partes. Igualmente ante requerimiento del Fiscal de Instrucción, en todos aquellos actos que constitucionalmente le están vedados, revisando la concurrencia de los requisitos legales, exigidos por las leyes procesales (ej. allanamiento, incomunicaciones, apertura de correspondencia privada, difusión a los medios de prensa sobre las personas investigadas, etc.).

Dependiendo de la estructura administrativa en la que funcione la Policía Judicial, un control interno lo constituyen las oficinas especializadas de supervisión.

5. Organización

En este punto de organización se hará referencia a la Policía Judicial de Córdoba. Es una institución que tiene vida normativa desde lo funcional desde el año 1939 y recién en 1958, con la sanción de la ley 4.615, se le proporciona estructura administrativa. La implementación práctica tuvo comienzo de ejecución en el año 1984 a partir de la transferencia de personal policial que venía desarrollando funciones técnicas en la Policía de la Provincia. Los recursos humanos se fueron conformando desde distintas fuentes de ingreso: de la Policía de la Provincia, del Poder Judicial y de la propia comunidad. La misma está dirigida por un Director General y un Subdirector General, teniendo tres secretarías:

5.1 Secretaría de Sumarios y Asuntos Judiciales:

Se desempeña conjuntamente tareas técnicas y administrativas. Cuenta a ese fin con funcionarios jerárquicos del Poder Judicial (Ayudantes Fiscales), quienes tienen a cargo personal judicial (sumariantes) y de la Policía Administrativa (correos, comisionados, etc.) en funciones judiciales. La Secretaría de Sumarios tiene a cargo el contralor administrativo de la función de los ayudantes fiscales, así como las relaciones de éstos con los fiscales de instrucción.

Concentra el registro, la supervisión y posterior distribución de los sumarios labrados en las distintas unidades judiciales, correspondientes a la Primera Circunscripción Judicial. De esta forma posibilita la uniformidad de criterios en los actos propios de la Policía Judicial, y el acceso a una información estadística, haciendo posible la implementación de adecuadas líneas de política criminal.

Con respecto a la unidades judiciales estas son veintidós y seis unidades especiales (Robos y Hurtos, Homicidio, Delitos Especiales, Defraudación y Estafas, Sustracción de Automotores y Accidentología Vial), agrupadas en ocho distritos correspondientes a la Primera Circunscripción cada una de estas a cargo de dos Ayudantes Fiscales.

5.2 Secretaría Científica

Realiza la actividad criminalística en la etapa de la investigación del delito, para lo cual se organiza en áreas técnicas; a saber: área administrativa, unidad operativa y oficina técnica. Esta última sistematiza el trabajo interdisciplinario en tres gabinetes: a) Médico-Químico Legal; b) Reconstrucción Criminal y c) Físico-mecánico.

Esta secretaría inicia su actuación al tomar conocimiento por medio telefónico, de oficios, etc., (en la Unidad Operativa) de la existencia de un hecho delictivo, información proporcionada por las unidades judiciales, por cuyas características se hace necesario la intervención de sus gabinetes técnicos.

Como se señalara precedentemente, la tarea de la Secretaría Científica es llevada a cabo por intermedio de los gabinetes que la componen, a su vez se ordenan de acuerdo a secciones, a saber:

- 1) Gabinete médico-químico legal:
 - a) Sección medicina legal.

- 2) Gabinete de Reconstrucción Criminal:
 - a) Sección Huellas y Rastros.
 - b) Sección Reconstrucción Gráfica del Rostro.
 - c) Sección Planimetría y Fotografía Legal.
 - d) Sección Audio y Video Legal.

- 3) Gabinete Físico-Mecánico:
 - a) Sección Balística.
 - b) Sección Grafocrítica.
 - c) Sección Pericias Automotrices.

5.3 Secretaría de Instrucción Operativa

Esta secretaría fue creada con la finalidad de continuar el plan de avance para la instalación plena de las funciones que contemplan las reformas establecidas en el sistema de persecución penal de la provincia, en todos los aspectos referidos a aquellas indagaciones que involucran operaciones de calle mediante la utilización de personal especializado en la obtención y análisis de información que resulta necesaria para la elucidación de los hechos y que permitan la actuación de la ley.

Dicha Secretaría comprende:

- a) Centro de Investigación Criminal.
- b) Centro de Estudios Criminológicos.
- c) Estadística y Enlace.

6. Capacitación

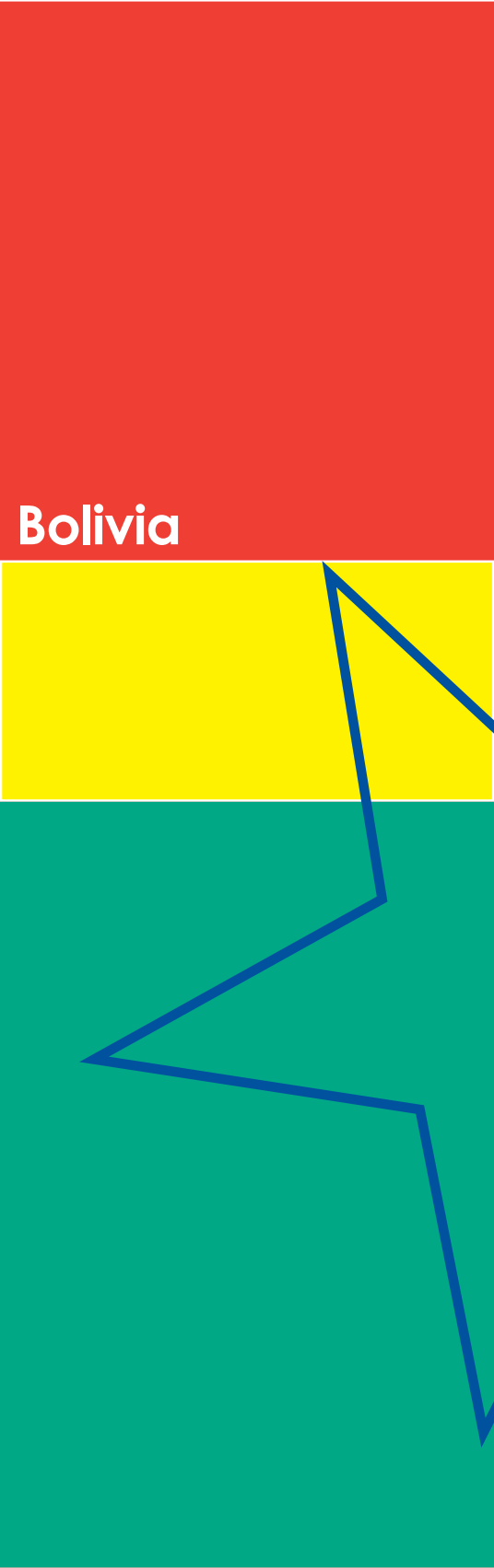
La progresiva tecnificación de nuestra sociedad ha ido paralela a la utilización por los delincuentes de medios y procedimientos cada vez más complejos. La investigación de los ilícitos penales necesita contar con un personal altamente especializado. Igualmente es necesario contar con medios técnicos-científicos para hacer frente a las nuevas formas de la criminalidad. Al margen de la formación técnica, es cada día más necesario que los componentes de la Policía Judicial cuenten con una buena formación jurídica. No debemos olvidar que este personal debe dar respuesta inmediata a los problemas que se plantean; con la dificultad añadida de movernos en la actualidad en un ordenamiento jurídico complejo. En nuestro caso contamos con una Oficina de Capacitación que continuamente está dictando cursos de perfeccionamiento para todo el personal, debiendo ser su asistencia obligatoria. Esto ha traído aparejado que muchos de ellos se hayan motivado para iniciar estudios de nivel universitarios en carreras como derecho, medicina, ingeniería, periodismo, etc. o continuado con las que habían abandonado. Muchos de los cursos han sido realizados con participación de las cátedras y docentes de las distintas facultades de nuestro medio.



7. Conclusión

Podemos concluir que la creación de la Policía Judicial y su clara diferenciación de las otras funciones policiales significaron un avance de gran trascendencia en la lucha contra la criminalidad. Avance al que algunos estados suman la existencia de un cuerpo especializado en esa función, que bien puede ser ubicado en el Poder Judicial para que realmente responda a las necesidades de aquélla.

La Policía Judicial atento a las características especiales de su cometido, debe adecuar permanentemente sus capacidades y estructuras, para enfrentar el cambiante mundo del crimen, por un lado y por otro, adecuando los nuevos avances técnicos y científicos que permitan una más rápida y eficaz investigación, siempre en un *trabajo interdisciplinario*.



Bolivia

Bolivia

A- PODER JUDICIAL

Por Martha Rojas¹²⁵ y Lucio Valda

1. Introducción

Bolivia ha ingresado a una etapa de profundos cambios encaminados a la modernización de su estructura jurídica, especialmente en el campo del sistema procesal penal. Cambios, que comenzaron con la promulgación de leyes como la Blantman o abolición de prisión por deudas u obligaciones de contenido patrimonial del año 1994, la de fianza juratoria contra la retardación de justicia de 1996, la de modificaciones al código penal y, finalmente la Ley No. 1970, que aprueba el nuevo Código de Procedimiento Penal, promulgada el 25 de marzo de 1999.

Este Código, introduce cambios radicales al sistema penal boliviano, por cuanto elimina los resabios que caracterizaron el sistema inquisitivo que estuvo vigente por más de 150 años y restablece los principios de la presunción de inocencia y el debido proceso, incorpora los tribunales mixtos conformados por jueces técnicos y legos o ciudadanos, revaloriza los derechos de la víctima, elimina la etapa de sumario caracterizada por la concentración de poderes en manos del juez, impone la oralidad del juicio, delimita claramente las funciones del juez y del fiscal y, de modo general, introduce cambios que lo sitúan en el nivel de la modernidad procesal internacional, hecho que obliga a un cambio de mentalidad y actitud de todos quienes manejamos el derecho como sistema de principio de vida.

Este nuevo instrumento procesal penal, entró en vigencia por etapas. El año de su promulgación entraron en vigencia los art. 19 y 20 que hacen una recategorización de delitos que antes eran esencialmente de orden público, convirtiéndolos en delitos semipúblicos o a instancia de parte, y delitos de acción penal privada. Un año después entraron en vigencia tres institutos jurídicos, como el nuevo régimen de prescripción, el de medidas cautelares, las salidas alternativas y finalmente, entra en vigencia plena el 31 de mayo del año 2001.

La Constitución Política de Bolivia, catalogada en términos generales como desarrollada, establece -como no podía ser de otra manera-, derechos y garantías de la persona y consagra principios que deben regir el proceso penal, que se constituyen en verdaderas limitantes del poder punitivo del Estado y son

¹²⁵ Ministra de la Corte de Apelaciones de Bolivia.



presupuestos básicos de la función represiva del Estado: el debido proceso, juez natural e independiente, principio de legalidad, principio de presunción de inocencia, e inviolabilidad de la defensa. En síntesis, la Constitución Política vigente persigue la consolidación de un Estado de Derecho, entendiéndose por éste a todos aquellos «principios y procedimientos que garantizan la libertad individual y la participación en la vida política».

El Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP), Ley N° 1970, promulgada con fecha 25 de marzo de 1999 y publicada el 31 de mayo del mismo año, pretende la realización de la Constitución formal. Es decir busca instrumentar una Constitución real, a través de un sistema que diferencia claramente las funciones de acusación, defensa e investigación, generando mecanismos de control jurisdiccional de la investigación, permite una amplia participación ciudadana, busca eficiencia en la solución del conflicto penal, pero por sobre todo, destaca la condición humana de los involucrados en el proceso penal.

En definitiva, Bolivia incorpora de manera sistemática los alcances de la Convención Interamericana de Derechos Humanos a la normativa interna, recogiendo también, obviamente, los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los bolivianos hemos resuelto democratizar la justicia, devolviendo a los ciudadanos el derecho al legítimo control social en la Administración de Justicia. Los órganos del Poder Público están comprometidos a llevar adelante las reformas judiciales con la finalidad de garantizar la vigencia plena de un Estado de Derecho, no se debe perder de vista que el fin último del sistema penal debe ser la materialización de la Justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

El eje central de las reformas es la persona humana, sea imputado o víctima, de manera tal que los órganos públicos del sistema penal cuando resuelvan el conflicto entre esos principales actores del problema jurídico penal, vuelquen sus ojos fundamental y esencialmente a ello y a las circunstancias que les rodearon, son las personas las que interesan y no los expedientes.

Si analizamos con esa óptica la reforma que contiene el nuevo Código de Procedimiento Penal y sus instituciones, la clara división de funciones de investigación, acusación y decisión, las etapas que conforman el proceso, el régimen cautelar que se establece, las salidas alternativas al juicio que se proponen, la participación con iguales derechos y obligaciones de jueces técnicos y ciudadanos, tienen una lógica razón de ser.

El nuevo sistema procesal pretende equiparar los poderes y facultades procesales del imputado y de la víctima.

La víctima como el imputado son seres humanos, personas con familia y responsabilidad. No son un simple nombre inserto en la carátula del expediente: piensan, sienten y esperan algo del proceso penal, cada uno en su particular posición de parte contraria. Si ese equilibrio no se establecía, el sistema de justicia penal, por muy novedoso que fuere, estaría limitado fuertemente de satisfacer las expectativas ciudadanas concretas, que se traducen en una solución pronta a sus pretensiones.

Las facultades que el sistema acusatorio le confiere a la víctima responden a que «las nuevas tendencias mundiales en materia penal, buscan rescatar el papel de la víctima y el damnificado, a través de mecanismos que les permitan defender sus intereses, en forma adecuada, dentro y fuera del proceso penal, aún sustituyendo al Ministerio Público en los casos que éste por razones de oportunidad o legalidad estime que no debe continuarse con la investigación de la acción atribuida», lo que justifica el establecimiento de instituciones como la conversión de acciones o la suspensión condicional del proceso.

El establecimiento de criterios de aplicación restringida de las medidas cautelares, en lo que al imputado respecta, a más de dar un giro radical a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal 1973 y en la Ley N° 1008 de 25 de julio de 1988, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, que disponían la aplicación irrestricta y con fines extra procesales de medidas restrictivas de derechos de la persona sometida a la jurisdicción penal, tiene su base esencial en el respeto de la personalidad y dignidad de la persona, cuyo estado natural de vida y de realización es el de la libertad y del goce pleno de sus derechos fundamentales. En este contexto, el Nuevo Régimen Cautelar Personal está regulado por normas expresas que señalan que los derechos personales y demás garantías reconocidos por la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales, y las leyes se aplicarán con criterio restrictivo y, en los casos estrictamente necesarios para garantizar la presencia del imputado en el desarrollo del proceso, y se aplicarán de modo que perjudiquen lo menos posible a la persona y que en caso de existir duda en la aplicación de una medida cautelar u otra, se estará a lo que más favorezca al imputado. Que la medida cautelar de detención preventiva será de aplicación excepcional, a cuyo efecto establece medidas sustitutivas a la detención que podrán ser aplicadas, a pedido fundamentado de parte para garantizar las emergencias del proceso.

La incorporación de jueces legos en el proceso penal constituye una variante de tal impacto que el tema ha llamado a las más acaloradas discusiones, pero no resultaría coherente el nuevo sistema sin un control y participación ciudadana claramente establecida, en el que las pruebas que han de definir en última instancia la veracidad o no de la acusación, en los delitos de mayor gravedad se produzcan ante Tribunales de Sentencia conformados no sólo por profesionales del derecho, que cumpliendo requisitos legales ejercen de forma permanente la función jurisdiccional. La incorporación de ciudadanos ajenos a la profesión de abogado, no destaca únicamente el reconocimiento a la valía de nuestra población y el fundamental aporte que puede brindar a la Justicia sino también «se acerca la justicia penal a la realidad social, pues al generar el tránsito del lenguaje estrictamente técnico y hermético del jurista hacia el lenguaje común, no sólo se facilita la comprensión y significación del orden jurídico, sino que se facilita y promueve también una labor educativa que debe cumplir la administración de justicia, labor que únicamente es posible, en la medida en que esta función, pueda ser comprendida por la sociedad toda», además de que la actividad probatoria debe realizarse en audiencias públicas, abiertas a todo ciudadano que desee presenciar el juicio. Se trata de mecanismos de control social efectivos que garantizan una legítima participación ciudadana en la solución del conflicto jurídico que responde a un Estado sustentado en principios y valores democráticos.

Si la Constitución Política del Estado reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad boliviana, es lógico respetar esa diversidad en la

normativa procesal penal con los límites de la propia Constitución, los Tratados y Convenios Internacionales, de ahí que el reconocimiento explícito de las formas de resolución de conflictos penales con criterios propios de la justicia comunitaria resulta en el establecimiento de una medida que pretende la realización constitucional, y al fin de cuentas, las comunidades indígenas están compuestas por seres humanos con una carga de valores propios y desarrollados que deben ser respetados, por la particular composición del Estado boliviano.

2. Líneas Rectoras del Nuevo Código de Procedimiento Penal

2.1 El sistema de garantías

La Política criminal que orienta al nuevo Código Procesal Penal boliviano, está basada en un sistema de garantías que constituyen la razón de ser del proceso penal, porque sin garantías, es decir, sin juicio previo, sin presunción de inocencia, sin juez natural, sin inviolabilidad de la defensa, sin legalidad de la prueba, sin prohibición de múltiple persecución penal NO HAY PROCESO PENAL sino pura fuerza del Estado y ello, sería inadmisibile en un Estado de Derecho.

Materialmente, en el proceso penal los derechos en conflicto son fundamentales y muy relevantes constitucionalmente, por ello, la persecución penal debe limitarse por un sistema de garantías. El proceso penal como necesidad configura el principio de jurisdiccionalidad, según señala el Dr. César San Martín Castro: *«Esta garantía constitucional tiene un doble componente, pues, por un lado atiende, a que la pena se impone sólo por los tribunales y, por otro, a que la pena sea impuesta exclusivamente, por medio de proceso»*.

Las garantías y principios que sustentan al nuevo Código de Procedimiento Penal -entre otras- son las siguientes:

- Derecho a la presunción de inocencia.
- Derecho a la defensa.
- Derecho de acceder a la justicia y hacer juzgados sin dilaciones.
- Derecho de igualdad procesal.
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados salvo incautación, secuestro o intervención dispuesta mediante resolución motivada, por el órgano jurisdiccional competente.
- Derecho a la libertad de tránsito, salvo disposición jurisdiccional motivada.
- Derecho a la libertad individual.
- Derecho a no ser víctima de violencia, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Carencia de valor de la declaración obtenido por medios prohibidos.
- Unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. Salvo la jurisdicción militar.
- Garantía del Juez natural y de ser juzgado por un juez imparcial.
- Derecho a la prueba.
- Garantía de la publicidad del proceso penal.
- Garantía de la motivación escrita de las resoluciones judiciales.
- Principio de la inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos.
- Principio de no ser condenado en rebeldía.
- Derecho a ser informado inmediatamente y por escrito de las causas o razones de su detención preventiva.

- Principio de gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita que provee el Estado a personas de escasos recursos.
- Función del Ministerio Público, desde el inicio de la investigación criminal, de ejercer la dirección jurídico funcional de los órganos policiales y de promover la acción penal pública de oficio o a instancia de parte.

2.2. Una investigación eficiente

Otra decisión fundamental que marcó el norte de la reforma es el relativo al establecimiento de un verdadero poder de investigación que tenga capacidad real para investigar los delitos, pero que utilice los instrumentos del Estado de Derecho, que sea en consecuencia, respetuoso de los principios constitucionales y de la dignidad de la persona y que esté sometido a un verdadero control jurisdiccional.

En vigencia del anterior sistema de justicia penal y, aun haciendo abstracción del cumplimiento de las garantías, se pudo comprobar que el sistema dedicaba sus esfuerzos a la reacción contra los delitos más leves y sencillos; contrariamente, demostró incapacidad en la investigación de los hechos graves y complejos, de los delitos no tradicionales, del crimen organizado -el narcotráfico y de la corrupción de funcionarios públicos-, orientándose la persecución hacia los sectores más débiles y vulnerables de la sociedad.

El nuevo código transforma radicalmente el sistema de investigación, y en esta tarea, le asigna al Ministerio Público un lugar privilegiado; se le da la responsabilidad de investigar el hecho y de llevar a juicio a quienes estima culpables, institución a la que también debe proporcionarse los medios necesarios para cumplir con esta gran responsabilidad.

2.3 Una oralidad plena

Una de las principales garantías que limitan el poder penal estatal es el juicio previo, pero por juicio previo no podemos entender la elaboración de un expediente sino más bien la realización de un debate público, contradictorio y continuo, ésta es la forma republicana de enjuiciamiento criminal previsto en nuestra Constitución y en cumplimiento de ella, la oralidad juega un rol fundamental. Por eso la reforma procesal deja de considerar a la oralidad como la simple lectura de piezas escritas.

Y es que la oralidad implica la utilización de la palabra hablada como medio de comunicación para todas las consecuencias del juicio. La oralidad elimina el acta escrita, que se interpone entre el medio de prueba y el juez, ella obliga al juez y a los restantes intervinientes a realizar toda la actividad procesal cara a cara, vale decir, directamente.

Además, la oralidad personaliza a la justicia porque exige *«la presencia de las partes y del juez controlando, cuestionando y criticando la prueba en un encuentro en el que todos pueden participar al mismo tiempo para escucharse mutuamente y valorar la prueba»*. Evitándose así que los juicios se realicen por debajo del escritorio de los funcionarios públicos.



2.4 Revalorización de la víctima

Hoy por hoy resulta incuestionable que el monopolio estatal en el ejercicio de la acción penal ha fracasado en su fundamento pacifista, es decir, en evitar la venganza y ha fracasado también en su intento de subrogar el interés de la víctima, porque lo único que ha hecho es expropiarle su conflicto, consecuencia de una premisa falsa «*creer que la víctima busca la venganza*», cuando en realidad lo que generalmente busca la víctima con mayor sensatez es la reparación, es la resolución del conflicto.

Por eso la reforma procesal penal se embarcó en un profundo replanteamiento del lugar de la víctima a objeto de revalorizar su papel en el proceso, partiendo de la redefinición de los delitos de orden público y los de orden privado; dando lugar a modos nuevos y más informales de participación; estableciendo una serie de salidas alternativas que le permitan una pronta y oportuna reparación del daño. Es decir el establecimiento de un nuevo proceso penal pensado desde la víctima, no desde la venganza y sobre todo cuidando que el mismo no la victimice nuevamente.

2.5 Diversidad cultural

Fruto de la última reforma constitucional, al fin nos reconocemos como un país multiétnico y pluricultural. Pero para que este reconocimiento no quede limitado al plano formal, es un imperativo que nuestra normativa de grados inferiores refleje nuestra diversidad cultural, con mayor razón en el campo penal, porque el delito es esencialmente un fenómeno cultural.

De ahí que la reforma procesal penal se funda también en la necesidad de respetar esta realidad. Por ello, no únicamente le reconoce un efecto extintivo de la acción penal a las formas en que las comunidades y pueblos indígenas resuelvan sus conflictos, sino que se empeña también, para que en aquellos casos en los que no sea posible que el derecho consuetudinario se manifieste en toda su plenitud, se consideren las pautas de comportamiento culturalmente condicionadas de las personas sometidas a la justicia oficial.

2.6 El control sobre la retardación del proceso

Uno de los mayores problemas emergentes de los sistemas inquisitivos fue la larga e indefinida duración de los procesos. El proceso escrito, por su propia naturaleza discontinua y su estructuración, generaban un complicado trámite esencialmente burocrático.

A ello, debemos agregar que el sistema no contaba con mecanismos que posibilitaran disminuir la sobre carga de trabajo y a la vez, permitieran una adecuada selección de causas de ingreso al sistema.

Lamentablemente, las soluciones que tradicionalmente se han normado para evitar la retardación de justicia, mecanismos administrativos como la multa y la penalización al autor de la inactividad, nunca han significado un verdadero remedio al problema de la mora judicial.

Por eso el movimiento de la reforma procesal penal ha visto como solución única para el control de duración del proceso la implantación de un ordenamiento fuerte, que resuelva efectivamente el problema de la retardación de justicia.

La retardación de justicia en Bolivia ha cobrado dimensiones insostenibles y ha hecho inoperantes las garantías constitucionales. Por ello, el nuevo código pretende atacar frontalmente este problema y dedica todo un título al control de la retardación de justicia que comienza por consagrar el derecho que tiene toda persona a una justicia pronta y cumplida, estableciéndose que todo proceso tendrá una duración máxima de tres años computable desde el primer acto del procedimiento.

2.7 La simplificación del proceso

La experiencia cotidiana de los tribunales de justicia, nos muestra cómo lentamente, los formalismos le quitan espacio a la solución del problema y por lo tanto, van complicando inútilmente el proceso.

Por eso, la reforma procesal penal entiende que simplificar el proceso significa establecer claramente la primacía de lo substancial sobre lo formal, y lo substancial es el conflicto humano que subyace al proceso. La adopción del sistema acusatorio con el juicio oral y público es un retorno a la simplicidad; igualmente los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tales como el principio de oportunidad reglado, la conciliación, la suspensión del proceso a prueba, la extinción de la acción penal en los delitos de contenido patrimonial por el resarcimiento del daño y un procedimiento abreviado para los casos de flagrancia y de confesión de culpabilidad, son salidas procesales alternativas simples y efectivas para terminar con el congestionamiento judicial y la retardación de justicia.

2.8 La judicialización de la ejecución de la pena

Ciertamente, la manifestación plena del poder penal, se concreta al momento de ejecutarse la condena. Es en esta etapa que, en los hechos, la fuerza estatal se materializa con toda su dureza sobre el ciudadano. Por ello, la reforma se basa también en la visión de lograr una verdadera judicialización del cumplimiento de la pena para que, el poder jurisdiccional que tomó la decisión de imponerla, sea igualmente responsable de controlar que esta pena se cumpla en la forma y límites previstos en la sentencia y, que los internos puedan reclamar y defenderse cuando su encierro traspase esas medidas. A este efecto, otorga funciones jurisdiccionales al juez de ejecución penal, que es el encargado de ejecutar las sentencias condenatorias y de resolver todos los incidentes que se susciten durante la ejecución.

2.9 Participación ciudadana

En el entendido de que el sistema acusatorio exige que la decisión de someter a una persona al poder penal estatal, no quede en manos de una sola persona y, que esa decisión, sea fruto de una deliberación que concilie valoraciones técnicas y valoraciones sociales a la hora de resolver el conflicto.

Teniendo claro que el delito no es únicamente una categoría técnico jurídica, sino también, un conflicto social profundamente humano y, especialmente,



atendiendo al hecho de que la justicia no es privilegio de los juristas, sino necesidad vital de todos los ciudadanos. La reforma procesal penal adopta otra decisión fundamental: el establecimiento del juicio oral acusatorio ante tribunales de sentencia con participación ciudadana. Vale decir, el derecho que tenemos a ser juzgados por nuestros pares.

Uno de los grandes cambios del nuevo Código de Procedimiento Penal, se da en la conformación de los tribunales de sentencia por dos jueces técnicos (abogados) y tres jueces ciudadanos (legos) que conocen los juicios por delitos de orden público, sancionados con penas superiores a cuatro años. Constituye un mecanismo de control social que humaniza la justicia al introducir a gente común en los procesos penales, quienes deciden en igualdad de condiciones con los jueces técnicos sobre la culpabilidad o inocencia del acusado basándose únicamente, en las pruebas presentadas por las partes en el juicio y en la capacidad que tiene todo ser humano para discernir entre lo justo e injusto.

Los jueces ciudadanos que intervienen en un proceso, tienen los mismos deberes y atribuciones que los jueces técnicos y nunca pueden ser minoría frente a éstos; consecuentemente, quienes deciden la suerte del sindicado son aquellos, -a diferencia de lo que ocurría en el pasado- en el que la administración de justicia estaba en manos de una sola persona que era el juez, quien, a base de los expedientes y, concretamente, sobre papeles decidía solo si el hecho ocurrido era o no un delito, si la persona acusada era o no culpable y cuál era la pena que debía aplicarse.

Los miembros que integran los tribunales de sentencia tienen la función de participar en toda la audiencia del juicio oral, público, continuo y contradictorio; valorar las pruebas en forma objetiva y exponer sus decisiones en forma fundamentada, valorando las pruebas producidas durante el juicio, de un modo integral, conforme a las reglas de la sana crítica.

Los jueces ciudadanos únicamente deliberan sobre lo visto y oído en audiencia de juicio, definiendo si corresponde la absolución o condena del imputado para luego definir los años de la pena a imponerse en caso de ser culpable. Todas las decisiones del tribunal se adoptan por mayoría de votos, consecuentemente, -siendo mayoría los jueces ciudadanos- prevalece su opinión. Por ello, es imprescindible que los jueces técnicos y fundamentalmente el Presidente del tribunal que necesariamente es uno de éstos y, los demás operadores tales como fiscales y defensores realicen todas las actuaciones judiciales en un lenguaje sencillo y claro que sea comprensible, no sólo para los jueces ciudadanos sino de todos los que participan en el juicio.

2.10 Fundamentación de la sentencia

La sentencia es la resolución más trascendental del proceso penal y se constituye en la manifestación más eminente de la función jurisdiccional. Por ello, la fundamentación fáctica, probatoria y jurídica es necesaria y decisiva para la credibilidad de la justicia, en cuyo mérito, el nuevo Código de Procedimiento Penal exige (art. 124) que todas las sentencias deben ser fundamentadas y deben expresar los motivos de hecho y derecho en que basan los jueces sus decisiones y el valor otorgado a todos los medios de prueba. Esta fundamentación no puede ser remplazada por la simple relación de documentos o la mención de los requerimientos de las partes (tal como ocurría en el sistema anterior), ya que la

sentencia se traducían en una simple relación de hechos sin establecer las circunstancias que fueron objeto del juicio y mucho menos, una explicación precisa de las razones que llevaron al juzgador de que la prueba aportada durante el juicio sea suficiente para generar la convicción sobre la responsabilidad del imputado .

En el actual sistema, los miembros del tribunal concluido el debate, deben pasar de inmediato y sin interrupción a deliberar en sesión secreta sobre las cuestiones que se hayan diferido para este momento, las relativas a la comisión del hecho punible y la absolución o condena del imputado y la imposición de la pena a aplicarse, a cuya conclusión y en la misma audiencia dictarán la sentencia que corresponde, la misma que deberá contener una fundamentación que desglose detalladamente las circunstancias que hayan sido objeto del juicio y una explicación precisa de las razones que llevaron a los juzgadores a pronunciar dichas sentencia, fundamentación que constituyen un requisito para la validez de la misma. (Art. 360)

La fundamentación debe justificar porqué se llegó a la convicción de que el imputado fue autor del hecho punible y por qué se considera justo imponerle la pena. Esta fundamentación debe estar redactada de manera sencilla, clara, y precisa, evitando el lenguaje técnico o rebuscado; por cuanto la sentencia tiene que valerse por sí misma y ser comprensible, porque el lector tiene que saber qué hechos se están juzgando, qué pruebas valoraron los jueces, porqué consideran que se debe condenar e imponerle una pena al encausado.

La fundamentación de una sentencia debe responder principalmente a cinco preguntas:

1. ¿Quién es el imputado? = (apreciación de su personalidad).
2. ¿Qué hizo el imputado? = (descripción de las circunstancias del hecho delictivo).
3. ¿Cómo lo sabe el juzgador? = (valor otorgado a los medios de prueba).
4. ¿Qué disposiciones legales violó el comportamiento del imputado? = (motivos de derecho en que se funda la sentencia).
5. ¿Qué consecuencia tiene está violación y porqué? = (razones para la fijación de la pena). Marco legal de la pena, con mención de los márgenes de la sanción establecida para el delito, atenuantes generales y agravantes.

2.10.1 Principios rectores de la sentencia

2.10.1.1 Principio de congruencia (correlación entre la acusación y la sentencia)

Este principio establece que debe existir congruencia entre el reproche final que se le hace al imputado y los hechos concretos que motivaron la acusación, en cuyo mérito, el imputado no podrá ser condenado por un hecho distinto al atribuido en la acusación o su ampliación.

2.10.1.2 Principio *iura novit curia*

En virtud de este principio, a momento de dictar una sentencia, el juez o tribunal está facultado para adjudicar o atribuir al hecho acusado una calificación jurídica distinta a la expresada en la acusación, consecuentemente, lo que interesa es el acontecimiento histórico.



2.10.1.3 Función de la fundamentación de la sentencia

Es la de:

- Posibilitar y facilitar una adecuada decisión en los casos que se quiera interponer un recurso y poder fundamental.
- Convencer a los que participan en el juicio que se administra justicia, cumpliendo la Constitución Política del Estado y las leyes vigentes.
- Posibilitar las decisiones pronunciadas en primer instancia.
- Posibilitar mediante la descripción precisa de los hechos, la aplicación del principio *Nom bis in idem* o sea, el de persecución penal única.
- Orientar a los jueces de ejecución penal así como a los de administración penitenciaria sobre la penalidad del imputado.

3. Experiencia sobre el Comportamiento de Jueces Ciudadanos en la Administración de Justicia Penal

En estos dieciocho meses (aproximadamente) de vigencia plena del Código Procesal Penal, la presencia de los jueces ciudadanos además de generar el control social en el desarrollo del juicio, hace que los jueces técnicos se vean obligados a explicar sus decisiones en forma clara, sencilla y en un lenguaje que no sea jurídico, de modo que puedan ser comprendidos por todos.

Si bien los jueces ciudadanos no cuentan con conocimientos jurídicos empero, su presencia le da al juicio oral una visión más real y transparente debido a su experiencia práctica de la vida y permite resolver el caso públicamente sobre la base de las pruebas presentadas por las partes en el desarrollo del juicio.

- Se ha podido observar que los jueces ciudadanos han asumido estas funciones con bastante seriedad y responsabilidad. En la mayoría de los casos los jueces ciudadanos se han hecho presentes en el lugar, fecha y hora indicados para la realización del juicio.
- Se muestran muy interesados en el esclarecimiento de los hechos debatidos, pidiendo aclaraciones y formulando preguntas a las partes.
- Se ha establecido que no son accesibles a los medios de comunicación.
- Los jueces ciudadanos han demostrado tener mucho sentido de justicia, actuando con drasticidad y ecuanimidad según los casos, imponiendo en muchos de ellos, sentencias con penas de 20, 30 años en los delitos de asesinato, violación a menores, robo agravado y, en otros, disponiendo absoluciones sin la menor duda.
- En el momento de la deliberación de sentencia actúan con mucha ecuanimidad y ponderación, explicando los motivos de sus decisiones sin dubitación.
- En muchos casos exigen a los jueces ciudadanos su derecho de actuar de manera libre e independiente, y lo que es más, piden se les deje opinar

primero a ellos, sobre el grado de participación y responsabilidad del acusado para luego decidir sobre la absolución o condena y la pena a imponerse.

- Los jueces ciudadanos con argumentos sólidos emiten juicios de valor sobre la prueba y hacen prevalecer su posición ante los jueces técnicos.
- También se ha observado que en los juicios por delitos de narcotráfico, especialmente al tiempo de imponer la pena, son muy cuidadosos y cautos con el argumento de que las penas son muy severas.

En síntesis, el ciudadano que ejerce las funciones de juez en un tribunal de sentencia en todo momento ha demostrado su compromiso y deseo de contribuir en el proceso de construcción de una nueva administración de justicia penal, en razón al mérito de que su participación, le permite ver con objetividad la forma rápida y oportuna en la que se puede juzgar y, en su caso, sancionar a quienes hayan cometido delitos, corriendo con todos los riesgos que ello implica en este momento en el que el sistema penal boliviano no cuenta con mecanismos adecuados de protección al juez, al testigo y la víctima. Sin embargo, al ser la implementación de un nuevo sistema de administración de justicia un proceso complejo y prolongado en el tiempo, exige que todos los bolivianos trabajemos y asumamos un compromiso con el cambio, sin cuya participación, la transparencia de la justicia, el reforzamiento de los niveles de participación y control social, la celeridad en la administración de justicia penal serían logros inalcanzables.

4. Desafíos de la Implementación

En este proceso de cambio es imprescindible generar conciencia ciudadana respecto a la gran responsabilidad y oportunidad que tienen todos y cada uno de ellos, y la sociedad civil en su conjunto de participar, directamente, en la administración de justicia y de la necesidad de contribuir en la construcción de una nueva justicia penal con equidad y respeto de los derechos y garantías ciudadanas.

Otro de los grandes desafíos de este proceso, es lograr la liquidación de causas que se tramitan bajo el sistema anterior, en el plazo establecido por las disposiciones transitorias (hasta el 31 de mayo de 2004), a cuyo fin deberá delinearse una estrategia que permita materializar el mismo, a través de una adecuada utilización de los recursos humanos, materiales y técnicos con los que cuenta el Poder Judicial.

En este proceso de cambio ha jugado un papel determinante la cooperación de organismos internacionales de apoyo a la administración de justicia (como la GTZ Alemana USAID, MS Bolivia y otros), que posibilitan la capacitación permanente de jueces, fiscales y policías para el logro de los objetivos propuestos.

5. Respuestas a los Items Concretos Solicitados para el Informe Nacional

5.1. Introducción

El retorno de la democracia en el año 1982 y la adopción de medidas de ajuste estructural en los años siguientes, desencadenaron en Bolivia una serie de transformaciones sociales, económicas, políticas y -también- legales. La necesidad



de fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad jurídica, que se dejó sentir a raíz de ambos hechos no podía ser satisfecha, debido a la crisis que enfrentaba la administración de justicia. Es en esas circunstancias históricas que se inició una serie de reformas tendientes al fortalecimiento y modernización del Poder Judicial. Las reformas emprendidas se orientaron, entre otras, hacia dos líneas principalmente: la modificación de la estructura orgánica y funcional de Poder Judicial y el desarrollo de recursos humanos encargados de la administración de justicia.

La primera línea de las reformas encontró su materialización en la reforma constitucional de 1994 que dejó de lado la estructura judicial vigente desde la fundación de la República hasta ese entonces; estructura cuyo rasgo principal era la concentración de la función jurisdiccional, administrativa y de control de la constitucionalidad en el seno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En términos generales, la nueva organización –que incorporó dos instituciones nuevas, Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura- reserva a la Corte Suprema de Justicia las Cortes Superiores de Distrito, así como a los Tribunales y Jueces de Instancia la función jurisdiccional en la vía ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa. Al Tribunal Constitucional se le encomienda el control de la constitucionalidad; mientras, que al Consejo de la Judicatura se transfieren las funciones administrativas y disciplinarias.

La línea de reformas relacionada con el desarrollo de los recursos humanos, encuentra su justificación en el hecho de, que el acto de administrar justicia, que en esencia consiste en juzgar, es un acto típico y exclusivamente humano, por lo que el hombre es el recurso insustituible en este servicio público. A la vez que, dado su protagonismo, la calidad del ejercicio jurisdiccional (eficacia, eficiencia, transparencia, etc.) depende de la calidad profesional (idoneidad, vocación, capacidad) y humana (valores éticos) de ese recurso.

Bolivia, sin embargo, confrontaba varios problemas al respecto. En primer lugar, la modalidad de ingreso a la función jurisdiccional exigía -desde el punto de vista de la formación previa- tan sólo «tener título de abogado», requisito insuficiente en la medida en que la formación académica en las Facultades de Derecho presenta serias deficiencias desde el punto de vista de su concepción, diseño y desarrollo curricular, y en consecuencia, no está dirigida a formar para el ejercicio jurisdiccional.

Por otra parte, la misma modalidad de selección e ingreso a la función jurisdiccional alejada de los criterios de transparencia, mérito y capacidad, y orientada -más bien- por intereses políticos, de grupo, amistad y hasta familiares, agravada por la ausencia de una normativa que garantice y regule una real carrera judicial, condujo hacia la politización del sistema de nombramientos, con el subsiguiente clientelismo de los jueces y magistrados, ineficiencia en el ejercicio de la función y cada vez más frecuentes denuncias de corrupción.

Por lo anterior, el introducir mecanismos transparentes y despolitizados de selección y nombramiento –que aseguren la independencia del juzgador y garanticen la eficiencia, oportunidad y predecibilidad en la administración de justicia a través de criterios de selección basados en el mérito y la idoneidad- y el acompañarlos de una formación inicial y de una capacitación permanente, constituyeron y constituyen las ideas fuerza alrededor de las cuales se está estructurando la reforma judicial en su componente de recursos humanos.

Es en la creación del Consejo de la Judicatura y del Instituto de la Judicatura de Bolivia -como órgano técnico académico de aquél- que las dos líneas de reformas judiciales, la orgánica funcional y la de desarrollo de recursos humanos, encuentran su punto de intersección y ulterior desarrollo normativo y operativo.

5.2 Sistema de selección y nombramiento de jueces

La Ley N°1817 del Consejo de la Judicatura de 22 de diciembre de 1997, conceptualiza a éste como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, pero no como órgano de gobierno de los jueces, otorgándole atribuciones de administración en materia de recursos humanos, del sistema de carrera judicial y selección de personal; a tal efecto, tiene atribuciones para proponer a los órganos competentes electores (en caso de ministros de la Corte Suprema al Poder Legislativo, en caso de vocales a la Corte Suprema y en caso de jueces a las Cortes Superiores) las nóminas para la designación de estos funcionarios.

Debido a la actual coyuntura de transición por la que atraviesa el Poder Judicial en la implantación del Sistema de Carrera Judicial, persisten en Bolivia dos sistemas de selección; el primero de emergencia para cubrir con prontitud acefalías y vacancias, que sólo exige el concurso de méritos y un muy frágil sistema de oposición (examen de oposición); y el segundo que avanza hacia la construcción del sistema de carrera judicial y por tanto, la ansiada independencia de los jueces es, en realidad, un verdadero sistema de selección basado en los principios de capacidad, idoneidad, transparencia e igualdad de oportunidades e integrado, armónicamente, por tres fases: concurso de méritos, examen de oposición y curso de capacitación inicial de seis meses de duración. El postulante a juez que haya vencido sucesivamente estas tres fases estará habilitado para su designación como Juez Instructor.

Finalmente, podemos indicar, que las funciones de seleccionar, capacitar y evaluar a los aspirantes a jueces es una tarea encomendada al Instituto de la Judicatura de Bolivia, en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura. El sistema de selección ya mencionado, no sólo apuntala a la legitimidad en la designación del operador jurídico, sino -y fundamentalmente- al logro de su real independencia, en busca del establecimiento de un cuerpo profesionalizado de jueces en el país.

5.3 Sistema de carrera judicial

El Sistema de Carrera Judicial se encuentra implantado en Bolivia, situándose en la actualidad en una fase inicial y progresiva. Este sistema opera como instrumento de concreción de los principios generales que organizan el Poder Judicial en su conjunto.

El principio de independencia judicial proclamado en la Constitución Política del Estado, comporta una proyección, no sólo externa respecto a los otros poderes, sino también una proyección al interior del propio Poder Judicial. En tal sentido, la única sumisión del juez es a la ley, patentizando así los principios de continuidad e inamovilidad en el desempeño de la función judicial.

El Sistema de Carrera Judicial, se encuentra previsto en la ley 1817, del Consejo de la Judicatura y el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial,



aprobado por Acuerdo N° 160/00 de 13 de diciembre de 2000, por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

La vigencia de la Carrera Judicial, garantiza la continuidad e inamovilidad del funcionario judicial, constituyendo un sistema que regula el ingreso, permanencia y cesación de funciones de los servidores judiciales, sobre la base del reconocimiento de méritos, evaluación y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica.

Está regida por principios que garantizan la capacidad y eficacia en el ejercicio de funciones tales como la exclusividad, legalidad, igualdad, permanencia, promoción, capacitación, responsabilidad y ética; estando comprendidos dentro de la carrera, todos los funcionarios judiciales, desde los jueces de Instrucción hasta los ministros de la Corte Suprema y magistrados del Tribunal Constitucional.

La Carrera Judicial comprende los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de Ingreso.
- b) Subsistema de Evaluación y Permanencia.
- c) Subsistema de Capacitación y Formación.
- d) Subsistema de Información.

5.3.1 Subsistema de ingreso a la carrera judicial.

El Sistema de Ingreso a la Carrera Judicial garantiza la incorporación de personal idóneo en cuanto a capacidad y actitud. Este Subsistema se encuentra operativizado a través del Programa de Selección y Capacitación para el Ingreso, del Instituto de la Judicatura de Bolivia.

El ingreso a la Carrera Judicial se opera a través del proceso de selección que comprende las fases siguientes:

- Concurso de méritos.
- Examen de oposición.
- Curso de capacitación.

En esta fase de selección, participan del proceso tanto abogados en ejercicio libre de la profesión, como funcionarios auxiliares de juzgados que cumplan los requisitos específicos señalados para cada cargo.

El proceso para el ingreso se desarrolla a partir de la programación de puestos por el Consejo de la Judicatura, que no es más que la detección de necesidades de recursos humanos para una determinada gestión. En este sentido, la Gerencia de Recursos Humanos y de Servicios Judiciales comunican al Consejo de la Judicatura, las vacancias existentes, así como la creación de nuevos ítems, a fin de que el Consejo de la Judicatura autorice el inicio del proceso de selección de recursos humanos.

Detectadas las necesidades de recursos humanos, la Gerencia (en coordinación con el Instituto de la Judicatura) elabora y publica la respectiva convocatoria. Una vez que los postulantes envían sus expedientes –currículos-, la Comisión de Evaluación instituida para el efecto, procede a evaluar los méritos

en sujeción a parámetros establecidos de antemano y que son de conocimiento antelado de los interesados.

Los postulantes que superan la fase de cumplimiento de requisitos y evaluación de méritos se encuentran habilitados para rendir el examen de oposición.

Ahora bien, los postulantes que hayan aprobado las fases iniciales de cumplimiento de requisitos, evaluación de méritos y examen de oposición, son admitidos al curso de capacitación inicial del Instituto de la Judicatura de Bolivia, que tiene una duración de seis meses.

5.3.2 Subsistema de evaluación y permanencia

Todos los servidores judiciales, con excepción de ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario, serán evaluados en forma permanente y/o periódica, en base a principios de igualdad, ecuanimidad, publicidad, transparencia y verificabilidad. Para este cometido, el Consejo de la Judicatura administra el proceso de evaluación del desempeño, a través de una Comisión conformada por autoridades judiciales con jerarquía superior a la de los evaluados y el Pleno del Consejo de la Judicatura.

Los resultados de la evaluación sirven para promocionar, reconocer, dotar, transferir o determinar la permanencia o cesación del funcionario judicial.

La permanencia, promoción y cesación, se define de acuerdo a los parámetros siguientes:

- a) De 0 a 60% importa la cesación inmediata, sin derecho a postulación al mismo cargo.
- b) De 61 a 75% abre el régimen de oposición, permitiendo al funcionario judicial la postulación al cargo.
- c) De 76 a 90% permite al funcionario permanecer en su cargo por un período de evaluación similar.
- d) De 91 a 99% confiere la permanencia en el cargo, con recomendación para su promoción en la función inmediata superior, cuando existan acefalías.

Respecto al examen de oposición, en el caso del inciso b) el Consejo de la Judicatura convocará en base a los resultados de la evaluación a examen de oposición a todos los postulantes que hayan sido capacitados por el Instituto de la Judicatura. Para este propósito, se conformará una comisión integrada por dos autoridades judiciales de jerarquía superior y dos docentes del Instituto de la Judicatura.

El funcionario judicial que gane el examen de oposición permanece en el cargo y en su defecto el oponente ganador será incluido en las nóminas del Consejo de la Judicatura para su correspondiente designación.

5.3.3 Subsistema de capacitación y actualización permanente

El Subsistema de Capacitación y Actualización Permanente, tiene por misión mejorar la formación de los funcionarios jurisdiccionales, así como del personal administrativo y de apoyo jurisdiccional.

El proceso de capacitación se desarrolla en base a los resultados de la información obtenida a través de la detección de necesidades de capacitación de los propios operadores judiciales, base sobre la cual se procede al diseño y programación de cursos de capacitación.

Todos los funcionarios judiciales que forman parte de la Carrera Judicial, una vez que sean convocados, están obligados a asistir a los cursos de capacitación; la incomparecencia no justificada y el desaprovechamiento serán tomados en cuenta en el régimen de evaluación y permanencia.

5.3.4 Subsistema de información

El Subsistema de Información responde a la necesidad de ofrecer a los órganos jurisdiccionales, docentes y participantes de los cursos de capacitación inicial y permanente, la documentación e información legislativa, jurisprudencial y doctrinal actualizada, buscando optimizar el funcionamiento del sistema, la toma de decisiones y adopción de políticas institucionales en la materia.

Las actividades se concentran en la obtención, el análisis, procesamiento y difusión de información relevante, procedente del Poder Judicial y de otras entidades públicas.

6. Breve Referencia del Instituto de la Judicatura de Bolivia

La ley del Consejo de la Judicatura, ha dado lugar a la creación del Instituto de la Judicatura de Bolivia, conceptualizado como una Unidad Académica de servicio al Poder Judicial, con un objetivo claro y preciso que es el de dotar a la sociedad y al sistema judicial boliviano de servidores, especialmente capacitados y permanentemente actualizados, para mejorar por ende el servicio de administración de justicia del país y que, en el marco de sus funciones específicas, genera e innova conocimientos en todas las ramas del derecho, tanto sustantivo como adjetivo, propendiendo siempre al logro de resultados a corto, mediano y largo plazo.

El Instituto de la Judicatura, cual establece el art. 1 de su Reglamento, es la Unidad desconcentrada de capacitación de los servidores judiciales, dependiente del Consejo de la Judicatura, que desarrolla actividades académicas y ejecuta cursos de capacitación para los servidores judiciales, en coordinación con las gerencias del Consejo de la Judicatura, más propiamente con la Gerencia de Recursos Humanos y Servicios Judiciales. De la misma forma, también está a su cargo, la suscripción de convenios de colaboración e intercambio académico con otras entidades análogas bolivianas o extranjeras de naturaleza pública o privada y agencias internacionales de cooperación, en el marco de una política de mantenimiento permanente de relaciones de cooperación e intercambio de información con organismos e instituciones públicas y privadas.

Es menester puntualizar que tanto el Programa de Capacitación Inicial como el de Capacitación y Actualización Permanente del Instituto de la Judicatura están orientados a:

- a) La selección y capacitación de los aspirantes al Sistema de Carrera Judicial.

b) La capacitación y actualización permanente de los servidores judiciales incorporados al sistema de la Carrera Judicial, así como del personal que establece el art. 30 de la Ley N° 1817.

c) La preparación de cursos de capacitación y actualización permanente para la reincorporación a la Carrera Judicial de quienes hubiesen dejado el servicio activo. Para cumplir con estas funciones, el Instituto de la Judicatura cuenta con la siguiente estructura organizacional:

- a) Directorio.
- b) Dirección General.
- c) Direcciones de Programas (Selección y Capacitación Inicial, Capacitación y Actualización Permanente e Información).
- d) Unidades Matriciales de Apoyo.

6.1 Directorio

El Directorio, como parte del gobierno del Instituto de la Judicatura de Bolivia, está constituido por vocales que representan a los órganos del Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario Nacional y Colegio Nacional de Abogados. Sus principales atribuciones son las siguientes:

- Aprobar y evaluar los planes y programas anuales de capacitación, y la actualización y entrenamiento que elabore y presente el Director General del Instituto de la Judicatura.
- Evaluar periódicamente la evolución y cumplimiento de los planes de capacitación, actualización y entrenamiento.
- Considerar el plan operativo anual y el presupuesto anual del Instituto de la Judicatura.
- Autorizar al Director General la suscripción de acuerdos y convenios con instituciones de educación judicial y organizaciones de cooperación internacional.
- Aprobar y modificar los Reglamentos y Manuales específicos del Instituto de la Judicatura y contratar al personal de apoyo necesario.

El Director General es la máxima autoridad ejecutiva en el orden administrativo y académico del Instituto de la Judicatura, representa -junto al Presidente del Directorio- al Instituto en todo acto jurídico y ante toda persona natural o jurídica, pública o privada, además dirige, coordina y controla todas las actividades del Instituto para la consecución de sus objetivos.

6.2 Programa de selección y capacitación para el ingreso al sistema de la carrera judicial

Sus actividades comprenden dos fases:

- Fase de selección de postulantes.
- Fase de capacitación y evaluación de los postulantes al Sistema de Carrera Judicial.

Este Programa se encuentra a cargo de un Director nombrado por el Directorio del Instituto previo concurso de méritos y examen de competencia. A la fecha, este Programa ya ha capacitado en dos cursos a 90 profesionales abogados para que ejerzan la función jurisdiccional como jueces de Instrucción.

6.3 Programa de capacitación y actualización permanente

El programa de Capacitación y Actualización Permanente desarrolla actividades y programas académicos de capacitación y actualización de los funcionarios judiciales que forman parte del Sistema de la Carrera Judicial, así como del personal a que hace referencia el art. 30 de la ley 1817 (gerentes, notarios de Fe Pública, y funcionarios auxiliares del Poder Judicial). Este programa, a su vez se divide en dos Subprogramas:

- Capacitación y actualización permanente de los funcionarios judiciales.
- Capacitación y evaluación de los postulantes para ascensos y designación en los cargos de vocales y ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Se encuentra a cargo de un Director nombrado bajo las mismas condiciones que el Director del Programa de Selección para el Ingreso; operativiza y ejecuta los cursos de capacitación a través de las coordinaciones de Área Civil y Familia y Constitucional y Penal.

6.4 Programa de Información

Ejecuta actividades de obtención, clasificación y distribución de información legislativa, doctrinal y jurisprudencial entre los funcionarios judiciales, así como la difusión oportuna de la jurisprudencia y actividades que desarrolla el Poder Judicial en general y el Instituto de la Judicatura en particular.

7. Escala Salarial

La escala salarial vigente en Bolivia para funcionarios judiciales es la siguiente:

Ministros de la Corte Suprema.	Bs. 26.120	US\$ 3.607
Vocales de Corte Superior.	Bs. 15.800.-	US\$ 2.182
Jueces de Partido.	Bs. 8.900	US\$ 1.229
Jueces de Instrucción.	Bs. 5.157.-	US\$ 712
Secretarios de Juzgados de Partido.	Bs. 2.193.-	US\$ 303
Secretarios de Juzgados de Instrucción.	Bs. 2.113.-	US\$ 292

(Tipo de cambio al 27 de nov. 2002: 1 US\$ = 7.24 Bs.)

8. Estructura Organizacional

Los tribunales competentes en materia penal son:

8.1 Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y es competente en materia penal para conocer la substanciación y resolución de los recursos de casación, la substanciación y resolución de los recursos de

revisión de sentencia condenatoria y las solicitudes de extradición. Para ello, la Corte Suprema de Justicia por Acuerdo de Sala Plena, ha determinado la conformación de una Sala Penal con dos ministros y recibe el apoyo de un secretario de Cámara y dos abogados asistentes, encargados de realizar informes para la resolución de casos.

8.2 Cortes superiores de justicia

Las Cortes Superiores de Justicia son nueve en todo el territorio nacional, tienen jurisdicción en todo el distrito judicial y están divididas en Salas por Materias de acuerdo a la carga procesal. Por tanto, algunos distritos cuentan con tres salas penales, otras con dos y otras con una sala penal; tienen el apoyo de un secretario de Cámara por cada sala penal. Estas son competentes para conocer: la substanciación y resolución del recurso de apelación incidental; la substanciación y resolución del recurso de apelación restringida interpuesta contra las sentencias, y las excusas y recusaciones contra los jueces unipersonales de primera instancia y de los jueces de ejecución penal y los conflictos de competencia.

8.3 Los Tribunales de Sentencia

Tienen jurisdicción en el asiento judicial de sus funciones, tribunales que están integrados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos y son competentes para conocer la substanciación y resolución del juicio en todos los delitos de acción pública, con las excepciones señaladas para los jueces de Sentencia. En ningún caso el número de jueces Ciudadanos será menor al de jueces Técnicos. El Presidente del Tribunal será elegido entre los jueces Técnicos.

8.4 Jueces de Sentencia

Los Jueces de Sentencia, tienen jurisdicción en el asiento judicial de sus funciones, se integra por un Juez Unipersonal, y tiene competencia para conocer la substanciación y resolución de juicios por delitos de acción privada; juicios por delitos de acción pública sancionados con pena no privativa de libertad o con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de cuatro o menos años; el procedimiento para la reparación del daño, cuando se haya dictado sentencia condenatoria, la extinción de la acción penal en el caso de conflictos resueltos por las comunidades indígenas y, el recurso de *Habeas Corpus* cuando a ellos les sea planteado.

8.5 Jueces de Instrucción

Tienen jurisdicción en el asiento judicial de sus funciones y tienen competencia para ejercer el control de la investigación. Además, emitir las resoluciones jurisdiccionales que correspondan durante la etapa preparatoria y de la aplicación de criterios de oportunidad. La substanciación y resolución del proceso abreviado. Decidir la suspensión del proceso a prueba. Homologar la conciliación cuando les sea presentada. Decidir sobre las solicitudes de cooperación judicial internacional. Conocer y resolver sobre la incautación de bienes y sus incidentes y de los recursos de *Habeas Corpus*, si no existieran jueces de Sentencia en su asiento jurisdiccional, cuando a ellos les sea planteado.



8.6 Jueces de Ejecución Penal

Tienen jurisdicción en el distrito judicial, son competentes para ejercer el control de la ejecución de las sentencias y de las condiciones impuestas en la suspensión condicional del proceso, del control de la suspensión condicional de la pena y del respeto de los derechos de los condenados. La substanciación y resolución de la libertad condicional y de todos los incidentes que se produjeran durante la etapa de ejecución y la revisión de todas las sanciones impuestas durante la ejecución de la condena que, inequívocamente, resultaran contrarias a las finalidades de enmienda y readaptación de los condenados. Reciben el apoyo de un secretario, además de una trabajadora social.

8.7 Los Secretarios

Los jueces y tribunales de Sentencia serán asistidos por un Secretario por juzgado o tribunal, los mismos que cumplen funciones de ordenar las notificaciones, disponer la custodia de objetos probatorios secuestrados, llevar al día los registros y estadísticas, dirigir al personal auxiliar, informar a las partes y colaborar en todos los trabajos que el Juez o el Tribunal ordenen.

En cuanto concierne a los juzgados y tribunales de Sentencia, de acuerdo al procedimiento penal, no están divididos en materias de especialización como: ordinaria, aduanera o de substancias controladas. Consecuentemente, todos tienen competencia para conocer todos los delitos con la excepción de la sanción que prevé cada ilícito penal que determina la competencia del juez de sentencia o del tribunal de sentencia.

Sin embargo, el Proyecto de Ley de Organización del Poder Judicial, establece la especialización de los juzgados y tribunales de Sentencia.

9. Régimen Disciplinario

El Consejo de la Judicatura ejerce la función disciplinaria en el Poder Judicial, desarrollando sus atribuciones con independencia funcional en todo el territorio nacional. Para ello, ha aprobado el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial con la finalidad de regular los procedimientos y sanciones emergentes de la comisión u omisión de faltas muy graves, graves y leves, previstas en la ley 1817.

Es importante hacer notar que, la acción disciplinaria es independiente de la acción penal, consecuentemente, los funcionarios judiciales sólo serán juzgados y sancionados administrativa y disciplinariamente cuando por acción u omisión de sus funciones incurran en las falta establecidas en la ley.

9.1 Estructura Organizacional

a) Unidad de Régimen Disciplinario, que ejerce la función disciplinaria, como inspección, investigaciones previas encomendadas y de oficio, para acusar ante los tribunales disciplinarios, almacenar, procesar y brindar información generada por la actividad disciplinaria del Consejo de la Judicatura.

b) Tribunal Sumariante, que se constituye como el tribunal disciplinario de primera instancia.

c) Tribunal de Apelación, constituido por el Pleno del Consejo de la Judicatura y actúa como tribunal de instancia, con facultades para conocer en grado de apelación o revisión las resoluciones del Tribunal sumariante.

Ahora bien, las faltas disciplinarias de competencia de los tribunales disciplinarios son las acciones u omisiones que la Ley N° 1817 clasifica en:

- Faltas Muy Graves.
- Faltas Graves.
- Faltas Leves y otras.

Las sanciones principales son:

- a) Destitución, en caso de faltas muy graves cometidas por funcionarios judiciales que no sean vocales ni Jueces.
- b) Suspensión de uno a doce meses en casos de faltas graves.
- c) Multa de hasta el 20% del haber mensual o apercibimiento, en casos de faltas leves.

La ejecución de las sanciones está a cargo de la Gerencia de Recursos Humanos, de la Gerencia Administrativa y Financiera y de la Unidad de Régimen Disciplinario.

10. Relación con los Demás Operadores de Justicia

El Poder Judicial ha estrechado vínculos con los demás operadores de justicia del país a través del Instituto de la Judicatura de Bolivia en los diferentes programas de capacitación que se ha emprendido junto a la cooperación internacional, fundamentalmente en dos eventos de mucha importancia y valía, como ha sido el Curso de Especialización en Derecho Procesal Penal, antes de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal que ha permitido cimentar bases teórico doctrinales para la construcción del nuevo sistema procesal penal y el Circuito Procesal Penal Modelo, como programa de alto rendimiento, basado en la interactuación de los operadores de justicia que permitió identificar los múltiples problemas de aplicación práctica de la nueva normativa, antelar problemas para imponer correctivos y soluciones inmediatas y la parte operativa del proceso penal. Estos dos grandes eventos han reunido a jueces, fiscales, policías y abogados defensores cada uno cumpliendo el verdadero rol que les asigna la ley.

De la misma forma, el Poder Judicial ha propiciado encuentros y talleres con todos los operadores de justicia, buscando siempre dar solución a los problemas de coordinación que al inicio de la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, se había presentado fundamentalmente entre la Fiscalía y la Policía, empero que, paulatinamente, al presente se viene superando estas dificultades de coordinación.

11. Forma de Dirección de la Audiencia del Juicio Oral

Al inicio del proceso de capacitación, una de las debilidades más frecuentes que se detectó en los operadores jurisdiccionales, era la falta de destrezas y habilidades en la dirección y conducción de audiencia, por la introducción de la

oralidad en el proceso penal y la resolución inmediata de las solicitudes que presentaban las partes. Esta dificultad constituía el resabio del sistema inquisitorial que hasta el año 2001 imperó en Bolivia, toda vez que el operador jurisdiccional bajo el antiguo sistema, no era más que un intermediario en el interrogatorio, pues él mismo debía pasar por el Juez bajo la fórmula «*Que diga el testigo señor Juez sí...*». Además resultó bastante complicado situar al Juez como un verdadero árbitro en la contienda judicial, como el tercero imparcial, toda vez que el viejo sistema le facultaba producir, incluso de oficio, prueba extraordinaria.

A la luz del nuevo sistema procesal, el operador jurisdiccional emerge como el tercero imparcial, que debe adoptar decisiones en función al principio de la inmediación y celeridad, e inmediatamente planteada que sea una solicitud de partes toda vez que, conforme impone el Código de Procedimiento Penal, corresponde al Juez o Presidente del Tribunal dirigir la audiencia, ordenando para ello todos los actos necesarios para el desarrollo del juicio, garantizando el ejercicio pleno de la acusación, así como el ejercicio de la defensa.

12. Fundamentación de las Sentencias, Redacción de Fallos. ¿Qué Cambios Existen en Relación al Anterior Sistema?

La sentencia constituye la resolución más trascendental del proceso penal y es la manifestación más importante de la función jurisdiccional.

Bajo el sistema anterior -lamentablemente- la sentencia se traducía en una simple relación de hechos, sin establecer las circunstancias que fueron objeto del juicio, mucho menos una explicación precisa de las razones que llevaron al juzgador de que, la prueba aportada durante el juicio, sea suficiente para generar la convicción sobre la responsabilidad penal del imputado.

Las deficiencias anotadas resultan del incumplimiento de elementales principios que hacen al debido proceso penal. Las más de las veces los procesos penales en la etapa del juicio, primera instancia, duraban años. Vale decir que no existía inmediación, ni celeridad en su tramitación. Muchas veces un juez era el que recibía las declaraciones del imputado, otro la recepción de las pruebas y otro el que pronunciaba la sentencia en base a cantidades impresionantes de papeles que implicaban el registro del juicio, en franco desconocimiento al Juez natural.

Hoy la sentencia es pronunciada inmediatamente después de concluido el juicio llevado adelante cumpliendo los principios de oralidad, inmediación, contradicción y celeridad, en base a lo visto y oído en el juicio.

Por imperio del Nuevo Código de Procedimiento Penal, deben observarse los presupuestos externos o requisitos de forma y los presupuestos internos:

Los primeros referidos a la identificación del juez o tribunal, de las partes y los datos personales del imputado, la correcta y precisa descripción del hecho que se ha juzgado, el voto de los miembros del Tribunal con la fundamentación de hecho y derecho cuando corresponda.

Presupuestos Internos, dividido en los siguientes niveles:

a) Fundamentación Fáctica: es la descripción completa y suficiente del acontecimiento histórico que constituye el objeto de la acusación. Es decir, del hecho acusado y del hecho probado.

b) Fundamentación Probatoria: descripción de los medios de prueba y las reglas de valoración de la prueba (sana crítica).

c) Fundamentación Jurídica: es la vinculación a la cita de disposiciones legales y su interpretación en el caso concreto.

Consecuentemente, la fundamentación de una sentencia debe contestar básicamente a cinco preguntas:

- a) ¿Quién es el imputado? Implica la descripción específica del imputado.
- b) ¿Qué es lo que hizo? Descripción de las circunstancias del hecho delictivo.
- c) ¿Cómo lo sabe el juzgador? Valor otorgado a los medios de prueba.
- d) ¿Qué disposiciones legales violó el comportamiento del imputado? Los motivos de derecho en que se basa la sentencia.
- e) ¿Qué consecuencias tienen estas violaciones y por qué? Las razones por la fijación de la pena, parte dispositiva.

13. Sistema de Asignación de Casos

El Sistema de Asignación de Casos, según órdenes jurisdiccionales es la siguiente:

13.1 Juzgados de Instrucción en lo Penal

Se distribuyen los casos mediante un sistema computarizado denominado IANUS. Es, en realidad, el sistema -que por sorteo y tomando en cuenta la carga procesal- asigna a determinado juzgado el número de causas correspondiente.

La asignación de casos se determina en base a que el sistema IANUS tiene cargados parámetros para determinar la carga procesal, como ser el tipo de delito, número de imputados, número de querellantes, otorgándole a cada caso un porcentaje.

Por ejemplo, en Sucre existen dos juzgados de Instrucción (Primero y Segundo), por lo que, según la carga procesal que tengan ambos Juzgados, el sistema determinará a cuál corresponde la causa entrante.

En la práctica se presentan las causas ante la Oficina de Recepción de Causas, se introducen al sistema computarizado con las características señaladas anteriormente y salen del mismo con el indicativo a qué juzgado corresponde, porque el sistema procedió al sorteo correspondiente mediante la carga procesal.

Realizado este sorteo por el sistema IANUS, pasa a Secretaría de Cámara de Sala Penal, la que registra la causa y es dada nuevamente a la Encargada de Recepción de Causas para que lleve al Juzgado de Instrucción correspondiente.



13.2 Jueces de Sentencia

Tratándose de las atribuciones que tienen los Jueces de Sentencia, directamente son presentados los trámites ante la Oficina de Recepción de Causas, momento en el cual, según los parámetros dados anteriormente por el sistema computarizado, se procede al sorteo de las causas, basados en la carga procesal de los diferentes Juzgados.

Una vez hecho este procedimiento, se lleva la causa ante la Secretaría de Cámara, que procede a su registro, e igualmente es la encargada de Recepción de Causas que lleva el caso ante el Juzgado correspondiente.

13.3 Tribunales de Sentencia

Los Tribunales de Sentencia son competentes para la sustanciación y resolución del juicio en todos los delitos de acción pública, sancionados con pena privativa de libertad mayor de cuatro años.

Las acusaciones se presentan ante la Oficina de Recepción de Causas y es el sistema, igualmente, el que determina cuál de los tribunales de Sentencia va a conocer la causa, según los parámetros ya señalados anteriormente.

13.4 Cortes Superiores

Las Salas Penales de las Cortes Superiores son competentes para conocer:

- 1) La sustanciación y resolución del recurso de apelación incidental.
- 2) La sustanciación y resolución del recurso de apelación restringida, interpuesto contra las sentencias.
- 3) Las excusas o recusaciones contra los Jueces unipersonales de primera instancia y de los Jueces de ejecución penal.

En cuanto a los recursos de apelación incidental, éstos se interponen en primera instancia ante el Juez que dictó la resolución, éste remitirá las actuaciones a la Sala Penal de la Corte Superior.

En la práctica, no se distribuye las causas por turno en las dos salas, sino por número de llegada (una causa para una sala, otra para la otra y así sucesivamente). De esta manera no existen diferencias en cuanto al tipo de apelación o excusas, etc., todas se toman en cuenta como causa.

Se procede al registro computarizado y manual, ingresando la causa ante el Vocal Semanero, quien -previos los decretos correspondientes- dispone la remisión al Vocal de turno para su resolución.

Si se trata del recurso de apelación restringida, contra las sentencias, igualmente se presenta ante el Juez que dictó la sentencia. Éste remite las

actuaciones ante el Tribunal de Alzada, en este caso, primero ante la Secretaria de Cámara de Sala Penal de la Corte Superior, quien realiza el mismo procedimiento.

Aquí existe una diferencia. Si se requiere y solicita audiencia, ingresa al Vocal Semanero, quien señala audiencia y después de la audiencia, se procede al sorteo directamente, dándosele al Vocal Relator.

13.5 Corte Suprema

Tratándose de la Corte Suprema de Justicia es necesario puntualizar que, en materia penal, la misma interviene o conoce:

- 1) Los Recursos de Casación.
- 2) Los Recursos de Revisión de Sentencia Condenatoria Ejecutoriada.

Por lo que al hacer referencia al sistema de distribución de casos, es necesario señalar que, tratándose de Recursos de Casación, los mismos son remitidos ante la Sala Plena de la Corte Suprema, la cual distribuye a la Sala Penal; ya en esta sala se procede al registro (tanto en libros, como en la base de datos del sistema informatizado) otorgándole un número a cada causa, con la consiguiente fecha de ingreso.

bolivia

Bolivia

B- MINISTERIO PÚBLICO *Por Edgar Petersen Kelley¹²⁶*

1.- Breve Reseña Histórica

Concluida la Guerra de la Independencia el Ministerio Público surge como parte integrante de la Corte Superior de Justicia de Chuquisaca, creada por Decreto de 27 de abril de 1825, emitido por el mariscal Antonio José de Sucre, para constituirse en el defensor de la legalidad y de los intereses de la vida comunitaria.

No obstante, por espacio de más de un siglo y medio, salvando honrosas excepciones, se apartó de sus fines esenciales, para convertirse en organismo dependiente y poco menos que legitimador de consignas de los detentadores del poder.

Frente a un Ministerio Público todavía bajo un sistema inquisitivo, pues concentraba las funciones acusadora y juzgadora en manos del juez; relegaba a los fiscales las tareas de investigación y definición de la acusación; vulneraba las garantías constitucionales y las reglas del debido proceso; reduciendo al Ministerio Público a funciones puramente formalistas y desnaturalizaba las estructuras organizativas y funcionales del mismo.

Sólo el desconocimiento de su importante rol en la evolución del sistema procesal penal podía haber inducido a sustentar la desafortunada idea de abolir al Ministerio Público, plasmada en parte por el decreto supremo de 19 de marzo de 1937, que suprime las fiscalías provinciales, permitiendo que los jueces organicen de oficio los sumarios, sin esperar requerimiento fiscal, quebrantando así un elemental principio de juzgamiento penal.

La promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 19 de febrero de 1993, sienta las bases firmes para enmendar semejantes aberraciones y devolver al órgano acusador su condición de sujeto activo del proceso penal y bastión fundamental del Estado de Derecho. No obstante, la transición de un período en que el Ministerio Público quedó atrapado por factores que determinaron su presencia puramente formal en el quehacer judicial hacia otro que le permita asumir protagonismo desde la fase de la investigación, ha ocasionado nuevos contratiempos proclives a la desnaturalización de sus fines, debido al desconocimiento de la vasta red de presupuestos doctrinales que informan al mencionado ordenamiento jurídico, y que persigue incansablemente la reforma estructural del sistema de enjuiciamiento penal.

¹²⁶Director Nacional de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Bolivia.

Al promulgarse el denominado nuevo Código de Procedimiento Penal, ley 1970 de 31 de mayo de 1999, el nuevo rol otorgado al Ministerio Público, que responde en gran parte a aquella red de presupuestos doctrinales, hizo indispensable la derogación de la antigua Ley Orgánica y la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público que le permita enfrentar los nuevos retos. Así, con fecha 13 de febrero de 2001 se dicta la ley 2175, Ley Orgánica del Ministerio Público, norma legal que establece los nuevos principios bajo los cuales debe desarrollar sus funciones el Ministerio Público.

Esta novísima Ley Orgánica del Ministerio Público tiene -entre otros- un título dedicado al Sistema de Recursos Humanos. En dicho Título V, se establecen las normas relativas al Sistema de Carrera Fiscal, disgregado en el subsistema de Planificación, Ingresos, Evaluación, Permanencia, Promoción, Capacitación, Escalafón, Información y Remuneración, así como las normas relativas al Sistema de Dotación de Personal y la Carrera Administrativa. El Título VI está dedicado al Régimen Disciplinario del Ministerio Público, régimen que se encuentra asistido por la Inspectoría General, que constituye un órgano que se puede definir como el Fiscal dentro de la Fiscalía.

2. Estructura Orgánica del Ministerio Público

Con objeto de tener mayor claridad en la exposición, es menester indicar que el Ministerio Público de la Nación en Bolivia, en lo referente a la Carrera Fiscal, se encuentra estructurado de la siguiente forma:

a) Fiscal General de la Nación: *«El máximo representante del Ministerio Público. Ejerce autoridad en todo el territorio nacional y sobre todos los funcionarios del Ministerio Público.»* Desempeña sus funciones por el plazo de diez (10) años.

b) Fiscales de Distrito: *«Son los representantes de mayor jerarquía del Ministerio Público en su distrito.»* Con la ley anterior eran nombrados por un período de 4 años, actualmente no tienen plazo legal.

c) Fiscales de Recurso: Encargados de *«intervenir en representación del Ministerio Público ante el tribunal de casación.»* Creados en la nueva ley en sustitución a los anteriores fiscales de Sala Suprema.

d) Fiscales de Materia: *«Ejercerán la acción penal pública.»* Con la ley anterior eran nombrados por un período de 4 años, actualmente, no tienen plazo legal.

e) Fiscales Asistentes: *«Son los asignados para asistir a los Fiscales de Materia en el cumplimiento de sus funciones.»* Creados en la nueva ley en sustitución a los agentes fiscales.

Nota:

A pesar de lo expuesto, los fiscales de Materia, por imperio de disposición transitoria, continúan atendiendo causas en materias civil, laboral, familiar, administrativa y otras.

Aparte de los indicados en la norma legal, el Ministerio Público cuenta con asistentes legales y auxiliares legales, quienes realizan funciones administrativas de apoyo a los fiscales (registros, notificaciones y otros).

Desde otra óptica, el Fiscal General de la Nación cuenta con órganos consultivos y que contribuyen al manejo del sistema de Recursos Humanos:

1) Consejo Nacional del Ministerio Público:

Conformado por el Fiscal General de la Nación, los nuevos fiscales de distrito, un fiscal de recurso, un fiscal de materia y el Inspector General.

Tienen -entre otras- la atribución de proponer temas para el Tribunal de Disciplina y para la designación de los funcionarios que participarán en el Tribunal de Concurso, y tema para la designación del Inspector General y elaborar la lista de miembros del Tribunal de Disciplina.

2) Tribunal de Concurso:

Conformado en cada distrito por tres funcionarios de la Fiscalía de Distrito, un representante del Colegio de Abogados y un representante de la Universidad Pública.

3) Tribunal Nacional de Disciplina:

Conformado por doce abogados de prestigio y ética reconocidas, quienes en grupos de tres juzgan en primera instancia a los Fiscales de Distrito y en segunda instancia a los demás funcionarios distritales, juzgados por el Fiscal de Distrito.

4) Inspectoría General:

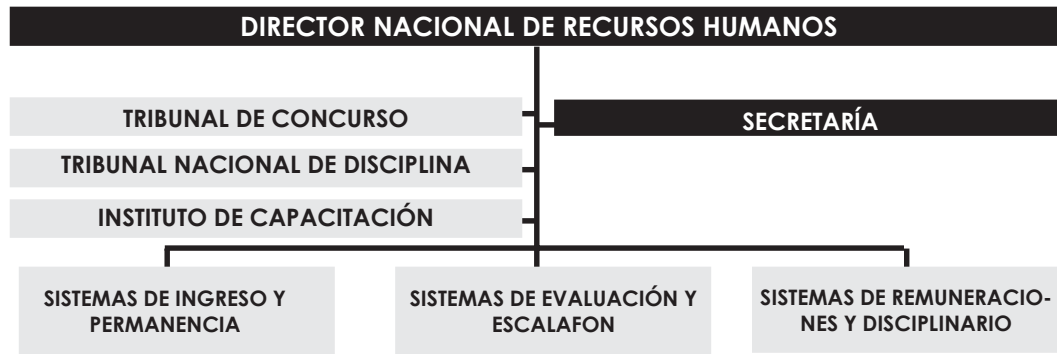
Órgano responsable de recibir y procesar las denuncias interpuestas contra los funcionarios, realizar inspecciones para asegurar la eficiencia y eficacia del Ministerio Público.

3. Estructura organizacional

El Ministerio Público de Bolivia tiene una estructura organizacional de tipo piramidal ampliada, de mando vertical disperso.



ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS



EDGAR PETERSEN KELLY

4. Sistema de Selección de Fiscales

El sistema de selección de fiscales, denominado subsistema de ingresos en la ley boliviana obliga, que toda acefalía o designación nueva deba ser realizada sobre la base de una convocatoria pública (véase artículo 90) sea interna o externa y, la selección es realizada por medio de un concurso de méritos (evaluación curricular) o exámenes de oposición y competencia.

Sobre el particular se tiene que el artículo 95 de la ley establece que el 50% (cincuenta por ciento) las vacancias de fiscales de materia y de recursos deben ser cubiertas por miembros de la Carrera Fiscal, permitiendo el desarrollo del subsistema de promoción.

Para optar a los cargos de la Carrera Fiscal se requiere:

- Ser boliviano de origen y ciudadano en ejercicio.
- Ser abogado.
- Idoneidad.
- No estar comprendido en las incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones legales.

El cargo de **Fiscal General de la Nación** es designado por el Congreso Nacional por dos tercios (2/3) de los miembros presentes.

Los cargos de **Fiscal de Distrito** son designados por la Cámara de Diputados por dos tercios (2/3) del total de sus miembros, en base a nómina de postulantes de la Carrera Fiscal. En realidad, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio Público está pendiente la designación de los nueve Fiscales de Distrito, ya que los que se encuentran en ejercicio, han vencido en su plazo de designación (4 años), conforme a la ley anterior.

Para los cargos de **Fiscal de Recursos** se requiere haber ejercido la profesión de abogado, juez o fiscal por cuatro años; son designados por el Tribunal de Concurso, que a la fecha no se encuentra conformado por no contar con el Consejo Nacional del Ministerio Público ya que los Fiscales de Distrito no fueron nombrados conforme a ley.

Para los cargos de **Fiscal de Materia** se requiere haber ejercido la profesión de abogado, juez o fiscal por cuatro años; son designados por el Tribunal de Concurso.

Y para los cargos de **Fiscal Asistente** se requiere haber ejercido la profesión de abogado, juez o fiscal por dos años; son designados por el Tribunal de Concurso.

Nota:

Al no contar aún con el Tribunal de Concurso el Ministerio Público se ha visto obligado a dar aplicación a una medida transitoria de la misma Ley Orgánica que permite al Fiscal General designar directamente a fiscales de Materia, denominados Fiscales Adjuntos, por un período limitado no mayor a doce (12) meses así como fiscales asistentes adjuntos, bajo los mismos límites temporales. A este fin se determinó que se respeten todos los límites legales y realicen todos los pasos establecidos, como convocatoria, calificación curricular, entrevistas y designación, dentro de los marcos y parámetros de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

5. Estabilidad de los Fiscales

La estabilidad funcionaria de los fiscales, es una de las dificultades que debe enfrentar el Ministerio Público de Bolivia, pues a la fecha no existe ningún tipo de garantía de estabilidad funcionaria dentro del Ministerio Público.

La normativa de la Ley Orgánica del Ministerio Público, establece la existencia de una Carrera Fiscal y su correspondiente Escalafón; empero, para el funcionamiento pleno de la Carrera Fiscal se debe contar con el nombramiento legal de los fiscales de Distrito (Jefe del Ministerio Público de cada departamento), nombramiento que por disposición de la misma ley debe ser realizado por la Cámara de Diputados. (órgano legislativo) (afectando severamente la independencia del Ministerio Público). Dicha Cámara, a pesar de varias promesas, no ha nombrado a esos funcionarios hace más de ocho años, provocando que los fiscales de Distrito carezcan de legitimidad para conformar el Consejo Nacional del Ministerio Público.

La falta de designación de los fiscales de Distrito, impide el nombramiento del Tribunal de Concurso, imposibilitando ese hecho, el nombramiento de fiscales en cumplimiento de las reglas de la Carrera Fiscal.

A la fecha, y con el objeto de salvar las dificultades expuestas, el Fiscal General de la República, haciendo uso de una disposición transitoria de la ley, realiza nombramientos de Fiscales en calidad de «adjuntos», por un periodo de un año, el cual es prorrogable por otro u otros periodos iguales, en base a resolución fundada.

Este sólo hecho permite ver que no existe estabilidad funcionaria, pero aún se presentan mayores dificultades, ya que en el Ministerio Público de Bolivia no existía una Dirección de Recursos Humanos, y la administración del factor recursos humanos se encontraba asignado a la administración financiera, que recibía demasiada influencia del personal de jerarquía -y aún externa- no existiendo un sistema claro de ingresos y menos de evaluación.

Actualmente, con la creación de la Dirección de Recursos Humanos, se ha establecido un sistema de ingresos, afectado por lo expuesto en el párrafo anterior,

pero igualitario buscando evitar la influencia interna y externa, que por estar tan arraigada, resulta difícil extirparla, pero se realizan los esfuerzos para ir reduciendo su presencia.

6. Capacitación, Supervisión y Evaluación de Fiscales

6.1. Capacitación

El artículo 92 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia ha dispuesto la creación del Instituto de Capacitación del Ministerio Público, disponiendo que sus funciones están dirigidas a:

- Programas dirigidos a los que deseen incorporarse a la Carrera Fiscal.
- Inducción a los nuevos funcionarios, tanto de la Carrera Fiscal como administrativos y de apoyo.
- Capacitación, actualización y especialización a los funcionarios ya en ejercicio de funciones.

El Instituto de Capacitación del Ministerio Público, que es un órgano de la Fiscalía General y ha priorizado la capacitación de los fiscales de Materia, Adjuntos y Asistentes, en vista de la entrada en vigencia plena (2002) del Código de Procedimiento Penal de 1999, realizando con la cooperación de organismos internacionales (como GTZ y USAID) en forma directa, hasta el momento, 25 cursos inductivos y de capacitación en el nuevo procedimiento penal.

Con la cooperación de éstos y otros organismos ha realizado cursos sobre temas específicos como: Legislación Aduanera, Técnicas de Investigación Criminal, Técnicas de Interrogatorio y Dibujo de Ejecución, Manejo del Manual de Investigación, Investigación de Crímenes del Narcotráfico, Especialización en Derecho Ambiental y Delitos Ambientales, Lucha Anticorrupción y muchos otros.

Por otro lado, por intermedio del Instituto, se ha participado de cursos internacionales y conferencias de expertos sobre temas específicos.

6.2. Supervisión

Entre las atribuciones específicas del Fiscal General de la República, se encuentra el designar, entre los fiscales de Materia, a coordinadores de área, según las necesidades de servicio. Al momento se han designado a tres coordinadores regionales de sustancias controladas (cada uno encargado de tres distritos), se encuentra en proceso la designación de tres coordinadores para el área de delitos aduaneros. Se tienen asignados los coordinadores de área de la lucha anticorrupción (uno por distrito) y el proyecto de evaluación previa para la designación de coordinadores en cada una de las áreas de los delitos ordinarios (delitos económicos, delitos contra la propiedad, etc.) se encuentra en etapa de revisión.

Estos coordinadores responderían, cada uno en su área, a los responsables de la Unidad de Supervisión. Esta unidad de supervisión está atendida por funcionarios de la Fiscalía General que tienen otras funciones específicas (Asesor

Legal, Asesor General, Secretario General, etc.) informando tanto al Fiscal General como a la Dirección de Recursos Humanos y a la Inspectoría General.

6.3. Evaluación del Trabajo de Fiscales

Dentro del sistema de Recursos Humanos, se encuentra el subsistema de evaluación de fiscales, subsistema que es independiente del Escalafón de la Carrera Fiscal. Este subsistema se encuentra enfocado en el cumplimiento de lo determinado por el artículo 30 de la Ley Orgánica del Ministerio Público que dispone la cesación de los funcionarios que por dos años consecutivos, hubiesen recibido la calificación de insuficientes.

Para la consecución de este objetivo, se han determinado cinco tipos de evaluación que con calificadas anualmente y en forma independiente, a objeto de que la calificación final anual y bianual se vea liberada de criterios personales.

1) Evaluación de desempeño, realizada sobre la base del seguimiento de causas atendidas, teniendo en cuenta los resultados numéricos simples, sin influencia de los criterios que impone cada caso específico.

2) Evaluación del superior jerárquico, realizada por el superior en base a los formularios especiales aplicables a los diferentes ámbitos del trabajo del funcionario evaluado. Una vez lograda una mayor madurez del sistema, se aplicara la evaluación abierta del superior al inferior -con la participación de ambos operadores- y posteriormente, la del inferior al superior bajo la misma modalidad.

3) Evaluación horizontal, realizada por los compañeros de trabajo del mismo nivel, en base a formatos prediseñados.

4) Evaluación psicológica a distancia.- realizada por el sistema MMPI, que permite conocer la evolución psicológica del profesional de una gestión a otra y evitar riesgos de desviaciones hacia tendencias de corrupción u otras.

5) Evaluación de denuncias. Se realiza en base a la información obtenida de las denuncias presentadas contra el profesional en el desempeño de sus funciones y, en su caso, de las sanciones impuestas durante la gestión. Sobre el particular, es importante indicar que la existencia de denuncias no conlleva necesariamente a considerar una mala evaluación, ya que en muchos casos esas denuncias emergen precisamente con la finalidad de intentar intimidar a fiscales que realizan buenos trabajos.

El sistema de evaluación (calificación), según la norma legal se presenta en dos etapas:

· La primera durante los dos primeros años de trabajo de un fiscal que asume el cargo previa convocatoria y calificación del Tribunal de Concurso, en caso de tener calificación insuficiente por dos oportunidades (semestrales), es causal de retiro justificado.

· La segunda: al final de los dos años, el fiscal recién ingresa a la Carrera Fiscal, momento desde el que es calificado anualmente, pudiendo ser destituido por dos calificaciones de insuficiente.

Asimismo, aún no se ha aprobado el reglamento de evaluación, lo que lógicamente influye en el sistema, haciéndolo vulnerable a opiniones e injerencias internas y/o externas.

Esa inestabilidad funcionaria sumada al deficiente sistema de evaluación está provocando que buenos profesionales, que ejercían funciones fiscales, hayan buscado otras posiciones laborales -aún con menores salarios- pero en búsqueda de una mayor estabilidad, causando una pérdida de profesionales de alto nivel. Por otro lado, también ocasiona que algunos profesionales estén más proclives a la corrupción y, en otros casos, la poca o ninguna voluntad de superación profesional especializada y desinterés en cursos de capacitación.

7.- Escala Salarial de los Fiscales y Personal Administrativo

En este rubro se debe indicar que el pago de haberes de los fiscales y funcionarios del Ministerio Público es realizado directamente por el gobierno central a través del Tesoro General de la República, impidiendo así la flexibilidad del pago de incentivos y la modificación de la escala salarial de los funcionarios.

A esto se suma que, el importante cambio sufrido en las funciones propias del Ministerio Público, trajo consigo una deformación en la escala salarial de los funcionarios. Hecho que se busca corregir en la planilla presupuestaria de la gestión 2003, pero sin reducir el nivel salarial de los funcionarios, provocando un aumento temporal del techo presupuestario.

Por otro lado, en las últimas gestiones se ha logrado un importante aumento salarial a favor de los fiscales operativos (fiscales de materia, asistentes, etc.), permitiendo así que en Bolivia, al momento, los fiscales se encuentren mejor pagados que los jueces de igual jerarquía, sin que esto signifique que sean salarios adecuados para la labor que realizan.

Sueldos mensuales en Bolivianos y Dólares

(antes de descuentos legales) Expresada en Bolivianos (Bs.)
(Tipo de cambio a nov. 2002: US\$ 1 = 7.51 Bs.)

Fiscal General de la República	Bs. 28.732,= US\$ 3.826
Fiscal de Distrito	Bs. 16.896,= US\$ 2.250
Fiscal de Recursos	Bs. 13.000,= US\$ 1.731
Fiscal de Materia I	Bs. 10.000,= US\$ 1.332
Fiscal de Materia II	Bs. 9.000,= US\$ 1.198
Fiscal de Materia III (Adjunto)	Bs. 8.000,= US\$ 1.065
Fiscal Asistente	Bs. 4.800,= US\$ 639

Es importante hacer notar que el actual nivel de remuneraciones es novedoso en el Ministerio Público boliviano ya que, recién a partir de la gestión 1999 se pagan salarios iguales o superiores a la misma jerarquía de la judicatura de jueces, y que hasta la gestión indicada los haberes del Ministerio Público eran muy inferiores a la judicatura de jueces.

Si consideramos la intangibilidad de las remuneraciones dentro del marco establecido por el artículo 110 de la Constitución Política de la Nación Argentina «Artículo 110.- Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán

por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.» En la legislación boliviana se encuentran normas de carácter similar.

Respecto a la inamovilidad funcionaria, el artículo 116 de la Constitución Política del Estado de Bolivia, establece en el párrafo sexto que, «Los magistrados y jueces son independientes en la administración de justicia y no están sometidos sino a la Constitución y la Ley. No podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada; la Ley establece el Escalafón Judicial y las condiciones de inamovilidad de los Ministros, Magistrados, Consejeros y Jueces». Norma legal que para el caso de los Fiscales, se encuentra acorde con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que establece los motivos de cesación de funciones, donde la destitución debe ser «de acuerdo a ley» es decir, previo procesamiento disciplinario.

Respecto a la no-disminución de salarios, la ley boliviana está regida por varios principios constitucionales, «remuneración justa» (es decir salario igual por trabajo igual), «irrenunciabilidad de los derechos adquiridos», «nulidad de los convenios contrarios a esa irrenunciabilidad». Dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público (artículo 29) se establece el derecho a «percibir una remuneración acorde con su categoría y jerarquía.» (bajo el principio de remuneración justa, se tiene que el profesional percibirá un salario igual a los otros que ejercen trabajo igual), norma que se encuentra también inscrita en toda la legislación laboral, sea esta de carácter general (Ley General del Trabajo, como las normas especiales, Estatuto del Funcionario Público, Ley de Organización Judicial, etc.).

Desde la óptica de que «no podrá ser disminuida en manera alguna», resulta que la legislación boliviana permite que a todos los trabajadores (públicos y privados) se les imponga sanciones pecuniarias por la comisión de faltas, lo que - sin lugar a dudas-presupone una disminución por un tiempo determinado (generalmente una mensualidad) del salario percibido (aunque no exista una disminución del salario nominal de planilla), sanción que podría ser considerada como infracción de la norma constitucional en la forma que se encuentra redactada en Argentina.

Por lo que en Bolivia la «disminución de haberes» está más bien vinculada al principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, porque el salario percibido es un derecho adquirido que no puede ser afectado, sino dentro del marco de la ley.

8. Sistema de Asignación de Casos

Al implementarse el nuevo sistema de investigación y juzgamiento de causas penales en Bolivia, el sistema de asignación de causas resultó ser una dificultad importante, que requirió diversos ajustes.

Inicialmente se intentó que la distribución de causas en las capitales de departamentos (o distritos) fuera hecha por tipos de delito, así se respetaría la especialización de los fiscales en cierto tipo de investigaciones y juzgamientos; empero, este sistema resultó no responder a la realidad nacional (aunque se aplica en un solo distrito por su particular tipo de delincuencia), ya que resultaban algunos fiscales con una carga importante de trabajo respecto a otros que tenían poco o ningún trabajo.

Posteriormente, se experimentó con la distribución de causas, sin considerar el delito, por turnos (grupos de 10 ó 5 causas para cada fiscal, similar a lo realizado para los jueces), empero la diversidad de causas ha provocado que los fiscales tengan que atender una variedad de investigaciones, provocando la dispersión de esfuerzos y conocimientos.

A la fecha, previa coordinación con la Policía Nacional, se han redistribuido los delitos en nuevos grupos, permitiendo así que -respetando la especialización- se distribuyan las causas por orden de llegada a los fiscales asignados a esas divisiones. En algunos casos y lugares específicos fue menester realizar nuevas distribuciones de fiscales y delitos, a fin de racionalizar el trabajo. Aunque al momento se ha mejorado sustancialmente el sistema, no se ha alcanzado lo ideal, provocado por la existencia de dos tipos de fiscales.

La existencia de dos sistemas de juzgamiento que funcionan al mismo tiempo (Sistema de Liquidación y Sistema de Implementación), trajo consigo la necesidad de fraccionar a los pocos fiscales del país en dos grupos (los implementadores y los liquidadores), por lo que las nuevas causas y la asistencia a turnos de trabajo sólo afectaron a los implementadores; pero, a la medida que avanza la liquidación de causas, se van incorporando lentamente los fiscales liquidadores al nuevo sistema. Al mismo tiempo se determinó que los fiscales liquidadores deben participar en los turnos (fines de semana, etc.), derivando las causas atendidas a los liquidadores para su prosecución.

9. Carga de Trabajo por Fiscal

Otro de los puntos que provocaron que la Fiscalía General de la Nación reaccione en los primeros momentos de la aplicación plena del Código de Procedimiento Penal fue precisamente, la acumulación de causas en manos de unos pocos fiscales, hecho sucedido en las capitales de departamento (o distrito). Esta acumulación inicial, (en algunos casos de hasta 400 causas) resultó ser consecuencia –principalmente- de la poca cantidad de fiscales con que cuenta el Ministerio Público, hecho agravado por la falta conocimiento de la nueva forma procesal por parte de los nuevos fiscales y policías recién asignados a estas funciones (pese al trabajo de capacitación realizado previamente), de la falta de medios necesarios para realizar ciertas diligencias o (en algunos casos) provocado por la no existencia de plazos en el anterior sistema a la que estaban acostumbrados los operadores de justicia.

Por medio de la rotación realizada en la forma de distribución de causas, cursos relámpago de reforzamiento y finalmente redistribución de los fiscales en base a los nuevos grupos de tipos de delitos se logró disminuir esa acumulación, la que lamentablemente no se ha logrado superar en vista del poco personal de fiscales disponibles y el lento descongestionamiento del sistema en liquidación.

La distribución de causas por fiscal arroja un promedio nacional de 1,28 causas / día útil por fiscal. Empero, es de hacer notar que la distribución de los fiscales dentro del territorio nacional (capitales y provincias), según el tipo de delito (propiedades, personas, sustancias controladas, aduanero, etc.), hace que exista una importante diferencia en el cúmulo de causas conocidas por cada fiscal. Así, en provincias pequeñas se tiene un promedio no mayor a sesenta causas por año y en ciudades (delitos contra la propiedad –robos, hurtos) la concentración de causas puede superar fácilmente las 500 al año.

La distribución de la población en el territorio de Bolivia presenta una gran concentración de habitantes en tres capitales de departamento (con más de 1 millón de personas: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, (según orden de concentración). Seguido por otro grupo de cuatro capitales denominadas intermedias (con más de 100 mil personas): Oruro, Sucre, Tarija y Potosí y, dos capitales denominadas pequeñas (con menos de 100 mil personas): Trinidad y Cobija, a lo que siguen otras ciudades y poblaciones de importancia, donde se presenta una significativa concentración de personas o, que por su ubicación territorial o constituirse en centros de producción como el caso de Camiri (petróleo), Chapare (coca), Yacuiba, Puerto Suárez, poblaciones fronterizas y muchos otros, -donde por esa característica propia- resulta necesario contar con un grupo de fiscales. Finalmente, existen otras poblaciones provinciales donde, a pesar de la baja concentración poblacional o baja incidencia de hechos delictuosos, es necesario contar con la presencia del Ministerio Público, como el caso de la población de San Julián en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra que, al ser una población de reciente creación, los controles sociales propios de una sociedad estructurada se encuentra relajados, causando una sustancial presencia de hechos delictuosos.

10. Régimen Disciplinario

Como ya se refirió, el Régimen Disciplinario se encuentra legislado en el Título VI de la Ley Orgánica del Ministerio Público, en el que -independientemente de la responsabilidad civil y/o penal de los delitos cometidos en sus funciones- se califican las faltas como Muy Graves, Graves y Leves, haciendo un listado de qué conductas se consideran muy graves y graves, dejando al sistema de recursos humanos la determinación de las faltas leves. Asimismo establece las sanciones a ser impuestas según la falta cometida, sanciones que van desde la llamada de atención por faltas leves hasta la destitución definitiva para las faltas muy graves.

El Inspector General, al ser el órgano que tiene como función primordial el asegurar el correcto funcionamiento, la eficiencia y la eficacia de las tareas del Ministerio Público, investigar (a denuncia o de oficio) las faltas cometidas por los funcionarios y procesar las denuncias contra fiscales, resultando ser un órgano importante del régimen disciplinario. Su intervención es garantía de imparcialidad ya que es la misma ley quien otorga a este órgano total autonomía funcional en su desempeño. Empero, es el Fiscal General de la República la única autoridad que puede disponer la suspensión del funcionario mientras dure el proceso instaurado contra él.

La Inspectoría General, como juzgador de primera instancia para las faltas graves o muy graves y denuncias contra fiscales de materia y los otros funcionarios, se encuentra súper vigilado por el propio Fiscal General de la República y también por el Tribunal Nacional de Disciplina (ya explicado) quien cumple la función de tribunal de alzada para los juzgamientos realizados por la Inspectoría.

Es de entender que las faltas leves y las faltas de carácter simplemente administrativo sean de competencia de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, la que será controlada -a su vez- por el Inspector General.

Los subsistemas de Evaluación y de Escalafón, reciben la información tanto del inicio de investigaciones y procesos como la información respecto a las sanciones o absoluciones de cada procedimiento abierto.

11. Relaciones Interinstitucionales

11.1 Policía Nacional

Entre todas las instituciones operadoras de justicia las relaciones con la Policía Nacional, fueron las que mayores dificultades han presentado.

En Bolivia la Policía Nacional es la responsable de seguridad ciudadana y de la investigación criminal. La Policía Técnica Judicial (P.T.J.), es el órgano de la Policía Nacional que se encarga de la investigación criminal, la que, hasta antes de la reforma procesal, sólo respondía a los mandos de la propia policía. A partir de la reforma, ese organismo se encuentra bajo control funcional de los fiscales en lo referente a las investigaciones, pero bajo mando de las jerarquías policiales. Esta dicotomía ha llevado que se presente una fricción importante con los mandos medios y superiores de la P.T.J. con los fiscales, ya que unos y otros consideraron que deberían ser los responsables de organizar las investigaciones.

Los intentos de coordinación en el ámbito nacional, a pesar de los roces iniciales, fueron logrados; empero, los mandos medios (jefes de división y directores regionales de la P.T.J.) se resistieron a la dirección funcional de los fiscales. Finalmente, con la colaboración del Comando Nacional de la Policía Nacional y los directores nacionales de la P.T.J. se ha logrado conformar comisiones de coordinación. Dichas comisiones después de un año de esfuerzos conjuntos logró editar el «*Manual de Actuaciones del Fiscal y Policía durante la Etapa Investigativa*» documento que fue aprobado como instrumento operativo por el Fiscal General de la República y el Comandante Nacional de la Policía Nacional configurándose así en el instrumento que rige las acciones de ambos operadores de justicia, realizándose para el efecto seminarios de capacitación conjuntos.

Al momento las relaciones entre estos operadores de justicia han mejorado sustancialmente, subsistiendo aún focos de discordia a nivel más personal que institucional.

11.2 Defensa Pública

Las relaciones entre el Ministerio Público y la Defensa Pública no han sido complejas, debiendo destacarse que en los primeros momentos de la aplicación del sistema procesal, se han presentado importantes cantidades de recursos extraordinarios (*habeas corpus* y amparos constitucionales).

Estos recursos permitieron, de una u otra forma definir los límites de las nuevas normas procesales y las actuaciones durante la etapa investigativa. Las primeras por ser de nueva aplicación, fueron interpretadas por cada operador según su óptica, redundando en interpretaciones disímiles, que fueron dirimidas por el Tribunal Constitucional. Las segundas por las costumbres heredadas del anterior régimen procesal que se pretendieron hacer subsistir en el nuevo sistema más garantista.

Sin embargo, también es importante indicar que las reuniones de coordinación tuvieron muy buenos resultados.

11.3 Poder Judicial

Con este operador de justicia, las relaciones interinstitucionales fueron el de menor conflicto, habiéndose logrado superar las discrepancias mediante comisiones de coordinación y cursos de capacitación conjuntos.

Entre estos operadores, el mayor conflicto surgió con los jueces de Instrucción o también denominados jueces de Garantía. Conflicto emergente de que en el anterior sistema realizaban la investigación y disponían la producción de pruebas, siendo responsables de determinar la prosecución del proceso o su desestimación. Acciones que se pretendió seguir ejerciendo en desmedro de las funciones fiscales, bajo en concepto de defensa de la víctima y la sociedad. Hecho que ya se encuentra superado.

Por otro lado, con los mismos operadores, a los que se han sumado los jueces de partido (juzgadores propiamente dicho), se presentó otro conflicto, sobre la validez de las actuaciones de los fiscales en la investigación, donde los jueces imponían mayores limitaciones a los poderes investigativos que las requeridas por las normas legales.

11.4 Otros Actores

Aunque no se constituyen en actores directos de la función juzgadora, es importante resaltar el trabajo realizado por los organismos internacionales de cooperación, quienes independientemente de las labores de capacitación y coordinación realizadas, se han constituido en el crisol de la concertación entre los operadores de justicia, logrando gracias a su propio esfuerzo y voluntad, cooperar en la solución de los problemas de todos y cada uno de los operadores de justicia y en el vehículo que permite el interrelacionamiento de los operadores de justicia de los diferentes países.

12. Visión Diagnóstica sobre la Implementación del Código de Procedimiento Penal de 1999 y la Ley Orgánica del Ministerio Público

A fin de no incurrir en afirmaciones que puedan ser tildadas de parcializadas o limitadas, es necesario considerar que el punto de vista expuesto es planteado desde la óptica del Ministerio Público, y por otra parte, no resume la opinión oficial del órgano sino la opinión personal.

Por otro lado, se debe considerar que, como todo cambio estructural, presupone el incurrir en errores e incongruencias, las que en su mayor parte provienen de la falta de experiencia en la aplicación de la nueva forma de «hacer las cosas» por lo que el expositor pretende no dejarse llevar por la fácil fórmula de simplemente criticar a los operadores del sistema, sino que las críticas planteadas estarán referidas a deficiencias estructurales, que de una u otra forma no fue posible salvarlas, ya sea por falta de voluntad política o variables de otra índole.

El Ministerio Público y fundamentalmente el Fiscal General de la República, fue y es el principal impulsor de la moción de necesidad de cambio del sistema procesal penal, pues, en el ahora antiguo sistema, el Ministerio Público tenía sus funciones desnaturalizadas.

La nueva legislación procedimental penal boliviana se presentó impulsada por unos pocos profesionales quienes, con la cooperación de organismos internacionales, logran que los legisladores aprueben la nueva normativa legal, y en muchos casos, sin entender o conocer a fondo el real alcance del cambio.

En Bolivia, a diferencia de otros países circunvecinos, el cambio no parte de las aulas universitarias o de entre los operadores de justicia, sino que proviene de unos pocos hombres probos y conocedores de la realidad existente en el país por la aplicación de una normativa procesal penal anacrónica y violatoria de los derechos humanos básicos.

Desde ya, esta *sui géneris* forma de alcanzar la nueva legislación procesal penal conllevó consigo serias dificultades, siendo la principal, la falta de apoyo político al cambio. Esta falta de apoyo no se tradujo en la falta de participación de los hombres dedicados a lo político (pues muchos de ellos enarbolaron la bandera del cambio), sino en una ausencia total de recursos económicos a los operadores de justicia para implementar un verdadero cambio.

Esa falta de recursos llevó a los operadores a acudir a la cooperación internacional, lo que en su momento devino en importantes beneficios pero, al mismo tiempo, en una fuerte injerencia externa al proceso de cambio. Injerencia muchas veces desintencionada, pero que de una u otra forma marcó la pauta de la implementación de la nueva norma procesal.

Otro elemento que marcó el cambio de sistema en Bolivia, fue el subjetivismo de los redactores y de los legisladores al momento de elaborar y aprobar las normas legales, subjetivismos relacionado con la supuesta (o verdadera) corruptibilidad de jueces y fiscales. Donde primó el crear sistemas de control y control de control, provocando que la norma entre a detalles que complican su aplicación, o establezca plazos y obligaciones imposibles de cumplir en la práctica.

El caso más evidente resulta ser los plazos otorgados al fiscal para la investigación; ya que, recibida la denuncia, o en base a la intervención directa, el fiscal debe informar al juez instructor (de garantías) dentro de las 24 horas y tiene 6 meses para concluir la investigación. Este plazo de seis meses resulta a todas luces insuficiente en la gran mayoría de los casos en los cuales no se tienen elementos directos de investigación (caso de occisos no identificados, delitos con imputado NN, y otros).

Este plazo fue modificado por el Tribunal Constitucional, quien en sentencia constitucional estableció que el plazo de seis meses debe computarse a partir de la imputación formal a una persona individualizada, empero, nuevamente por presiones subjetivas, el indicado tribunal emite una complementación a la sentencia, indicando que el Ministerio Público debe presentar imputación formal dentro de los cinco días de identificado al posible imputado, sin hacer referencia a la necesidad de contar con los suficientes elementos de convicción.

Estos grandes estigmas con que nace la nueva legislación procesal penal, marcan también la legislación complementaria, como el caso de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, que se la pretende implementar sin aumentar el presupuesto asignado al órgano y provoca que otras normas legales esenciales para la adecuada implementación del Código de Procedimiento Penal se encuentren aún en proceso de discusión, como por ejemplo la nueva Ley Orgánica

de la Policía Nacional. Asimismo, el deseo de no perder espacios de poder ha causado que, dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público se legisle que el Poder Legislativo (a través de sus comisiones) se constituye en cabeza del Ministerio Público, creando así una organización bicéfala, sin congruencia y sujeta a una gran injerencia política.

A los defectos señalados, se suma que, a consecuencia del poco conocimiento del órgano legislativo sobre el particular, surjan otros problemas:

Por un lado, el poco interés de designar de fiscales de Distrito y otros operadores de justicia (ministros de la Corte Suprema, ministros del Tribunal Constitucional, y el desmantelamiento de la Defensa Pública, por motivo de cuoteo político). La falta de fiscales de Distrito titulares impide que el Ministerio Público pueda desarrollar plenamente sus órganos internos y viéndose obligado a tomar medidas provisionales que afectan a la estabilidad funcionaria y a la misma organización interna, siendo -entre otras- la más afectada la estructura de Recursos Humanos, por los efectos que se expuso en el punto dos del informe.

Por otro lado, como medio de presión y control, se asigna al Ministerio Público un presupuesto nimio, obligando así a la necesidad de acudir al órgano legislativo y al ejecutivo, con constantes solicitudes de ampliación y reasignación del presupuesto, haciendo al Ministerio Público más vulnerable a la influencia de uno y otro poder político. A este inconveniente se suma la imposibilidad de desarrollar programas de largo alcance y contar con el personal mínimo y los medios necesarios para realizar la investigación (costo de pruebas técnicas, equipos de cómputo, oficinas suficientes y adecuadas, etc.) , obligando a volver a utilizar, en la investigación de los hechos, como principal elemento de convicción aún la testifical, la declaración de la víctima y del propio imputado, prescindiendo de la prueba técnica, pues aún no se ha podido completar la implementación del Instituto de Investigaciones Forenses.

Esta debilidad de los operadores de justicia conllevó necesariamente que la implementación sea llevada en base a la influencia y criterios de la cooperación internacional. Esta cooperación, sin lugar a dudas, de gran valía ha permitido al país abandonar un sistema procesal semi-inquisitorial y alcanzar un sistema procesal penal acusatorio, permitiendo grandes avances en la legislación penal boliviana y el desarrollo de los órganos operadores de justicia, y aún más allá, la capacitación de los operadores de justicia, a fin de lograr una correcta aplicación de la nueva normativa. Cooperación que en muchos casos han realizado tareas y cubierto gastos que le hubiese correspondido realizar al Estado boliviano, que por los motivos expuestos no fueron atendidos por éste.

El subjetivismo expuesto en líneas anteriores, ha provocado que, entre los propios operadores de justicia, se presente una cierta desconfianza, fundamentalmente entre el Tribunal Constitucional y los otros órganos del Poder Judicial y éste, a su vez, con el Ministerio Público y los fiscales con relación al policía; empero, es hidalgo afirmar que en base a la capacitación conjunta (circuitos procesales modelo) realizada por la cooperación internacional (GTZ) se ha logrado superar en gran medida ese inconveniente.

En cuanto a la Ley Orgánica del Ministerio Público, como ya se ha expuesto líneas arriba, el Ministerio Público de Bolivia aún no ha logrado el desarrollo de los Manuales y Reglamentos propios para la aplicación de la nueva Ley Orgánica

del Ministerio Público (ley 2175 del 13 de febrero de 2001), es decir, casi al segundo año de vigencia de la ley, el Ministerio Público aún no cuenta con una normativa interna debidamente estructurada.

Esta deficiencia emerge de la baja asignación presupuestaria con la que se ha dotado al Ministerio Público (US\$ 533 mil anuales para gastos de funcionamiento e investigación), lo que no permite la contratación de consultores para la realización de la tarea y que el Ministerio Público no cuenta con el personal suficiente para encarar por sí mismo esa tarea.

bolivia

Bolivia

C- DEFENSA OFICIAL

Por María del Pilar Quintanilla¹²⁷

«El Estado de Derecho sólo podrá considerarse mínimamente respetado cuando la Defensa Pública, que se ocupa de los menos poderosos o de los directamente desamparados, tenga el mismo poder y la misma jerarquía que el Ministerio de la acusación pero, por supuesto, a condición de que sobre ninguno de ambos ponga su zarpa ninguna agencia ejecutiva» (Eugenio Raúl Zaffaroni)

1. Antecedentes de la Defensa Pública en Bolivia

1.1 Programa de Defensa Pública Urbana

La puesta en marcha de este Programa surge a partir de la comprobación de que, en concordancia con el sistema procesal inquisitivo hasta hace poco imperante, la función de la defensa en el proceso penal se había reducido al cumplimiento de una mera formalidad sin mayor incidencia en el mejoramiento de la posición del imputado y en frontal contradicción con el mandato constitucional de inviolabilidad de la defensa.

En efecto, antes de la creación del Programa de Defensa Pública, la defensa era ejercida exclusivamente por los Defensores de Oficio, modalidad que, si bien aún subsiste, se halla en franca reducción al haber sido prácticamente reemplazada por la Defensa Pública. Los Defensores de Oficio en algunos casos son funcionarios remunerados por las Cortes Superiores de Justicia y en otros casos se trata de noveles abogados designados para el desempeño de esta función por el Colegio de Abogados durante el primer año de ejercicio y sin derecho a remuneración alguna. Debido a la falta de atención estatal a la función de la defensa, en los hechos la labor desempeñada por los Defensores de Oficio se limitaba a una representación formal que estaba muy lejos de mostrarse como un verdadero contrapeso a la acusación. La falta de eficiencia de esta modalidad de servicio radica quizá en un error conceptual de la función: haber concebido a la defensa técnica en el mejor de los casos como una función de caridad del Estado o como un requisito formal que debía ser cubierto de cualquier manera, inclusive apelando a profesionales no retribuidos y generando en la defensa un campo abierto de práctica profesional útil para ganar experiencia profesional pero que, más allá del entusiasmo y la buena intención no contaba ni con la preparación ni con la supervisión necesaria para garantizar la calidad del servicio.

Ante esta situación, el Programa de la Defensa Pública en Bolivia se crea mediante Decreto Supremo N° 23.253, de 31 de agosto de 1992, como órgano

¹²⁷Consultora del Área de Desarrollo Legal de MSD/USAID/Bolivia.

Agradecimiento: El presente Informe no hubiera sido posible sin la colaboración de la Dirección General de la Defensa Pública a cargo del Dr. Oscar Montaña y de los profesionales Lic. José Luis Eguino y Guido Ticona.

de la entonces Subsecretaría de Justicia del Ministerio del Interior, Migración y Justicia dependiente del Poder Ejecutivo. Funciona inicialmente como Programa Piloto ejecutado en la ciudad de La Paz, contando al efecto con 8 defensores además del Director del Programa.

Posteriormente, en el año 1993, el Programa de la Defensa Pública pasa a depender del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, creándose mediante Decreto Supremo N° 24.073, de 20 de junio de 1995, la Dirección Nacional de la Defensa Pública como órgano desconcentrado funcionalmente del Viceministerio de Derechos Humanos, encargado de la gestión administrativa, operativa y técnica del Programa, ubicación institucional que mantiene hasta la fecha, contando en la actualidad con una cobertura en el área urbana de los nueve departamentos del país.¹²⁸

1.2 Programa de Defensa Pública Rural

Por su parte, el Programa de Defensa Pública Rural Móvil nace en el año 1996, siendo su ejecución encargada a la Dirección Nacional de la Defensa Pública, con el apoyo de la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y USAID/BOLIVIA a través de MSD.

El programa surge ante la necesidad de otorgar asistencia técnica al área rural del país, donde se concentra alrededor del 40% de la población y se caracteriza por el constante desplazamiento de los defensores públicos por las distintas poblaciones asignadas mediante un rol mensual, siendo requisito indispensable para estos funcionarios el dominio del idioma del lugar.

En sus inicios, la Defensa Pública Rural limitaba su accionar al área rural de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Potosí, para luego abarcar también el área rural de los departamentos de Oruro y Tarija; manteniéndose hasta la fecha sin cobertura los departamentos del oriente del país, vale decir Santa Cruz, Beni y Pando.

En vista de que, según lo planificado, los recursos de la cooperación internacional alcanzaban hasta el 30 de septiembre de 2001 y, ante la urgencia de no paralizar el Proyecto, se busca la institucionalización del Programa de Defensa Pública, tanto en el componente urbano como rural mediante reuniones de análisis entre la Dirección General, los organismos financiadores USAID/BOLIVIA y COSUDE, y los representantes del Programa de Reforma Institucional P.R.I., recomendándose que los proyectos dependientes de Defensa Pública financiados con recursos externos sean comprendidos en el Programa de Reforma Institucional y por tanto financiados por esta instancia, situación que efectivamente se concreta para los miembros del equipo técnico multidisciplinario que, desde octubre de 2001 a diciembre de 2002 pasan a depender del PRI.

Organizado en cuatro pilares básicos: atención legal gratuita, educación en Derechos Humanos, participación de la comunidad e imagen institucional, desde su creación, el Programa de Defensa Pública en Bolivia se ha constituido en un verdadero agente de cambio en el tránsito del sistema inquisitivo al acusatorio con el objetivo principal de efectivizar la garantía de defensa en el

¹²⁸ Luego de la elaboración de este informe y mientras estaba en etapa de edición este documento se sancionó la Ley de Creación del Servicio de Defensa Pública de fecha 4 de agosto de 2003 que se adjunta en el Anexo documental.

proceso penal, fundamental rol que, hoy por hoy, peligra seriamente en su cumplimiento por la profunda crisis económica y la desatención en la que se halla sumida esta institución y que es de urgente importancia revertir.

2. Normativa Vigente Relacionada con la Función de la Defensa Pública en Bolivia

2.1 A nivel constitucional

La Constitución Política del Estado regula adecuadamente el rol de la defensa en los siguientes artículos:

El **Art. 16** establece la inviolabilidad de la defensa, surgiendo el derecho a ser asistido por un defensor desde el momento de la detención o apresamiento de la persona.

El **Art. 35** contiene la fórmula de derechos implícitos abriendo la posibilidad de elevar a rango constitucional las diversas manifestaciones del derecho de defensa, tales como el derecho a imputación, derecho a intervención activa, derecho a contar con tiempo razonable para la preparación de la defensa, etc., manifestaciones de extrema importancia a la hora de encarar una defensa efectiva.

El **Art. 116** atribuye al Poder Judicial dos obligaciones relativas a la efectivización del derecho de defensa: provisión de defensa legal gratuita a las personas carentes de recursos económicos y provisión de servicios de traducción cuando la lengua materna del imputado no sea el castellano.

Como se observa, a nivel constitucional el derecho de defensa se halla regulado de manera satisfactoria, aunque sería recomendable otorgar reconocimiento de rango constitucional al Servicio de Defensa Pública, entendido como el contrapeso del órgano acusador que sí goza de estatus constitucional en los arts. 124 y siguientes.

2.2. En la normativa secundaria

En este punto es importante señalar en primer término al **Código de Procedimiento Penal**, ley 1970, en vigencia plena desde el 31 de mayo de 2001. En lo referido a la función de la defensa, el Nuevo Código reconoce (y regula) el derecho de defensa, tanto material como técnica, en todas las etapas del proceso, desde la primera imputación incluso en sede policial hasta la ejecución misma de la sentencia.

Igualmente, en concordancia con el sistema acusatorio adoptado, establece para la defensa la igualdad de posibilidades respecto al órgano acusador, regulando al efecto la participación activa del imputado asistido por su defensor en todas los actos procesales, inclusive durante la etapa investigativa. Otra de las características de la nueva norma procesal es el establecimiento de una clara división de roles correspondientes al juez, al fiscal y a la defensa, de manera que el defensor no sea concebido como un auxiliar de la justicia. Finalmente en este breve resumen cabe destacar que la norma procesal asigna a los servicios de Defensa Estatal la misión de brindar asistencia legal gratuita a todo imputado carente de defensa, independientemente de su condición económica o social, la gravedad del delito incriminado o la calidad del imputado.

Otra norma relevante para la configuración de la función de la defensa en Bolivia es la **Ley de Organización Judicial**, Ley N°1455 de 18 de febrero de 1993. La referida ley dedica un capítulo íntegro a la regulación de los Defensores de Oficio, funcionarios judiciales dependientes de las Cortes Superiores de Distrito; modalidad de defensa que, como ya se tiene mencionado, se halla en franca disminución en favor de los Defensores Públicos dependientes del Ministerio de Justicia y DD.HH.

Al respecto, cabe mencionar que se encuentra en tratamiento legislativo un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial que encara con otra óptica la obligación constitucional asignada a este poder del Estado de proveer asistencia legal gratuita a los indigentes. El proyecto, entendiendo la inconveniencia de mantener en su seno algún tipo de Defensa de Oficio, opta por honrar esta obligación a través del fortalecimiento económico a la Dirección de Defensa Pública dependiente del Ministerio de Justicia y DD.HH. evitando de esta manera contener en su interior un órgano que, de suyo, tiene una función muy distinta a la imparcial tarea de juzgar.

- Por su parte, la **Ley de Ejecución Penal y Supervisión**, ley 2298, de 20 de diciembre de 2001 también cuenta con regulación relativa a la función de defensa pues regula con amplitud el derecho de defensa de las personas reclusas en los distintos centros penitenciarios del país, a la vez de normar las atribuciones del recluso y de su defensor tendientes a hacer efectivo el derecho de defensa durante la ejecución de la condena.
- Finalmente, como es lógico, debe realizarse una revisión a la norma que regula el accionar de la Defensa Pública en Bolivia, esto es, al **Decreto Supremo 24.073**, de 20 de julio de 1995. En este punto cabe remarcar que a lo largo de la historia de más de 10 años de la Defensa Pública, la sucesiva normativa que respalda su existencia y funcionamiento se halla contenida en Decretos Supremos emanados del Poder Ejecutivo.

Así, el DS 24.073 actualmente vigente, perfila al Programa de Defensa Pública como un órgano desconcentrado funcionalmente, encargado de la gestión administrativa, operativa y técnica del Programa al interior de la estructura del Ministerio de Justicia y DD. HH. Describe asimismo la estructura del Servicio y las atribuciones del Defensor Público.

No obstante, esta normativa carece de una orientación político filosófica de la misión del Defensor Público que lo sitúe en el contexto del sistema acusatorio en el cual hoy le toca desempeñar funciones. Así, por ejemplo, carece de un verdadero sistema de carrera que incentive la permanencia y promoción del funcionario; carece de un sistema de objeciones y representaciones a las mismas y carece de régimen disciplinario que permita al funcionario conocer de antemano el desempeño esperado.

Es necesario en este punto anotar que, a la fecha del presente informe, se halla en pleno tratamiento legislativo el Proyecto de Ley del Servicio Nacional de la Defensa Pública habiendo merecido aprobación por una de las dos Cámaras del Poder Legislativo. El Proyecto se orienta principalmente a garantizar la independencia funcional del defensor público, su estabilidad laboral y la revalorización de su función como agente de cambio en el proceso de reformas.¹²⁹

¹²⁹ Luego de la elaboración de este informe y mientras estaba en etapa de edición este documento se sancionó la Ley de Creación del Servicio de Defensa Pública de fecha 4 de agosto de 2003 que se adjunta en el Anexo documental.

Como se observa, a nivel de la normativa secundaria, en Bolivia nos hallamos en una franca etapa de reformas tendientes a adecuar el ordenamiento jurídico a los requerimientos que la reforma procesal penal plantea. Se cuenta en este sentido con interesantes propuestas en distintos grados de avance, pero orientadas todas ellas a reforzar la garantía de inviolabilidad de la defensa con mecanismos tales como la revalorización de la labor del defensor público y el fortalecimiento económico de la Defensa Pública, haciendo votos porque las propuestas lleguen a concretarse en leyes de la República a la brevedad posible.

3. Situación Actual de la Defensa Pública en Bolivia

Pese a que, como ya se tiene apuntado, ha sido la Defensa Pública desde el año 1992 la institución que -con más decisión- ha apostado por la reforma desde sus inicios, lamentablemente los frutos de la reforma no le han beneficiado. En este sentido, los defensores son los funcionarios que menos atención han recibido tanto del Estado como de organismos cooperantes, en programas de capacitación, dotación de infraestructura y equipamiento, etc.

Este abandono debe ser remediado a la brevedad, no sólo por respeto a los funcionarios que desempeñan la noble función de defensor, sino porque, de otra forma, el objetivo de sustituir el sistema inquisitivo por el acusatorio no será cumplido, pero mucho peor, caeremos en el espejismo de contar con un juicio oral, público y contradictorio (un juicio como manda nuestra Constitución), cuando en los hechos estaremos tolerando la dictación de sentencias sin debate, es decir condenas sin juicio previo. No es para nada mi intención desalentar el proceso de reforma, al contrario, considero que el propio proceso se fortalecerá si somos capaces de mirar autocríticamente los puntos débiles que hoy enfrenta la reforma procesal en Bolivia, y justamente el tema de la Defensa Pública se cuenta entre los que requieren más prioridad.

A más de un año de implementación del Nuevo Código de Procedimiento Penal se ha evidenciado la escasa preparación de los funcionarios de la Defensa Pública para desempeñarse en el nuevo sistema oral, lo que ha ocasionado que muchas veces el Ministerio Público haya conseguido condenas pese a no contar con prueba suficiente ni con una buena preparación de sus casos, sino que las condenas se han debido a la falta de claridad de los defensores públicos en la sustentación de la defensa; se torna entonces vital repensar el nivel de atención que hasta ahora ha merecido la labor de defensa en nuestro país, pues como escribe Eugenio Raúl Zaffaroni: «*poco importan códigos procesales acusatorios y jueces técnicamente formados, si carecen de defensa idónea quienes más la necesitan*» y vaya si en nuestro país son muchos los que la necesitan, las cifras muestran que en el año 2001 el 51% de la población penitenciaria recurrió a los servicios de Defensa Pública.

Si bien en sus comienzos la Defensa Pública contó con funcionarios que recibieron capacitación en el nuevo sistema, ante la falta de infraestructura y los bajos salarios, la mayor parte de esos funcionarios abandonaron la función para incorporarse a otras instituciones. Esto ocasiona que hoy en día la Defensa Pública cuente con una cantidad de funcionarios insuficiente para la carga de trabajo que debe sostener en todo el país, y que a la vez, estos funcionarios, por la constante rotación, no alcancen a tener el conocimiento suficiente como para actuar de manera efectiva de acuerdo a la nueva normativa.

Por otra parte, también es importante destacar que mientras los funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público han recibido cursos de capacitación sobre el nuevo sistema en la etapa previa a la implementación del NCPP, y que cada uno de esos organismos cuenta en la actualidad con institutos de capacitación propios que se encuentran en pleno desarrollo, la Defensa Pública no tiene ninguna instancia de capacitación que se ocupe de especializar a sus funcionarios y brindarles asistencia técnica.

Igualmente el abandono se patentiza cuando revisamos las asignaciones presupuestarias de la institución: el Programa de Defensa Pública ha contado en la gestión 2002 con un presupuesto de aproximadamente US\$760.000 para salarios, previéndose para la gestión 2003 prácticamente el mismo presupuesto. Debemos tomar en cuenta que con este presupuesto se deben cubrir los salarios de defensores públicos distribuidos en todo el territorio nacional y que en la gestión 2002 atendieron alrededor de 6500 procesos penales.

A continuación desarrollamos con más detalle la actual situación de la Defensa Pública, según indicadores concretos:

4. Sistema de Selección y Nombramiento de los Defensores Públicos

De conformidad al DS 24.073, para ser nombrado Defensor Público se requiere:

- Tener título de abogado (académico y en provisión nacional);
- contar con por lo menos un año de experiencia profesional en el área penal;
- ser boliviano y ciudadano en ejercicio;
- no haber sido objeto de sanción penal ni disciplinaria en el ejercicio de la profesión, y
- no haber incurrido en responsabilidad ejecutiva, administrativa, penal o civil en el ejercicio de la función pública.

Adicionalmente, para cumplir la función de Defensor Público Rural se requiere tener conocimiento del idioma nativo de la región en la cual pretende ejercer funciones.

Respecto a la relación laboral, por tratarse de funcionarios públicos, los defensores están obligados a cumplir la función con exclusividad, salvo el ejercicio de la docencia universitaria. Como parte de la estructura del Poder Ejecutivo son designados por el Ministerio de Justicia y DD.HH. careciendo de un verdadero régimen de carrera que garantice ni incentive su permanencia en la institución, ello pese a los esfuerzos por institucionalizar los cargos. La constante remoción y nombramiento de funcionarios torna vanos los esfuerzos de capacitación invertidos en los funcionarios salientes.

Esta inestabilidad, que por otro lado no es únicamente atribuible a la presente gestión de gobierno, repercute en la falta de motivación de los defensores por permanecer en la institución siendo frecuente que opten por ingresar a cumplir funciones ya sea en el Ministerio Público, el Poder Judicial u otras instituciones estatales; de hecho no son pocos los ex defensores que, habiéndose desempeñado satisfactoriamente en la institución, actualmente cumplen funciones como jueces, fiscales y, en menor medida como funcionarios del Defensor del Pueblo.

4.1 Sistema de Carrera de los defensores públicos y del personal administrativo

Como ya se tiene mencionado, en la actualidad se carece de un verdadero sistema de carrera, tanto en la estructura operativa como en la administrativa.

4.2 Capacitación, supervisión y evaluación del desempeño funcional

Pese a no contar con los recursos económicos suficientes, es encomiable el esfuerzo de la institución por contar con actividades periódicas de capacitación interna.

En los inicios de la institución, por ejemplo, ha sido la Defensa Pública la pionera en la capacitación sobre aplicación de normativa internacional en el derecho interno, tal el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) así como en los principales contenidos que orientaban la reforma.

Debido a la limitación de recursos, el Programa ha optado por la capacitación por los pares, vale decir, en la mayoría de los casos son los propios defensores quienes imparten los nuevos conocimientos aprendidos no sólo a sus compañeros, sino a otros operadores de justicia.

Según el Informe de Actividades 2001-2002, en cumplimiento del Programa de Capacitación Interna de Recursos Humanos, se han realizado a nivel nacional 40 sesiones educativas de dos horas de duración, dos seminarios nacionales de capacitación sobre el NCPP y 3 talleres de evaluación del Programa.

No obstante, el proceso de reformas requiere ahondar estos esfuerzos a fin de que los defensores cuenten con capacitación especializada en temas tales como: legalidad de la prueba, teoría del delito, preparación de juicio e interrogatorios.

Respecto al control de la gestión del servicio brindados, por información de la Dirección de la Defensa Pública, el control y supervisión se ejerce trimestralmente según los siguientes parámetros :

- Estrategia de la defensa ejercida.
- Fundamentación de las presentaciones escritas.
- Comunicación con el defendido.
- Carga de trabajo asignada a cada defensor.
- Informes mensuales del Coordinador sobre el desempeño de cada funcionario.

Adicionalmente los defensores, cuyos haberes provienen del PRI, son evaluados anualmente por esta institución.

Por su parte, la función desarrollada por el asistente legal es controlada por el defensor público que lo supervisa mediante el llenado de fichas de seguimiento de cada uno de los casos a su cargo, fichas que son permanentemente actualizadas según el progreso de la causa.

5. Situación Financiera y Escalas Salariales

Como ya se tiene mencionado, el presupuesto del Tesoro General de la Nación (TGN) para el pago de salarios para la gestión 2002 ascendió a US\$ 760. A este monto debe agregarse la suma aproximada de US\$ 360.000 aportada por el PRI para subvenir los salarios de 51 funcionarios prioritariamente pertenecientes a la Defensa Pública Rural.

La remuneración de los defensores varía según la fuente de financiamiento: así, los defensores urbanos dependientes del TGN perciben un haber mensual de aproximadamente US\$ 445, en tanto que los defensores urbanos dependientes del PRI perciben un haber mensual de aproximadamente US\$ 621. En lo que a los defensores rurales respecta, perciben un salario aproximado de US\$ 770, debiendo tomarse en cuenta que el monto asignado también debe serles suficiente para los gastos de viaje y viáticos que su labor itinerante demanda.

A fin de contar con un parámetro válido que permita revalorizar la función del defensor, parece razonable equiparar su salario al de los fiscales de materia pues el proceso penal demanda de ambos igual esfuerzo solo que desde posiciones contrarias.

PROGRAMA DE DEFENSA PUBLICA RURAL ESCALA SALARIAL GESTION 2001

Expresada en Bolivianos (Bs.)(Tipo de cambio al 27 de nov. 2002: 1 US\$ = 7.24 Bs.)

CARGO	HABER BASICO	US\$	CANTIDAD DE ITEMS	SUBTOTAL
EJECUTIVOS	8580	1185	2	17160
DEFENSORES PÚBLICOS – OTROS	5700	787	15	85500
DEFENSORES PÚBLICOS – TRABAJADORES SOCIALES –OTROS	4600	635	14	64400
ASISTENTES LEGALES RURALES – OTROS	3300	456	6	19800
ASISTENTES LEGALES – SOCIALES	2300	318	10	23000
CHOFER MENSAJERO	1850	255	4	7400
TOTAL			51	217.260

US\$30.008

PROGRAMA DE DEFENSA PÚBLICA URBANA ESCALA SALARIAL GESTIÓN 2001

Expresada en Bolivianos (Bs.)(Tipo de cambio al 27 de nov. 2002: 1 US\$ = 7.24 Bs.)

CARGO	HABER BÁSICO			
	FINANCIADO POR TGN	US\$	FINANCIADO POR PRI	US\$
DIRECTOR GENERAL	3380	467		
COORDINADORES	3350	463		
DEFENSORES PÚBLICOS	3300	456	4600	635
ASISTENTES LEGALES	1800	249	2300	318
ASISTENTES SOCIALES	1800	249	2300	318

6. Estructura Organizacional

Actualmente la Defensa Pública tiene una alta dependencia respecto del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y DD.HH. Así, la Dirección General de la Defensa Pública, máxima instancia del Programa, se halla bajo la dependencia del Viceministerio de Derechos Humanos.

En función operativa, la Defensa Pública cuenta además con un coordinador del área rural, nueve Coordinadores Distritales, 72 Defensores Públicos, 53 Asistentes Legales, 8 Trabajadores Sociales y 10 Asistentes Sociales.

Si bien no se cuenta con especializaciones en la atención de los casos, los defensores públicos se hallan organizados según la sede en las cual les toca desempeñarse. Así por ejemplo PTJ (sede policial), FELCN (delitos de narcotráfico), etc.

La proyectada conversión de la Dirección General de la Defensa Pública en un Servicio Nacional, sin duda beneficiará a la función, pues se espera con ello generar mayor independencia funcional para el defensor.

Respecto a la carga de trabajo, la misma varía según se trate de defensores urbanos, quienes cuentan con un promedio de 120 a 150 casos y los defensores públicos rurales quienes atienden alrededor de 50 casos, debiendo tomarse en cuenta la dificultad que significa trasladarse de una población a otra en el cumplimiento de su función.

DISTRIBUCION DE PERSONAL DE DEFENSA PÚBLICA URBANA						
FINANCIADO POR EL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN (TGN)						
DISTRITO	COORDINADOR	DEFENSOR PÚBLICO	TRABAJADOR SOCIAL	ASISTENTE LEGAL	ASISTENTE SOCIAL	TOTAL
LA PAZ	1	18	2	16	2	39
SANTA CRUZ	1	9	1	7	1	19
COCHABAMBA	1	10	1	7	1	20
CHUQUISACA	1	2	1	2		6
ORURO	1	2		2	1	6
POTOSÍ	1	2		3	1	7
BENI	1	2		1	1	5
PANDO	1			1		2
TARIJA	1	2	1	1		5
TOTAL	9	47	6	40	7	109

DIRECTOR GENERAL DE LA DEFENSA PÚBLICA 1

DISTRIBUCION DE PERSONAL DE DEFENSA PÚBLICA URBANA Y RURAL						
FINANCIADO POR EL PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL (PRI)						
DISTRITO	CONSULTOR	DEFENSOR PÚBLICO	TRABAJADOR SOCIAL	ASISTENTE LEGAL	ASISTENTE SOCIAL	TOTAL
LA PAZ	1	6	1	5	1	14
SANTA CRUZ		4		3		7
COCHABAMBA		7	1	3	1	12
CHUQUISACA		2				2
ORURO		2				2
POTOSÍ		2				2
PANDO					1	1
TARIJA		2		2		4
TOTAL	1	25	2	13	3	44

COORDINADOR DEL PROGRAMA RURAL 1
 ASISTENTE ADMINISTRATIVO RURAL 1
 TÉCNICO DE ESTADÍSTICA RURAL 1
 TOTAL PERSONAL ADMINISTRATIVO 3

CANTIDAD TOTAL DE PERSONAL DE LA DEFENSA PÚBLICA A NIVEL NACIONAL						
(URBANOS Y RURALES)						
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	COORDINADOR	DEFENSOR PÚBLICO	TRABAJADOR SOCIAL	ASISTENTE LEGAL	ASISTENTE SOCIAL	TOTAL
TGN (DP URBANA)	9	47	6	40	7	109
PRI (DP URBANA Y RURAL)	1	25	2	13	3	44
TOTAL	10	72	8	53	10	153

7. Características de la Prestación del Servicio

Si bien al inicio de la prestación del servicio de defensa, generalmente en sede policial, el mismo se brinda sin restricciones, posteriormente el departamento de Trabajo Social realiza una valoración económico social del imputado a fin de determinar si efectivamente carece de los recursos económicos que le permitirían contar con un servicio de defensa privada. Con posterioridad a tal valoración, el servicio es otorgado de manera gratuita a todo imputado que, habiendo llenado el formulario respectivo, hubiere sido calificado como beneficiario como emergencia del citado informe socioeconómico. En caso de que los datos consignados en la solicitud resultaren falsos, el servicio es suspendido conminándose al imputado a restituir los gastos ocasionados.

Cabe en este punto señalar que, por un lado es bastante objetable la previa selección de los beneficiarios en razón a sus posibilidades económicas por cuanto nuestra Constitución Política consagra la inviolabilidad de la defensa como un derecho irrenunciable (Art. 16). Por otro lado, es más preocupante aún el hecho de que el aludido informe socio económico utiliza la gravedad o el tipo de delito, así como la calidad del imputado (p. ej. reincidente) para aconsejar o desaconsejar la entrega del servicio. Si bien tales restricciones para la prestación del servicio son justificadas por la falta de recursos económicos que impedirían brindar servicio irrestricto, de mantenerlas se corre el riesgo de perder de vista a la defensa como función ineludible del Estado y volver a la tan perjudicial noción de defensa de caridad.

CASOS ATENDIDOS POR LA DEFENSA PÚBLICA URBANA EN LA GESTIÓN 2001

CASOS ATENDIDOS EN SEDE JUDICIAL	
Casos con imputados detenidos	5758
Casos con imputados no detenidos	4679
Total casos judiciales atendidos el 2001	10437
CASOS ATENDIDOS EN SEDE POLICIAL	
Total Casos Policiales Atendidos	9462

CASOS ATENDIDOS POR LA DEFENSA PÚBLICA RURAL MÓVIL EN LA GESTIÓN 2001

Casos con imputados detenidos	705
Casos con imputados no detenidos	563
Total casos judiciales atendidos el 2001	1268
CASOS ATENDIDOS EN SEDE POLICIAL	
Total Casos Policiales Atendidos	2617

CASOS ATENDIDOS POR LA DEFENSA PÚBLICA URBANA A NIVEL NACIONAL (URBANA Y RURAL) EN LA GESTIÓN 2001

CASOS ATENDIDOS EN SEDE JUDICIAL	
Casos con imputados detenidos	6463
Casos con imputados no detenidos	5242
Total casos judiciales atendidos el 2001	11705
CASOS ATENDIDOS EN SEDE POLICIAL	
Total Casos Policiales Atendidos	12079

Porcentaje de población penitenciaria atendida en el mes de diciembre de 2001

DISTRITO	TOTAL POBLACIÓN PENITENCIARIA	POBLACIÓN PENITENCIARIA ATENDIDA POR DEFENSA PÚBLICA	% DE PERSONAS ATENDIDAS EN RELACIÓN A LA POBLACION PENITENCIARIA
LA PAZ	1456	618	42%
SANTA CRUZ	2124	1029	48%
COCHABAMBA	1583	1087	69%
CHUQUISACA	97	38	39%
ORURO	261	95	36%
POTOSÍ	53	25	47%
BENI	163	120	74%
PANDO	60	37	62%
TARIJA	264	52	20%
TOTAL	6061	3101	51%

CASOS ATENDIDOS SEGÚN TIPO DE DELITO ENERO - DICIEMBRE 2001

DELITOS COMUNES	
ROBO	1063
ROBO AGRAVADO	914
VIOLACIÓN	1017
ASESINATO	559
ESTAFA	419
HURTO	372
HOMICIDIO	342
LESIONES	265
ESTELIONATO	244
FALSEDAD MATERIAL	223
HOMICIDIO ACCIDENTAL DE TRANSITO	192
TENTATIVA DE HOMICIDIO	137
DESPOJO	114
APROPIACIÓN INDEBIDA	105
OTROS	1355
SUTOTAL	7321
DELITOS DE SS.CC.	
TRÁFICO	1853
TRANSPORTE	1636
FABRICACIÓN	333
SUMINISTRO	192
TENTATIVA DE SUMINISTRO	56
TENTATIVA DE TRÁFICO	46
TENTATIVA DE TRANSPORTE	43
COMPLICIDAD	33
FAVORECIMIENTO A LA EVASIÓN	25
OTROS	167
SUBTOTAL	4384
TOTAL	11705

CASOS JUDICIALES ATENDIDOS

ENERO A NOVIEMBRE 2002

DISTRITO	CASOS CON DETENIDOS	CASOS SIN DETENIDOS	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS
LA PAZ	1329	1087	2416	495
SANTA CRUZ	1839	1504	3343	1147
COCHABAMBA	1232	1008	2240	537
CHUQUISACA	186	152	338	80
ORURO	220	180	400	278
POTOSÍ	169	138	307	152
BENI	190	155	345	185
PANDO	72	59	131	98
TARIJA	165	135	301	197
TOTAL	5401	4419	9820	3170

CASOS POLICIALES ATENDIDOS

ENERO A NOVIEMBRE 2002

DISTRITO	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS	% DE LIBERTADES
LA PAZ	2774	1697	61%
SANTA CRUZ	2368	1501	63%
COCHABAMBA	889	583	66%
CHUQUISACA	612	436	71%
ORURO	268	12	4%
POTOSÍ	734	646	88%
BENI	330	215	65%
PANDO	74	19	26%
TARIJA	204	38	18%
TOTAL	8253	5146	62%

DEFENSA PÚBLICA RURAL CASOS JUDICIALES ATENDIDOS				ENERO A NOVIEMBRE 2002
DISTRITO	CASOS CON DETENIDOS	CASOS SIN DETENIDOS	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS
LA PAZ	96	79	175	73
COCHABAMBA	215	176	391	145
CHUQUISACA	65	53	118	31
ORURO	153	125	278	200
POTOSÍ	62	50	112	41
TARIJA	110	90	200	29
TOTAL	700	573	1273	519

DEFENSA PÚBLICA RURAL CASOS POLICIALES ATENDIDOS				ENERO A NOVIEMBRE 2002
DISTRITO	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS	% DE LIBERTADES	
LA PAZ	242	231	95%	
COCHABAMBA	1186	892	75%	
CHUQUISACA	117	113	97%	
ORURO	459	258	56%	
POTOSÍ	397	358	90%	
TARIJA	47	29	61%	
TOTAL	2447	1881	77%	

DEFENSA PÚBLICA URBANA Y RURAL CASOS JUDICIALES				ENERO A NOVIEMBRE 2002
DISTRITO	CASOS CON DETENIDOS	CASOS SIN DETENIDOS	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS
LA PAZ	1530	1298	2828	632
SANTA CRUZ	1945	1675	3620	1277
COCHABAMBA	1507	1318	2825	759
CHUQUISACA	271	228	499	124
ORURO	384	339	723	532
POTOSÍ	248	210	458	216
BENI	197	173	370	206
PANDO	91	65	156	109
TARIJA	279	251	530	251
TOTAL	6452	5557	12009	4105

DEFENSA PÚBLICA Y RURAL CASOS POLICIALES				ENERO A NOVIEMBRE 2002
DISTRITO	TOTAL ATENDIDOS	LIBERTADES LOGRADAS	% DE LIBERTADES	
LA PAZ	3357	2146	64%	
SANTA CRUZ	2636	1671	63%	
COCHABAMBA	2309	1642	71%	
CHUQUISACA	812	611	75%	
ORURO	809	301	37%	
POTOSÍ	1259	1117	89%	
BENI	368	239	65%	
PANDO	83	21	26%	
TARIJA	279	74	27%	
TOTAL	11911	7822	66%	

8. Régimen Disciplinario

En virtud al Reglamento Interno vigente, ante denuncia de una falta por parte del defensor, se activa un procedimiento a cargo del superior jerárquico, quien en principio, solicita informe al defensor a la vez de realizar una revisión del proceso penal que motivó la queja. Realizadas estas indagaciones previas, se convoca al defensor a una audiencia para información. Finalmente el superior jerárquico evalúa la razonabilidad de la queja en base a los elementos recogidos y emite su decisión, la misma que es apelable a la instancia superior.

A fin de garantizar el debido proceso del funcionario, lo aconsejable sería contar con un claro régimen disciplinario contenido en una norma de superior jerarquía que un reglamento interno.

9. Relación con los Demás Actores del Proceso Penal

Sin duda el tránsito de un sistema procesal a otro ha generado en los operadores una serie de dudas y susceptibilidades que paulatinamente se van superando. En el caso concreto de las relaciones de los Defensores Públicos con las demás instituciones, principalmente pueden señalarse los siguientes problemas:

Pese a que frecuentemente los órganos de investigación han considerado al defensor como un obstáculo en la averiguación de la verdad, en general la relación entre ambos es adecuada. No obstante, debido a la falta de recursos que impide a la defensa pública contar con infraestructura propia, existen casos en los cuales los defensores cumplen funciones en la propia sede de la policía (ej. PTJ de la ciudad de La Paz), con la consiguiente pérdida de independencia.

Respecto a las relaciones con el Ministerio Público, pese a la apertura por parte de los fiscales de otorgar mayor participación a la defensa en las tareas de investigación, aún es preocupante la recurrente queja de los defensores en sentido de que algunos fiscales les niegan sistemáticamente y por infinidad de mecanismos, el acceso al Cuaderno de Investigación con el consiguiente perjuicio para la defensa. Igualmente, la nula o deficiente fundamentación de las decisiones y requerimientos del Ministerio Público afecta la posibilidad de resistir con eficacia la posición del órgano acusador.

Respecto al órgano jurisdiccional, son frecuentes las quejas de que en el nuevo sistema, los jueces suelen otorgar un trato más benevolente ante los errores del Ministerio Público, que ante los mismos errores provenientes de la defensa. Quizá tal situación contribuya a explicar el alto índice de sentencias favorables al Ministerio Público y el tan bajo grado de efectividad en juicios orales por parte de la defensa. Asimismo, es recurrente la queja respecto a la insuficiente fundamentación de las decisiones judiciales, generando perjuicio en la posibilidad de apelar de tales fallos.

10. Perspectivas y Desafíos de la Defensa Pública

La situación actual de la Defensa Pública nos muestra la urgente necesidad de fortalecerla, sobre todo en cuanto a capacitación, financiamiento e institucionalidad, pues de lo contrario corre el serio riesgo de zozobrar. En este sentido es de necesidad urgente incrementar su presupuesto de funcionamiento,

así como revalorizar la función del Defensor Público como genuino contrapeso del órgano acusador en la consolidación efectiva del sistema acusatorio recientemente adoptado por Bolivia.

Los desafíos que debe sortear la Defensa Pública en la hora actual pueden resumirse en los siguientes puntos:

10.1 Necesidad de ampliar la cobertura del servicio

Agravando la ya escasa cantidad de defensores públicos a nivel nacional, es importante señalar que las poblaciones rurales de la Amazonía, el Trópico y el Chaco boliviano, que en su conjunto importan una considerable área geográfica de nuestro territorio, no cuenta en absoluto con presencia de la Defensa Pública.

Para la gestión 2003 se había previsto mejorar sustancialmente la cobertura del Servicio, cubriendo las áreas antes mencionadas. No obstante, pese a que esta expansión demanda un presupuesto anual de US\$ 1.490.000, la asignación proyectada para el año próximo (aunque aún no aprobada) prácticamente repite el presupuesto de la gestión 2002, vale decir US\$ 760.000.

10.2 Contar con un sistema de capacitación permanente

Únicamente a través de procesos permanentes de capacitación y especialización de los funcionarios podrá contarse con una Defensa Pública que se enfrente en igualdad de condiciones a la posición del Ministerio Público y desvirtúe a ojos del juzgador la hipótesis acusadora. Si bien en el punto respectivo se valoraron los actuales esfuerzos de capacitación interna, la eficiencia no sólo se logra con buena voluntad siendo indispensable contar con un centro especializado en capacitación a defensores, vincularse con centros latinoamericanos similares, celebrar convenios de cooperación, etc. Actualmente, en cuanto a capacitación se refiere, la Defensa Pública se halla en franca desventaja con relación al Ministerio Público, que cuenta con su propio instituto de capacitación.

10.3 Necesidad de fortalecer la institución.

Un esfuerzo en este sentido es el Proyecto de Ley del Servicio Nacional de Defensa Pública, en actual tratamiento legislativo, propuesta acorde con la orientación del Nuevo Código de Procedimiento Penal que propone un cambio radical en la forma de administrar justicia y por ende en la manera de concebir a la función defensiva.¹²⁹

Mientras en el anterior sistema (escrito, secreto, y no contradictorio) la mera presencia formal de un defensor de oficio fue suficiente para que el proceso pudiera válidamente llegar hasta su etapa final. En el actual sistema se hace indispensable la generación de mecanismos de asistencia legal -verdaderos y no únicamente útiles para subsanar la formalidad-, pues de lo contrario (como ya dijimos) caeremos en el espejismo de un supuesto juicio oral.

¹²⁹ Luego de la elaboración de este informe y mientras estaba en etapa de edición este documento se sancionó la Ley de Creación del Servicio de Defensa Pública de fecha 4 de agosto de 2003.

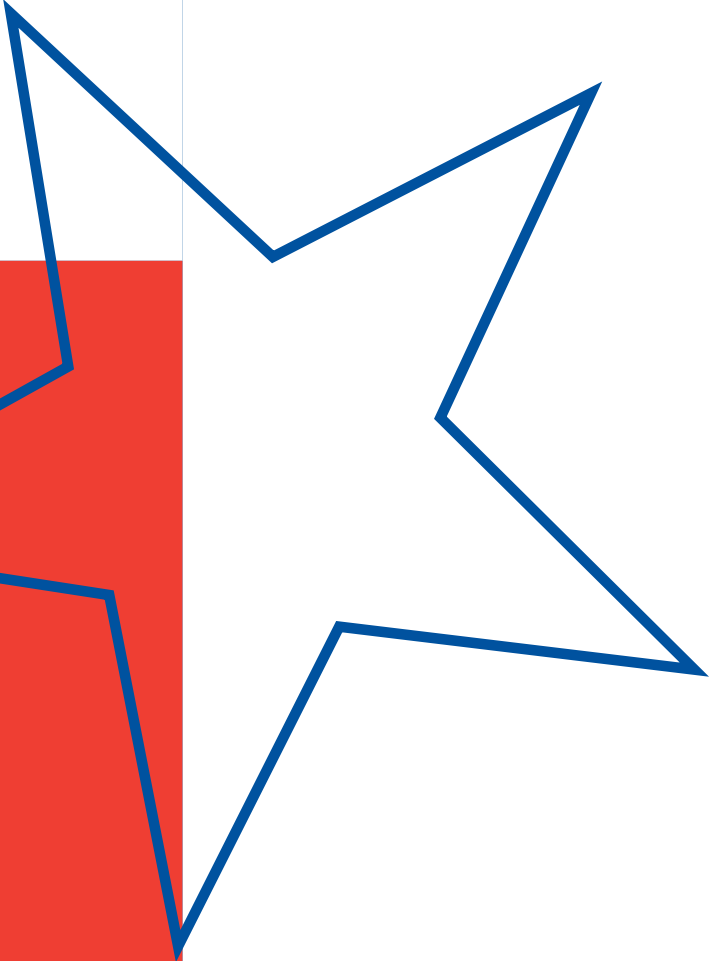
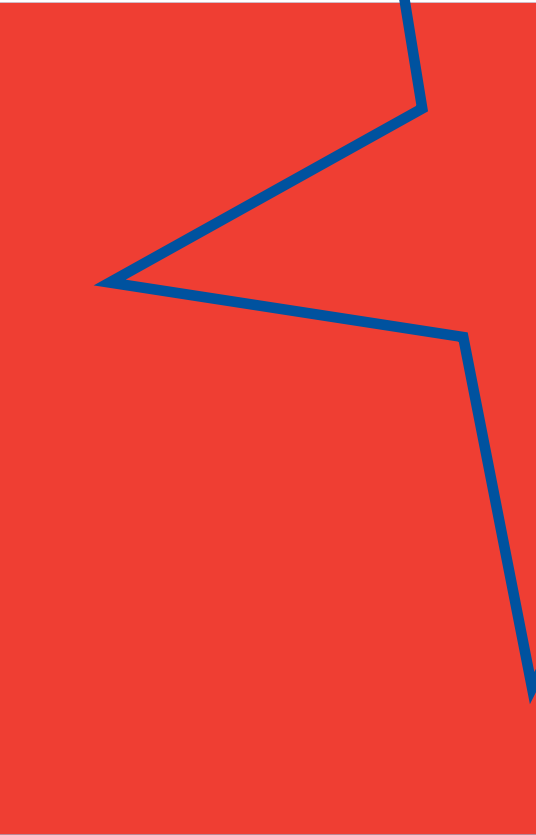
En este contexto, ante el actual desafío de la Defensa Pública de contar con un equipo de defensores altamente especializado y motivado, capaz que contrarrestar los argumentos del Ministerio Público y sostener un verdadero debate de posiciones, surge el Proyecto de Ley del Servicio Nacional de la Defensa Pública cuyas principales características se resumen de la siguiente manera:

- Independencia del servicio respecto a los poderes del Estado mediante la creación del Servicio Nacional.
- Prestación gratuita del servicio de defensa técnica penal en favor de todo imputado que así lo requiera.
- Posibilidad de control efectivo de la función a partir del establecimiento de un claro régimen disciplinario y la regulación de los derechos de los ciudadanos usuarios del servicio.
- Garantía de estabilidad en la función a partir de institucionalización del sistema de carrera del Defensor Público.
- Incentivos para la permanencia en la institución a través de la asignación de una remuneración acorde a la responsabilidad del cargo.
- Revalorización de la función del defensor a través de la clarificación de sus derechos y deberes.

La aprobación del Proyecto demostrará la voluntad de contar con una verdadera reforma, en tanto que su abandono implicará que la Defensa Pública continúe debatiéndose entre la falta de recursos y la falta de preparación en un nuevo sistema que ella decididamente contribuyó a conquistar.

11. Conclusión

Los desafíos que aún deberá enfrentar la Defensa Pública en Bolivia son enormes, pero de nada valdrá el empeño de la institución y sus funcionarios en este propósito si el proceso no viene acompañado de una clara decisión política de apoyo a la defensa, un compromiso estatal por proveer los recursos necesarios para situar a la defensa al mismo nivel que el Ministerio Público. Estamos conscientes de que somos un país con pocos recursos, pero inclusive lo poco debe ser distribuido de manera igualitaria porque estamos convencidos de que no hay proceso penal republicano sin defensa adecuada, lo demás son puras especulaciones.





ALEJANDRO VERA QUILODRÁN

CHILE

Chile

A- PODER JUDICIAL

Por Alejandro Vera Quilodrán¹³⁰

1. Sistema de Selección y Nombramiento de los Jueces. Designación, Control y Remoción de los Jueces

Los jueces de Garantía y de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, son nombrados por el Presidente de la República, previo concursos públicos que se publican en el Diario Oficial del Estado, y luego de haberse confeccionado una terna por la Corte de Apelaciones que ejerza jurisdicción en el territorio en que van a desarrollar sus funciones los jueces designados.

Para poder ser incluidos en la terna, los postulantes deben haber aprobado un curso habilitante dictado por la Academia Judicial. No existiendo mecanismos de designación por votación ciudadana de los jueces.

Los jueces pueden ser removidos por mala calificación, hecha anualmente por la Corte de Apelaciones respectiva. Las formas de hacer valer la responsabilidad de los jueces son la calificación anual, la denuncia ante la Comisión de Ética y el Recurso de Queja.

- *Los jueces de Garantía y de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, son nombrados previo concurso y previa confección de terna por la Ilustrísima Corte de Apelaciones respectiva por el Presidente de la República.*
- *La Corte de Apelaciones respectiva es la que que ejerce jurisdicción en el territorio en que van a desarrollar sus funciones los jueces designados.*

Al respecto cabe tener en cuenta que las causales por las cuales un Juez expira en su cargo son detalladas en el artículo 332 del Código Orgánico de Tribunales a saber:

- Por incurrir el juez en alguna de las incapacidades establecidas por la ley para ejercerlo. En cuanto a los jueces condenados se estará a lo establecido en el N° 6 del artículo 256;
- Por la recepción de órdenes eclesiásticas mayores;
- Por remoción acordada por la Corte Suprema en conformidad a la Constitución Política o a las leyes;
- Por sentencia ejecutoriada recaída en el juicio de amovilidad, en que se declare que el juez no tiene el buen comportamiento exigido por la Constitución Política del Estado para permanecer en el cargo;

¹³⁰ Juez de Garantías de Temuco, Chile



- Por renuncia del cargo, hecha por el juez y aceptada por la autoridad competente;
- Por jubilación o pensión obtenida por servicios prestados al Poder Judicial, sea cual fuere el régimen previsional aplicable;
- Por la promoción del juez a otro empleo del orden judicial, aceptada por él;
- Por el traslado del juez a otro empleo del orden judicial;
- Por haber sido declarado responsable criminal o civilmente por delito cometido en razón de sus actos ministeriales;
- Por la aceptación de todo cargo o empleo remunerado con fondos fiscales, semifiscales o municipales, salvo la excepción contemplada en el artículo 261, y
- Por la aceptación del cargo de Presidente de la República.

Además, en conformidad al artículo 333 del Código Orgánico de Tribunales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia cesan, en sus funciones por la declaración de culpabilidad hecha por el Senado, por notable abandono de sus deberes, en conformidad a los artículos 48 y 49 de la Constitución Política del Estado.

Se presume de derecho, para todos los efectos legales, que un juez no tiene buen comportamiento en cualquiera de los casos siguientes (artículo 337 del Código Orgánico de Tribunales) :

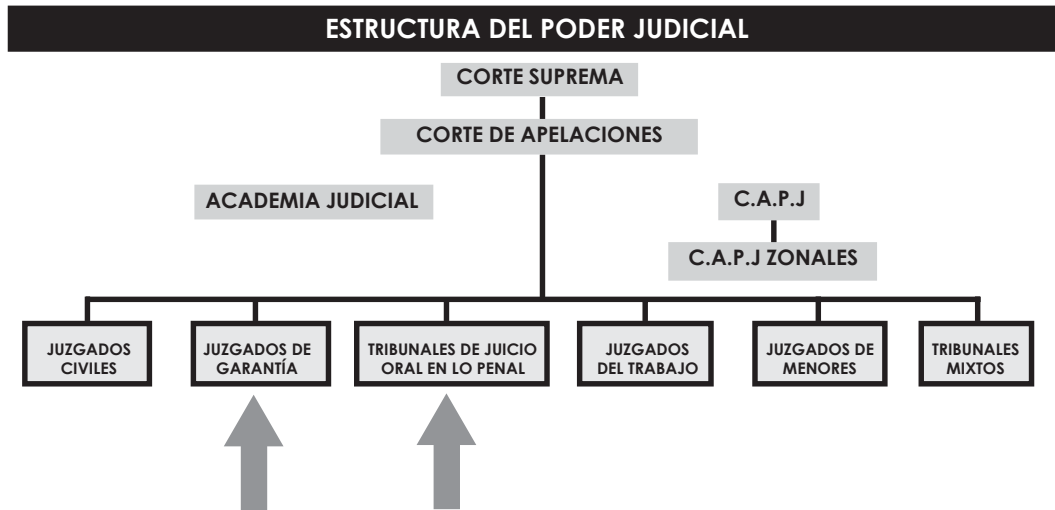
1. Si fuere suspendido dos veces dentro de un período de tres años o tres veces en cualquier espacio de tiempo;
2. Si se dictaren en su contra medidas disciplinarias más de tres veces en el período de tres años;
3. Si fuere corregido disciplinariamente más de dos veces en cualquier espacio de tiempo, por observar una conducta viciosa por comportamiento poco honroso o por negligencia habitual en el desempeño de su oficio, y
4. Si fuere mal calificado por la Corte Suprema de acuerdo con las disposiciones contenidas en el párrafo tercero de este título.

El procedimiento de remoción por razones disciplinarias se tramita de la siguiente manera:

Los tribunales procederán en estas causas sumariamente, oyendo al juez imputado y al fiscal judicial; las fallarán apreciando la prueba con libertad, pero sin contradecir los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados; y se harán cargo en la fundamentación de la sentencia de toda la prueba rendida.

Las Cortes de Apelaciones que deban conocer de los juicios de amovilidad en contra de los jueces de letras, en conformidad a lo dispuesto en el art. 63, designarán en cada caso a uno de sus ministros para que forme proceso y lo tramite hasta dejarlo en estado de sentencia.

Toda sentencia absolutoria en los juicios de amovilidad debe ser notificada al fiscal judicial de la Corte Suprema a fin de que, si lo estima procedente, entable ante el Tribunal Supremo, el o los recursos correspondientes.



2. Instrucciones que regulan la actividad de los tribunales

Existen instrucciones dictadas por la Corte Suprema para regular la actuación de los tribunales en la reforma. Se trata de instrucciones obligatorias. Los instructivos contienen diversos temas, tanto administrativos como de interpretación legal. Así por ejemplo: horario de funcionamiento de los nuevos tribunales, sus sistemas de turno, ciertas facultades y obligaciones de los jefes de unidades administrativas, trámites relativos al discernimiento de los menores, formalidades y contenido de las sentencias definitivas, qué se puede hacer y qué no en la audiencia de formalización, cómo se tramita la apelación, instrucciones respecto de la ley de alcoholes.

3. Capacitación de los Jueces

El proceso de selección y capacitación del personal se desarrolló en base a un sistema de programas de habilitación y capacitación ejecutados por la Academia Judicial.

La Academia Judicial es una Corporación de Derecho Público creada por Ley N° 19.346, de 18 de noviembre de 1994, que depende de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 19.346, la Dirección Superior y Administración de la Academia está a cargo de un Consejo Directivo integrado por nueve personas, las que deben reunir las siguientes calidades:

El Presidente de la Corte Suprema, o quien lo subrogue, quien preside el Consejo por derecho propio;

El Ministro de Justicia, quien puede hacerse representar por el Subsecretario de la cartera;

Un ministro de la Corte Suprema, elegido por ésta en una única votación;

El Fiscal de la Corte Suprema;

Un ministro de Corte de Apelaciones elegido, en una única votación, por los funcionarios de la segunda categoría del Escalafón Primario;



Un miembro de la segunda categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial, elegido por la directiva de la asociación gremial de carácter nacional que reúna al mayor número de integrantes de dicho Escalafón Primario;

Un representante de las asociaciones gremiales de abogados existentes en el país elegido por sus presidentes, de entre ellos, y

Dos académicos con más de cinco años de docencia universitaria, designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.

La Academia dicta programas de :

- Formación: Destinado a los abogados que deseen ingresar al Escalafón Primario del Poder Judicial.
- Perfeccionamiento: Dirigido a todos aquellos que forman parte del Poder Judicial, bien sea en el Escalafón Superior como en el de Empleados.
- Habilitación: Dirigido a los jueces que deseen optar a los cargos de Ministro y Fiscal Judicial de Cortes de Apelaciones. Asimismo, la Academia Judicial ha implementado un sistema de capacitación para la Reforma Procesal Penal, tanto para el Escalafón Primario como para el Escalafón de Empleados

La capacitación para ser juez de garantía o de juicio oral en lo penal se diseñó en cuatro fases.

La primera fase se dio en el año 1999, en el que se ejecutó un programa por la Academia Judicial de Chile, para preparar a 50 «monitores en la Nueva Reforma Procesal Penal». Para ser monitor debieron concursar los miembros del Poder Judicial que lo desearan (secretarios de tribunales, relatores, jueces y ministros de Corte).

En una segunda fase se estableció un programa habilitante o también llamado «curso introductorio habilitante» de 40 horas de duración, desarrollado en 5 días con ocho horas diarias.

Una tercera etapa desarrolla un programa denominado «Curso Profundizado sobre Reforma Procesal Penal, de 80 horas de duración, ejecutado en 10 días (cinco días una semana y luego la próxima semana los restante) durante ocho hora diarias, para satisfacer las necesidades específicas de capacitación de jueces de garantía y jueces del Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, separadamente, una vez que éstos han sido nombrados en sus cargos.

Por último, una cuarta fase revisaría separadamente con jueces de garantía y jueces del Tribunal del juicio oral en lo Penal los problemas prácticos y teóricos enfrentados en los primeros meses de su ocupación del cargo. Sin embargo, esta tercera fase sólo se ha ejecutado respecto de los Jueces de Garantía.

Para ser alumnos de los cursos habilitantes o profundizado debe postularse por los jueces, secretarios o relatores que deseen ingresar al nuevo sistema procesal penal. Dándose, además, el curso habilitante a todos los alumnos de los Cursos de Formación de Jueces que periódicamente dicta la Academia Judicial.

Para ser docente de los cursos habilitante o profundizado, se debe concursar para tal efecto en una licitación pública convocada por la Academia Judicial. Debiendo siempre estar conformado el equipo docente por a lo menos un Monitor de la Reforma Procesal Penal de aquellos formados en la primera fase de capacitación.

Adicionalmente, todos los jueces nombrados en el nuevo sistema participan en una Capacitación Interinstitucional, organizada en forma conjunta entre el Ministerio de Justicia, Academia Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. La capacitación interinstitucional dura cuatro días, se realiza sobre la base de simulaciones de audiencias, preparando a los jueces sobre el control, dirección de las audiencias y fundamentación oral de las resoluciones, y respecto de los fiscales y defensores preparándolos para la litigación oral en todas las etapas del proceso ordinario, y también en los procedimientos especiales.

- La capacitación para ser juez de garantía o de juicio oral en lo penal se diseñó en cuatro fases.
- La primera fase se dio el año 1999, en el que se ejecutó un programa por la Academia Judicial de Chile, para preparar a 50 «monitores en la Nueva Reforma Procesal Penal».
- En una segunda fase se estableció un programa habilitante o también llamado «curso introductorio habilitante» de 40 horas de duración.
- Una tercera etapa, consistió en el curso llamado «Curso Profundizado sobre Reforma Procesal Penal», de 80 horas de duración, efectuado una vez que los jueces habían sido nombrados en sus cargos.
- Por último, una cuarta fase, en un curso de 32 horas revisión de los problemas prácticos y teóricos enfrentados en los primeros meses de su ocupación del cargo de juez. Fase que sólo se ha ejecutado respecto de los jueces de Garantía.

4. Capacitación de los Funcionarios

Los funcionarios administrativos de los nuevos tribunales provienen tanto del antiguo sistema como de fuera de él. Es por esto que el programa de capacitación de la Academia contempló para ellos una fase introductoria al Poder Judicial de cuatro días (24 horas de duración) denominado «Curso introductorio para funcionarios de los nuevos Tribunales con competencia en lo criminal», a lo cual se suma luego una parte específica para sus nuevas funciones de 40 ó 30 horas, dependiendo el cargo, tras lo cual los funcionarios debieron rendir un examen.

5. Estructura organizacional

La nueva implementación del sistema de gestión de los nuevos Tribunales con competencia criminal ha sido una de las grandes mejoras y desafíos que ha presentado la reforma procesal penal.

Para ello, el legislador chileno alteró el diseño organizacional de los tribunales, agrupando al conjunto de jueces de una misma jurisdicción en un mismo



tribunal, que opera en múltiples salas administradas por un cuerpo común y profesionalizado de administradores. Este nuevo diseño organizacional fue aplicado tanto a los juzgados de Garantía como a los tribunales del Juicio Oral en lo Penal.

Este modelo, sin embargo, opera con dos matices: en primer lugar, hay juzgados que funcionan con una sola sala de audiencia, de manera que allí la profesionalización de la administración no lidia con una secretaría común para varios jueces. Por su parte, existen lugares en los que, por su carga de trabajo, no se justificó la instalación de nuevos juzgados de garantía. En dichos puntos se asignó la función de juez de Garantía al tribunal de jurisdicción común que llevan el nombre de Juzgados Mixtos. Esto es, el mismo juzgado que conoce todos los casos del lugar (civiles, laborales, menores y causas criminales antiguas), opera además como tribunal de Garantía para los casos penales nuevos.

En los tribunales en que opera plenamente el nuevo modelo, existe un juez presidente y un comité de jueces, que junto a un cuerpo administrativo profesional, tienen por función un cierto autogobierno en la gestión del juzgado.

La administración propiamente tal es conducida por el Administrador del Tribunal. Este administrador es designado por el Comité de Jueces, previo concurso público, a propuesta en terna por el Juez Presidente. En general, los administradores de tribunal provienen del área de la ingeniería o de la administración pública o de empresas privadas. El administrador maneja un presupuesto propio del tribunal, propone dicho presupuesto anualmente a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, fija los gastos, ordena las compras, y coordina la labor de las unidades administrativas. Según la ley, el Administrador del Tribunal está supeditado al Juez Presidente, quien evalúa anualmente su gestión y aprueba los criterios de gestión administrativa.

Este administrador cuenta con un conjunto de funcionarios administrativos, organizados en diversas unidades dependiendo el tipo de tribunal (de garantía o de juicio) y su tamaño. Estas unidades son:

- a) Servicios (computación, secretaría, estafeta, bodega, contabilidad);
- b) Administración de Causas (que se ocupa del flujo de las causas, asignación de audiencias, distribución de los ingresos entre los jueces, etc.);
- c) Unidad de Sala (que se ocupa de la producción de los elementos necesarios para que se realicen las diversas audiencias);
- d) Atención de Público, y
- e) Unidad de Apoyo a Testigos y Peritos (en los tribunales orales). Cada una de estas unidades cuenta con un jefe de unidad. Algunos de estos jefes de unidad son abogados, otros provienen del área de la ingeniería y la administración.

En el ejercicio de sus funciones la ley les encarga dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del juzgado, proponer al tribunal la designación, distribución y evaluación del personal administrativo, distribuir las causas al interior del tribunal, elaborar el presupuesto anual, y adquirir y abastecer los materiales de trabajo de acuerdo con el presupuesto anual. Y además, el

administrador deberá atenerse a las políticas generales de selección de personal, de evaluación, de administración de recursos materiales y de personal, de diseño y análisis de información estadística y demás que dicte la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en el ejercicio de sus atribuciones propias.

5.1 Objetivos administrativos del nuevo sistema

- Liberar al Juez de las labores administrativas propias del tribunal, permitiéndole concentrarse en la labor netamente jurisdiccional.
- Profesionalizar la gestión administrativa del tribunal.
- Descentralizar la labor administrativa, la cual sería ejecutada por cada tribunal, dentro del marco de las políticas aprobadas y dictaminadas por la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ).
- Radicar en la CAPJ la dictación de las políticas generales de administración del Poder Judicial, en materia financiera y de personal.

5.2 Avances y logros del nuevo sistema

1.- El control de la detención ha disminuido ostensiblemente las denuncias por apremios ilegítimos o fuerza innecesaria durante la detención (artículo 131 del Código Procesal Penal y artículo 255 del Código Penal).

Desafío: una adecuada instrumentalización del artículo 95 del Código Procesal Penal ayudará a mejorar estos estándares.

2.- Se aumentó el nivel de transparencia de la actividad.
Según encuesta de Intercorp solicitada por el Instituto de Estudios Judiciales.

Transparencia en los Juzgados de Garantía.

- 47% Excelente
- 34% Buena
- 6% Regular
- 0% Malo/Pésimo
- 13 % No Indica

Se han elevado los niveles de información al ciudadano
Siendo los responsables:

- La policía respecto del imputado.
(Artículos 93, 94, 135 y 136 del Código Procesal Penal).
- El Ministerio Público respecto de la víctima.
(Artículo 78 del Código Procesal Penal).
- Los medios de comunicación respecto del ciudadano.
(Artículo 1 de la ley 19.733 sobre libertad de opinión e información y ejercicio del periodismo).



5.3 Marco legal

La Estructura Administrativa de los nuevos tribunales está establecida en la Ley N°19.665 que modifica el Código Orgánico de Tribunales.

5.3.1 Juzgados de Garantía

Estará conformado por entre 1 y 27 jueces, con competencia en un mismo territorio jurisdiccional, que actuarán unipersonalmente.

- Asegurar los derechos del imputado y demás intervinientes en el proceso penal.
- Controlar la actuación del Ministerio Público, las policías y demás actores del proceso penal.
- Resolver las salidas alternativas al juicio oral.
- Juzgar al imputado cuando corresponda, a través del procedimiento abreviado.

Clasificación Juzgados de Garantía en cuanto al número de jueces.

- Tamaño menor : 1 juez.
- Tamaño mediano: 2 a 7 jueces.
- Tamaño mayor : 8 a 17 jueces.

5.3.2 Tribunal de Juicio Oral en lo Penal

- Puede estar formado por entre una y nueve salas, que funcionarán integradas con tres jueces cada una, que conocerá y juzgará los juicios por crimen o simple delito.
- Cada sala será dirigida por un Juez Presidente.
- Salas itinerantes: Podrán constituirse y funcionar salas de los Tribunales Orales en lo Penal en localidades distintas a aquella en que se encuentre instalado el Tribunal, de conformidad con criterios de distancia, acceso físico y dificultades de traslado de quienes intervienen en el proceso.

Clasificación tribunales orales en cuanto a sus salas

- Tamaño menor : 1 sala.
- Tamaño mediano : 2 a 3 salas.
- Tamaño mayor : 4 a 9 salas.

5.3.3 Juzgados Mixtos

- En lugares donde no se justificaría la creación de un Juzgado de Garantía independiente.
- Corresponden a juzgados de competencia común que ven causas criminales y de otras materias (civiles, menores o trabajo).

5.3.4 Estructura administrativa del Juzgado Garantía y organización administrativa en Tribunales Orales

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

- A esta Unidad pertenecen el Juez Presidente, el Administrador General, y, eventualmente el Subadministrador General.
- La labor de esta Dirección es coordinar la labor administrativa, sirviendo de puente de contacto y control entre las personas encargadas.
- Se intenta evitar, de esta forma, eventuales desacuerdos entre aquel que desarrolla la labor jurisdiccional y aquel que se especializa en el área administrativa.

COMITÉ DE JUECES

- En juzgados o tribunales compuestos por 5 jueces o menos, el Comité de Jueces se conformará por todos ellos.
- En juzgados o tribunales conformados por más de 5 jueces, el comité lo compondrán 5 jueces elegidos por la mayoría del Tribunal, reeligiéndose cada dos años.

ADMINISTRADOR

- Son funcionarios auxiliares de la administración de justicia encargados de organizar y controlar la gestión administrativa de los tribunales orales y juzgados de garantía.
- Controla el funcionamiento de todas las unidades y funcionarios administrativos del tribunal.
- Elabora el presupuesto anual del tribunal, con aprobación del Juez Presidente.
- Elabora anualmente una cuenta de la gestión administrativa del tribunal.
- Contrata el personal administrativo, previo concurso y selección junto al Juez Presidente y el Comité de Jueces.

JEFES DE UNIDAD

- Su labor primordial es dirigir y controlar la labor de los encargados de las tareas específicas.

UNIDAD DE SALA

- Unidad responsable de la organización y asistencia a la realización de audiencias.
- Planificará y organizará las audiencias que se desarrollen en las salas respectivas.
- Unidad a cargo de optimizar el tiempo disponible para audiencias.



- Colaborar con el Juez en la administración de la agenda de audiencias o juicios.
- Desarrolla las funciones de preparación, registro y ejecución de las audiencias o juicios.

UNIDAD DE ADMINISTRACION DE CAUSAS

Responsable de desarrollar toda la labor relativa al manejo de las causas y registros del proceso penal en el tribunal, tales como:

- Manejo de fechas y salas para las audiencias.
- Archivo judicial básico.
- Ingreso y número de rol de causas nuevas.
- Actualización diaria de la base de datos que contenga las causas del tribunal.
- Estadísticas básicas del tribunal.
- Esta unidad ingresa al sistema judicial las causas nuevas.
- Certificará las actuaciones, ratificaciones de firmas y autorizará mandatos ante el tribunal.
- Agendará las audiencias judiciales.
- Administrará el archivo general en que se encontrarán las carpetas judiciales.
- Reunirá los expedientes requeridos por los encargados de Sala para las audiencias del día.

UNIDAD DE ATENCIÓN DE PÚBLICO

- Unidad a cargo de dar una adecuada atención, orientación e información al público que concurra al tribunal, especialmente a la víctima, al defensor y al imputado.
- Recibirá la información que el público entregue y dará cualquier información que éste requiera.
- Administrará la correspondencia que ingresa y/o salga del Tribunal o Juzgado.

UNIDAD DE SERVICIOS

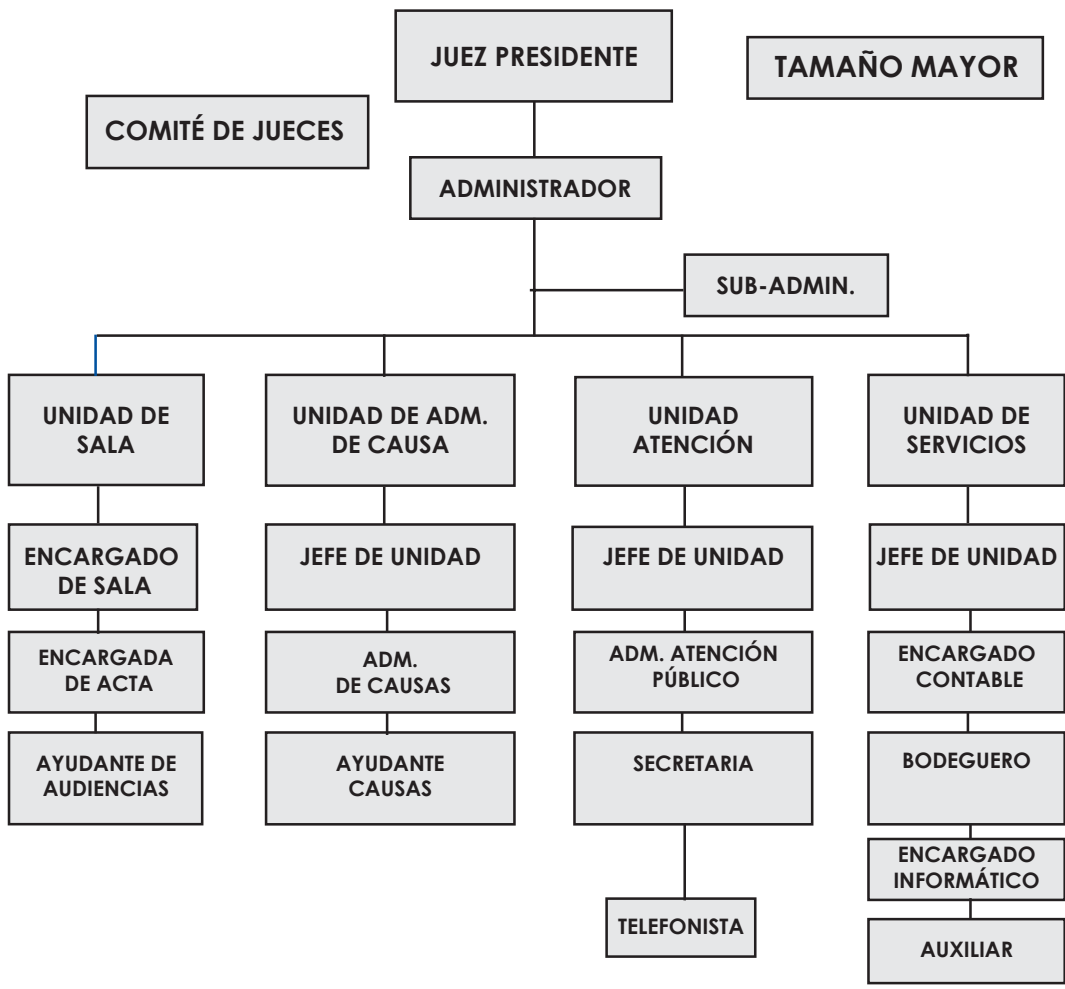
- Unidad encargada de las labores de soporte técnico de la red computacional del tribunal, de la contabilidad, presupuesto y de apoyo a la actividad administrativa del mismo, y la coordinación y abastecimiento de todas las necesidades físicas y materiales para la realización de las audiencias.
- Prestar apoyo especializado en materia contable, informática, administración de bodega y servicios auxiliares de aseo, mensajería, etc.

- Su función primordial será prestar apoyo a las distintas unidades del tribunal para desarrollar sus labores.
- Se encargará de custodiar las especies incautadas, elementos constitutivos de prueba, materiales de oficina, a través del manejo de las bodegas y equipos del juzgado.
- Administrará contablemente el tribunal, realizando funciones de recepción de dineros, emisión de egresos y registro de operaciones.

UNIDAD DE APOYO A TESTIGOS Y PERITOS

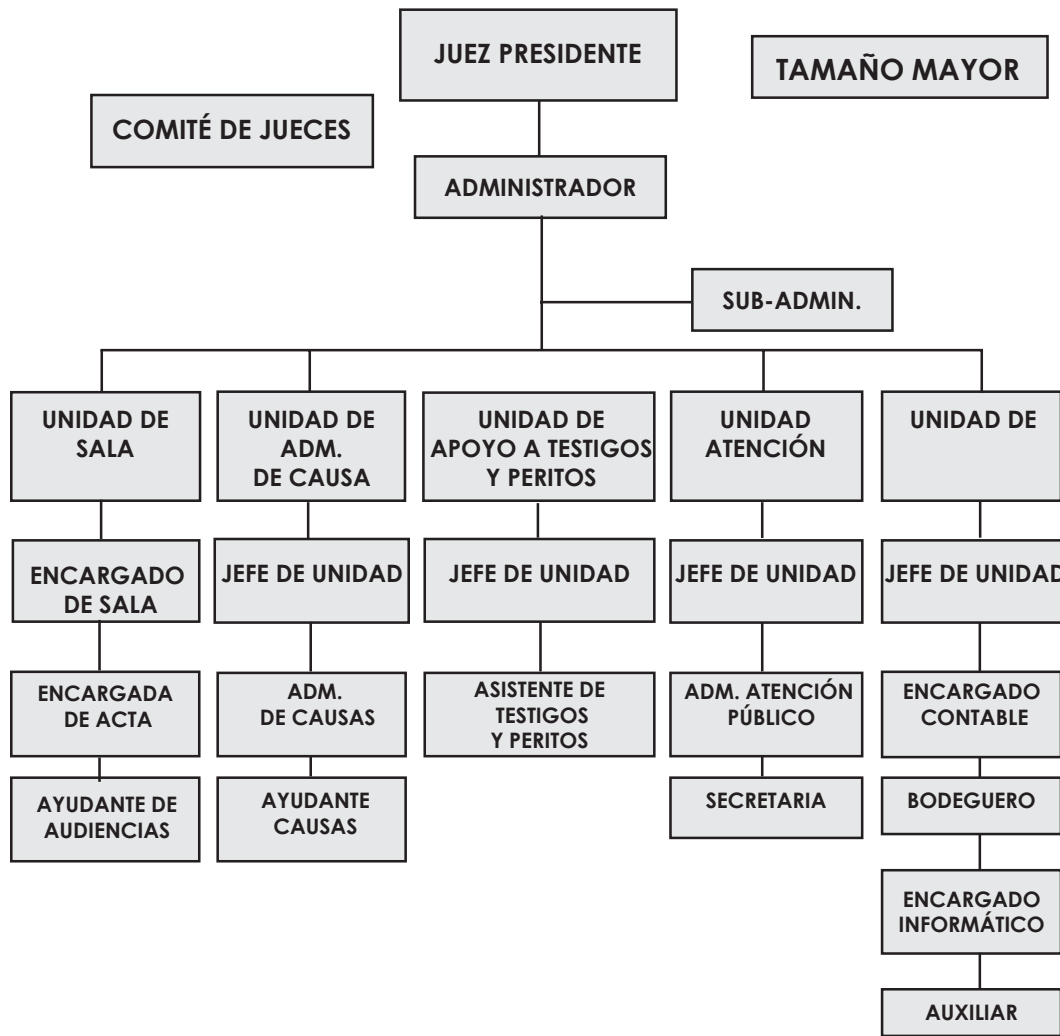
- El objetivo de esta unidad es prestar atención, información y orientación a los testigos y peritos citados a declarar en el transcurso de un juicio oral.
- Intentar asegurar por todos los medios legales la concurrencia de los testigos y peritos a las audiencias.
- Coordinar la participación en las audiencias de los testigos y peritos una vez presentes en el tribunal

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA JUZGADO GARANTÍA





ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN TRIBUNALES ORALES



6. Sistema de asignación de casos

El procedimiento objetivo y general de distribución de causas es determinado anualmente por el Comité de Jueces, a propuesta del Juez Presidente. El encargado de supervilarlo es el Administrador del Tribunal y se lleva a efecto por la Unidad de Administración de Causas del tribunal. No obstante que ese procedimiento y también el criterio utilizado para hacer la distribución varía de tribunal en tribunal, en general el sistema opera sobre las siguientes bases:

TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL EN LO PENAL: En los tribunales que se componen de dos o más salas (cada una formada de tres jueces), la distribución se hace en forma rotativa por el número de sala comenzado por la primera.

JUZGADOS DE GARANTÍA: Existe un turno rotativo entre los jueces, de una semana de duración. Durante esa semana, el juez de turno se hace cargo de todas las causas que ingresan con detenidos por delitos flagrante (pues si es detenido por orden judicial se supone ya un caso distribuido) y, en consecuencia, practica todos los controles de detención y las audiencias de formalización que se produzcan a propósito de dichos casos. Adicionalmente, ese juez de turno está disponible tiempo completo para efectos de las autorizaciones judiciales que eventualmente sean requeridas. Por último, debe ocuparse además de las audiencias de sus propios casos que tengan lugar en ese mismo lapso.

El resto de las causas que ingresan al sistema esa semana -causas sin detenido- son distribuidas ya sea por antigüedad en el cargo del juez, comenzado por el más antiguo al menos antiguo o bien aleatoriamente, designado por el sistema computacional.

No hay criterios de especialización de los jueces o de distribución del trabajo por tipo de audiencia. Esto fundamentalmente porque las causas se radican en el juez, de manera que el que parte conociendo una causa la conoce hasta su conclusión en el tribunal de garantía. Esta radicación fue establecida por la Corte Suprema en acuerdo adoptado el 5 de diciembre de 2000, obligando a los tribunales. Fijar de este modo y *a priori* la organización de las causas para todos los tribunales es problemático desde el punto de vista de la gestión; particularmente en el caso de los tribunales grandes.

DATOS INGRESO CAUSAS TRIBUNALES DE JUICIO ORAL AÑO 2002			
(1 ENERO A 31 DICIEMBRE)			
TRIBUNAL ORAL	TOTAL CAUSAS INGRESADAS	NÚMERO DE JUECES EN TRIBUNALES	NÚMERO DE JUICIOS POR SALA
CALAMA	20	3	20
ANTOFAGASTA	76	6	38
COPIAPÓ	20	4	20
LA SERENA	67	9	22.3
OVALLE	47	3	47
CURICO	13	6	6.5
TALCA	14	6	7
LINARES	19	6	9.5
CAUQUENES	3	3	3
ANGOL	31	3	31
TEMUCO	102	7	51
VILLARRICA	26	3	26

FUENTE SIAG2



DATOS INGRESO CAUSAS A JUZGADOS DE GARANTÍA EL AÑO 2002 (1 ENERO A 31 DICIEMBRE)			
TRIBUNAL ORAL	TOTAL CAUSAS INGRESADAS	NÚMERO DE JUECES DEL TRIBUNAL	CAUSAS POR CADA JUEZ
TOCOPILLA	489	1	489
CALAMA	2956	3	998
ANTOFAGASTA	6989	7	998
COPIAPÓ	3848	4	962
LA SERENA	4196	3	1398
COQUIMBO	6147	3	2049
CURICO	3080	4	770
TALCA	4860	4	1215
LINARES	1929	3	643
CAUQUENES	1051	1	1051
PARRAL	1215	1	1215
TEMUCO	6111	6	1018
PITRUFQUÉN	1378	2	689
ANGOL	1732	1	1732
VILLARRICA	1700	2	850
NUEVA IMPERIAL	1307	1	1307
LAUTARO	1604	1	1604

FUENTE SIAG

7. Carga de Trabajo por Juez

Las cargas de trabajo de los tribunales se determina por el número de causas que se le distribuyen y que son los casos que se judicializan.

Está también determinada por la mayor o menor actividad de los fiscales del Ministerio Público en orden al mayor o menor ejercicio del principio de oportunidad.

8 ¿Existe un Régimen Disciplinario?

El régimen disciplinario en Chile esta enmarcado por el artículo 79 de la Constitución Política de Chile de 1980, que señala que la Excelentísima Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, a excepción del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares en tiempo de guerra.

Asimismo, la facultad disciplinaria la pueden ejercer todos los tribunales respecto de los auxiliares de administración de justicia a través de las normas del Código Orgánico de Tribunales, código que fija la organización de los tribunales ordinarios y su facultades, derechos y obligaciones.

Especial mención debe hacerse sobre la «Comisión de Ética del Poder Judicial», organismo creado bajo la presidencia del señor Hernán Álvarez García con el fin de fortalecer la independencia del sistema Judicial en Chile mediante el control ético y disciplinario de los jueces. Estructurada sobre el artículo 79 de la Constitución de 1980, y la ley de probidad administrativa ley 18.575 de 5 de diciembre de 1986 y ley 19653 de 04 de diciembre de 1999 y artículo 540 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales.

Es así como el 10 de marzo del año 2002, el pleno de la excelentísima Corte Suprema procedió a designar una «Comisión de Control Ético Funcionario»,

compuesta por tres ministros, que tiene por misión asesorar al Tribunal Pleno de la Corte Suprema en estas materias.

Cabe hacer presente que a la luz de la ley sobre probidad administrativa son faltas a la disciplina o probidad judicial:

a) usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública a que accediere.

b) Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.

c) Emplear bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros.

d) Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.

e) Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos.

9. Relación con los Demás Actores

En un principio al inicio de la reforma se temió por la falta de comprensión entre los distintos actores de cada uno de sus roles, en especial se temió de que los jueces trataran de dirigir la investigaciones de los fiscales, sin embargo ello sólo quedó en un simple miedo.

En general, los actores del sistema han tenido muy claro sus roles sin influir, ni tratar de asumir funciones que no le corresponden. Fundamental ha sido en ello la modificación constitucional en orden a dejar establecido con toda claridad la autonomía del Ministerio Público.

La relación con la Policía en general se da muy poco, toda vez que en la etapa de la investigación cuando se pide alguna diligencia que limita una garantía constitucional se da con el carácter de autorización al Ministerio Público y sólo se señala la policía que la debe cumplir, de tal manera que para su ejecución la relación es directamente entre el Ministerio Público y la Policía. Solamente existe una relación más directa entre jueces y policías cuando lo que se emiten son ordenes tales como de detención, aprehensión o arresto.

10. Dirección de la Audiencia del Juicio Oral

La dirección de audiencia en el juicio oral está claramente reglamentado en el artículo 292 del Código Procesal Penal, el cual señala que el Juez Presidente de la Sala dirigirá el debate, ordenará la rendición de las pruebas, exigirá el cumplimiento de las solemnidades que correspondieren y moderará la discusión. Podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles, pero sin coartar el ejercicio de la acusación ni el derecho a defensa.



También podrá limitar el tiempo del uso de la palabra a las partes que debieren intervenir durante el juicio, fijando límites máximos igualitarios para todas ellas o interrumpiendo a quien hiciere uso manifiestamente abusivo de su facultad.

Además, ejercerá las facultades disciplinarias destinadas a mantener el orden y decoro durante el debate, y, en general, a garantizar la eficaz realización del mismo.

Además, en uso de estas facultades, el presidente de la sala podrá ordenar la limitación del acceso de público a un número determinado de personas. También podrá impedir el acceso u ordenar la salida de aquellas personas que se presentaren en condiciones incompatibles con la seriedad de la audiencia.

11. Fundamentación de las Sentencias, Redacción de Fallos.

Al tenor de lo que establece el artículo 36 del Código Procesal Penal, la fundamentación de toda resolución judicial ha de ser tanto en los hechos como en el derecho. Circunstancia que se cumple por parte de los Tribunales, y respecto de la decisión, normalmente, consiste en juzgar si el órgano de persecución penal tiene los antecedentes que dice poseer para castigar a una persona como culpable de un delito. La decisión no consiste en explicar la verdad revelada del proceso sobre la cual el juez hace justicia.

La regla básica en materia de valoración de la prueba establece que el tribunal debe producir su convicción con la prueba rendida durante el juicio, salvo las excepciones expresamente previstas por la ley, y su incorporación se efectúa del modo que el Código señala¹³¹.

La apreciación de la prueba la efectúa el tribunal con libertad, pero sin contradecir los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados.

Limitaciones que la ley establece a la libre valoración de la prueba.

a.- Las máximas de la experiencia.

Siguiendo a Stein podemos decir que las máximas de la experiencia son juicios hipotéticos desligados de los hechos concretos que se juzgan, que proceden de la experiencia, pero son independientes de los casos particulares de cuya observación se han inducido y que, por encima de esos casos, pretenden tener validez para otros nuevos.

Son criterios contingentes y mutables, pero objetivos, que incluye las definiciones y juicios hipotéticos provenientes del conocimiento práctico de los hombres, pero también los conocimientos científicos y técnicos.

Las máximas de la experiencia se pueden utilizar por el tribunal para ponderar la credibilidad de los medios de prueba y asignarles valor probatorio como medio interpretativo de los hechos,¹³² y también permite la fijación de hechos a partir de

¹³¹ Artículos 296 y 340 CPP.

¹³² Los hechos también se interpretan, en tanto admiten énfasis y matices; toda descripción fáctica incluye una buena dosis de valoración, más aún si se reconoce que los hechos y el derecho, en materia penal se hallan indisolublemente unidos. Las normas penales describen hechos.

la prueba indiciaria, ajustándose en todos los casos el razonamiento del juzgador al sentido común objetivizable mediante criterios de racionalidad.

El profesor Carlos del Río Ferreti afirma que la objetivación o intersubjetividad de las máximas de la experiencia, supone una cierta vigencia de criterios que imperan dentro de una sociedad y que son compartidos por la gran mayoría de sus miembros, dentro de un contexto.

b.- Principios de la lógica formal.

Los jueces al decidir deben tener en cuenta –también– las reglas del pensamiento lógico formal.

El razonamiento judicial normalmente se describe como una operación silogística. De modo que la corrección de los procedimientos lógicos utilizados lleva a razonamientos correctos.

El silogismo utiliza la inferencia o deducción que consiste en la combinación de dos proposiciones, llamadas premisas, que causan una conclusión como consecuencia de aquellas.

La combinación de las premisas dependerá del tipo de decisión de que se trate.

Si se trata de una decisión sobre la prueba de los hechos, la premisa mayor estará constituida por cada una de las proposiciones fácticas que hayan invocado las partes en apoyo de su teoría del caso, o más específicamente por cada uno de los hechos que forman cada proposición fáctica y la premisa menor se constituirá por todos los medios de prueba que se refieran a esa proposición o hecho y que hayan sido aceptados por el tribunal, finalmente la conclusión estará constituida por la decisión de dar por acreditados o no los hechos.

Siguiendo a Bennion¹³³, en una decisión interpretativa, que busca determinar el sentido y alcance de un precepto legal, la premisa mayor estará constituida por el texto legal y la premisa menor por la situación de hecho. Como pueden existir varias interpretaciones diferentes del precepto se puede emplear varios mecanismos de la lógica formal como el silogismo hipotético, el término medio no distribuido o el principio de contradicción.

En la decisión definitiva o final, la premisa mayor estará constituida por el conjunto de textos legales que el tribunal estime aplicables al caso y la premisa menor la integrarán todos los hechos relevantes que los jueces consideran probados. La conclusión será la decisión de absolución o condena.

Si el razonamiento efectuado no obedece a las reglas de la lógica formal se habla de razonamientos incorrectos o falacias.

Establecida la importancia de la lógica formal en el razonamiento judicial, se entiende la urgente necesidad de que abogados y jueces nos preparemos adecuadamente en dicha materia, sólo de este modo evitaremos incurrir en razonamientos incorrectos o falaces.

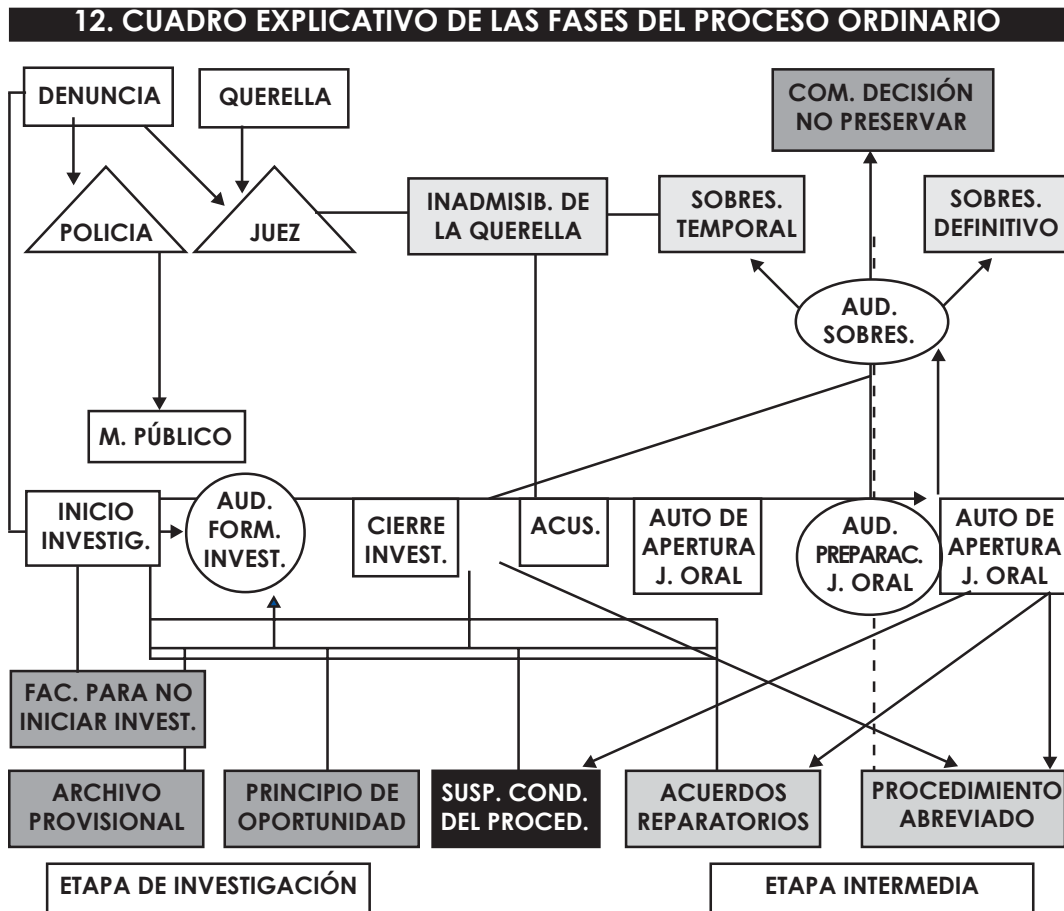
¹³³ Citado por el profesor Jorge Streeter Prieto en conferencia denominada «Razonamiento Jurídico», presentada en el Congreso sobre «Interpretación, Integración y Razonamiento Jurídico», realizado en Santiago y Viña del Mar entre el 23 y 25 de mayo de 1991. Editorial Jurídica de Chile, página 108.

c.- *Conocimientos científicamente afianzados.*

Los conocimientos científicos están constituidos por el saber humano proporcionado por las ciencias exactas y humanas. Se trata de saberes científicos y técnicos más o menos generalizados, comunes y compartidos como verdaderos por la gran mayoría de las personas que profesan una disciplina y que por regla común son también conocidos de un modo general por los legos en la materia.

Si bien las leyes de las ciencias han variado junto con la evolución del hombre, en cada época existen ciertos conocimientos que se estiman consolidados, que corresponden a lo que Aristóteles denominaba cosas verdaderas o primordiales, a partir de las cuales se pueden desprender silogismos categóricos, demostraciones.

Una proposición contraria a los conocimientos científicamente afianzados será falsa.



13. Decisiones Legislativas que Han Disminuido la Cantidad de Juicio Orales ante el Tribunal del Juicio Oral.-

1) El Código Procesal Penal hace aplicable el procedimiento simplificado a todos los simples delitos en que el Fiscal pida una pena que no exceda de presidio menor en su grado mínimo. (Artículo 388 del Código Procesal Penal).

Ej.: Robos en lugar no habitado, robos de cosas que se encuentran en bienes nacionales de uso público, robo por sorpresa, giro doloso de cheques, estafas, cuasidelitos de homicidio, etc, siempre que la Fiscalía solicite, por alguna circunstancia (ej.: por estar en etapa de frustrados o por ser menor de edad el imputado, etc.) una pena de presidio o reclusión menor en su grado mínimo.

2) Modificación de la ley sobre cuentas corrientes bancarias y cheques, que convierte al delito de giro doloso de cheque (por falta de fondo o cuenta cerrada) en delito de acción penal privada.

Lo que en la práctica significa aplicar a estos delitos el procedimiento simplificado, por lo que dispone el artículo 405 del Código Procesal Penal. Excluyendo la posibilidad de llevar estos ilícitos al Juicio Oral ante el Tribunal del Juicio Oral.

Consecuencias:

1) Que el procedimiento simplificado se ha transformado en un expediente de general aplicación en desmedro de la competencia del Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, convirtiendo a los juzgados de Garantía en los tribunales sentenciadores del nuevo procedimiento penal.

SENTENCIAS DEFINITIVAS EN PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS V/S SENTENCIA DEFINITIVAS EN JUICIO ORALES (abril de 2002) 98 J.O.P v/S 1521 JUICIOS SIMPLIFICADOS

IV REGIÓN	46 JUICIOS ORALES
IX REGIÓN	45 JUICIOS ORALES
II REGIÓN	5 JUICIOS ORALES
III REGIÓN	1 JUICIO ORAL
VII REGIÓN	1 JUICIO ORAL
TOTAL	98 JUICIOS ORALES



2) Se ve lejano cumplir con porcentajes proyectados de juicios orales. 2 a 3% de causa denunciadas.



CAUSAS DENUNCIADAS v/s JUICIO ORALES EN LOS TRIBUNALES DEL JUICIO ORAL EN LO PENAL (AÑO 2001)
48 juicios v/s 75.729 denuncias
Fuente M.P.



3) Ha significado incorporar la persecución de delitos que requiere de investigación previa, a un procedimiento acusatorio directo que no tiene etapas previas de investigación o de formalización.

4) Actualmente por la modificación a la Ley sobre Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques, eventualmente, en el procedimiento simplificado se podría aplicar pena de crimen.

Ej.: Cuando se presenta querrela por delito de acción penal privada de giro doloso de cheques, que tiene como causa de protesto la falta de fondo o cuenta cerrada y por el juego de agravantes o por reiteración de delitos merezca aplicar pena de crimen.

5) Dificultades en la aplicación del artículo 395 del Código Procesal Penal.

Ej.: Como se dijo en el caso anterior, puede que un querellante pida pena de crimen, pero si se aplica el artículo 395 del Código Procesal Penal, si el imputado reconoce responsabilidad en los hechos el tribunal únicamente podrá imponer pena de multa, y excepcionalmente si se acompañan antecedentes calificados podrá imponer pena de prisión (1-60 días).

6) Ha originado importante diferencia en las cargas de trabajo entre los juzgados de Garantía y tribunales del Juicio Oral en lo Penal.

7) Se ha originado actualmente un debate sobre: fusión de juzgados de Garantía y tribunales del Juicio Oral en lo Penal, tanto de jueces y sus respectivas plantas administrativas.

Soluciones

A) Ampliar la competencia de los tribunales del Juicio Oral ej. que los procedimientos simplificados o los procedimientos abreviados sean conocidos en forma unipersonal por los jueces de Tribunal del Juicio Oral.

- B) Fusionar a los tribunales.
- C) No cambiar.

Beneficios de la fusión:

I.- RESPECTO DE LOS JUECES:

- A) Permite un adecuado equilibrio en el trabajo de los magistrados.
- B) Permite que todos los jueces comprendan y vivan el trabajo en cada una de las CUATRO etapas del proceso penal.
- C) Permite tener una eficiente cantidad de recursos humanos para responder a una fluctuante demanda de jueces, surgida del trabajo del Ministerio Público.
- D) Permitiría contar con juez de etapa intermedia lo que reforzaría la imparcialidad del juzgador.

Nota (no hay contaminación en el conocimiento de los procesos si se crea un simple sistema de subrogación).

II.- RESPECTO DE LA PARTE ADMINISTRATIVA:

- A) Ha de entenderse que administrativamente la audiencia de Juicio Oral es un HITO dentro del proceso penal ordinario.
- B) Evita «dualidad» de funciones y de unidades administrativas, optimizando el recurso humano.
- C) Crea equilibrio en el trabajo administrativo de los funcionarios de los tribunales.
- D) Permite que los juzgados de Garantía puedan contar con una unidad de testigos y peritos.

CHILE

Chile

B- MINISTERIO PÚBLICO

Por Iván Fuenzalida Suárez¹³⁵

1. Presentación del Ministerio Público

1.1 Marco legal y funciones

La reforma del sistema procesal penal que se ha impulsado en Chile sustituye el modelo inquisitivo del actual sistema penal, para establecer un sistema acusatorio. El objetivo principal del cambio es separar la función de perseguir el delito y acusar a determinadas personas como autores, cómplices o encubridores, de la función de juzgar para sancionar o absolver.

Uno de los cambios más importantes de la reforma procesal penal es la creación del Ministerio Público. De esta manera, en septiembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial la Reforma Constitucional que incorporó en nuestro sistema jurídico a tal institución. Dicha Reforma Constitucional otorga a este órgano en forma exclusiva la persecución penal y entrega a una ley orgánica constitucional la organización del mismo. En cumplimiento de este mandato, con fecha 15 de octubre de 1999 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público y el 18 de noviembre de 1999 se designó a su primer Fiscal Nacional, Guillermo Piedrabuena Richard.

La Reforma Constitucional establece en el artículo 80 A que: «Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Del mismo modo, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.»

Dos son las características principales de este órgano de persecución:

1. Exclusividad en la persecución penal. Tanto la Constitución como la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público establecen que la persecución penal de los delitos corresponde exclusivamente a este órgano. De esta manera, se separan las actividades de investigación y juzgamiento, que hasta antes de la reforma se concentraban en una sola persona -el juez del crimen- fórmula que resta imparcialidad al resultado del proceso.

¹³⁵ Abogado de la División Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión, Fiscalía Nacional del Ministerio Público de Chile.

2. Autonomía. El Ministerio Público es un órgano que no tiene dependencia de ningún poder del Estado y, aunque generada su máxima autoridad con la participación de todos ellos, no responde a sus direcciones.

De esta manera la Constitución y la ley han entregado al Ministerio Público las siguientes funciones:

- Investigación de los delitos y persecución penal en representación de la comunidad.
- Dirección de la actuación de la policía durante la investigación.
- Presentar la acusación ante el tribunal del juicio oral y sostener la acción penal.
- Adopción de las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

Como lo establece la Reforma Constitucional, este órgano autónomo y jerarquizado está integrado por el Fiscal Nacional, los Fiscales Regionales y los Fiscales Adjuntos.

Fiscal Nacional. El Fiscal Nacional es la autoridad máxima del Ministerio Público y responsable de su funcionamiento. Es, por mandato constitucional, la autoridad unipersonal que dirige a la institución y quien deberá responder por las actividades que se realicen en ella así como por la eficacia de su funcionamiento.

En el nombramiento del Fiscal Nacional participan, como se mencionó anteriormente, los tres poderes del Estado. La Corte Suprema, previo concurso público de antecedentes, conforma una quina la cual es presentada al Presidente de la República para la elección de la persona que dirigirá el Ministerio Público y finalmente el Senado, ratifica el nombramiento del Fiscal Nacional con el voto a favor de los dos tercios de sus miembros.

Consejo General.

El Consejo General es una instancia compuesta por los Fiscales Regionales y su función fundamental es la de actuar como un organismo de asesoría para el Fiscal Nacional, fijándose en numerosas oportunidades la obligación del Fiscal Nacional de escuchar al Consejo General antes de decidir.

Fiscales Regionales.

Los fiscales regionales son los encargados de ejercer las funciones y atribuciones del Ministerio Público en cada región por sí o por medio de los fiscales adjuntos que se encuentren bajo su dependencia.

Los fiscales regionales, según lo establece la Constitución, son nombrados por el Fiscal Nacional de una terna elaborada por la correspondiente Corte de Apelaciones regional. La incorporación en la terna se efectúa previo concurso público de antecedentes. El número de Fiscales Regionales es de 16, uno en cada región del país, con excepción de la Región Metropolitana en la que existirán 4.

Fiscales Adjuntos.

Los fiscales adjuntos del Ministerio Público son los encargados de ejercer directamente las funciones y atribuciones del Ministerio Público en las causas de que conocieren. La Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público ha



determinado la existencia de 625 fiscales adjuntos para el total del país, cuyo número en cada región es determinado por el Fiscal Nacional.

1.2 Implementación y gradualidad

La entrada en vigencia del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal ha sido fijada por el legislador en forma gradual. Así el sistema se inició en las regiones IV de Coquimbo y IX de La Araucanía el 16 de diciembre del 2000. El 16 de octubre del año 2001 ingresaron al nuevo sistema las regiones II de Antofagasta, III de Atacama y VII del Maule. El 16 de diciembre del año 2002 se incorporarán las regiones I de Tarapacá, XI de Aysén y la XII de Magallanes. El 16 de diciembre del año 2003, ingresarán al nuevo sistema las regiones V de Valparaíso, VI del Libertador Bernardo O'Higgins, VIII del Bío-Bío, y X de los Lagos. Finalmente, el 16 de junio del año 2005, se aplicará el nuevo sistema en la Región Metropolitana, instalándose la Reforma en todo el país.

El proceso gradual de entrada en vigencia de la RPP ha sido particularmente beneficioso, puesto que ha permitido avanzar progresivamente en la instalación física de los actores (infraestructura) y diseñar, evaluar y corregir procesos de trabajo aprovechando la experiencia reportada por las etapas sucesivas del proceso. La coexistencia de dos sistemas distintos que resulta de la aplicación gradual del nuevo proceso penal, hasta ahora no ha generado problemas importantes que sea necesario destacar.

1.3 Estructura organizacional

1.3.1 Fiscalía Nacional. Organigrama de la Fiscalía Nacional

El Fiscal Nacional es el jefe superior del Ministerio Público y responsable de su funcionamiento.

El Director Ejecutivo Nacional es el encargado de organizar y supervisar las unidades administrativas de la Fiscalía Nacional, sobre la base de las instrucciones generales que dicte el Fiscal Nacional. Cada una de las Divisiones está a cargo de un gerente. Por resolución N° 89 del 14 de abril de 2000, el Director Ejecutivo Nacional tiene, además, la función de supervisar, coordinar e instruir a las Direcciones Ejecutivas Regionales.

La Fiscalía Nacional cuenta además con las siguientes unidades administrativas:

- a) División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión;
- b) División de Contraloría Interna;
- c) División de Recursos Humanos;
- d) División de Administración y Finanzas;
- e) División de Informática, y
- f) División de Atención a las Víctimas y Testigos.

A continuación se detallan las principales funciones de cada una de ellas:

a) División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión

Esta división tiene por objeto asesorar al Fiscal Nacional en dos aspectos:

1. Participar en la definición de la política de persecución penal del Ministerio Público, lo que implica suministrar información relevante sobre todos los aspectos del problema criminal, incluyendo análisis de la legislación penal y procesal penal vigente, jurisprudencia, literatura especializada, estadísticas criminales y demás datos disponibles sobre el funcionamiento del sistema penal.

2. Velar por una adecuada gestión de la función de investigación penal de la institución, que implica tareas como: aportar información relevante sobre el funcionamiento del Ministerio Público y del nuevo sistema de justicia penal; colaborar en la definición y creación de las condiciones operativas que permitan la materialización del proceso de reforma de la justicia penal, tales como infraestructura, procesos de trabajo adecuados, seguimiento del avance, detección y superación, en su caso, mediante una adecuada coordinación interinstitucional, de las funciones prácticas que presente el sistema.

b) División de Contraloría Interna

Tiene por objeto controlar ex post los procesos internos, velando por el fiel cumplimiento de las normas, tanto legales como reglamentarias y de las instrucciones, procedimientos y políticas que regulan u orientan el funcionamiento administrativo del Ministerio Público, supervisando en general, los procesos administrativos, contables y financieros. Asimismo, debe procurar y observar que al interior de la Institución se apliquen, en todo ámbito y materia, los principios que deben orientar una buena administración, como son los de probidad, eficacia, eficiencia y transparencia.

Finalmente, brinda asesoría a la Dirección Ejecutiva Nacional y a las demás Divisiones y Unidades Administrativas del Ministerio Público en materias de orden administrativo, así como también, a requerimiento del Fiscal Nacional, puede instruir investigaciones administrativas.

c) División de Recursos Humanos

Tiene por objeto el reclutamiento y selección de personal; supervisión y evaluación de programas de capacitación, perfeccionamiento y desarrollo; diseño y monitoreo de los sistemas de evaluación y su vinculación con los sistemas de incentivos; evaluación periódica del clima y satisfacción laboral, y el diseño y ejecución de políticas, planes y programas dirigidos al mejoramiento de la gestión de recursos humanos.

d) División de Administración y Finanzas

Tiene por objeto desarrollar el conjunto de procesos que permiten la asignación de recursos y su aplicación al ejercicio de las funciones del Ministerio Público y, en general, la correcta y eficiente administración de los recursos de la institución.

e) División de Informática

La División de Informática tiene por objetivo crear y mantener sistemas que utilicen tecnologías de información para sustentar el funcionamiento eficiente del Ministerio Público.

f) División de Atención de Víctimas y Testigos

Tiene como propósito elaborar políticas y programas y ejecutar acciones destinadas a procurar una debida atención y protección a los testigos y a las víctimas de delitos durante todo el proceso penal y con posterioridad a éste, si fuere necesario, y promover en las potenciales víctimas de delitos, la adopción de medidas dirigidas a la prevención de éstos, a fin de propender a la disminución de la victimización.

En el ámbito de apoyo a las tareas de investigación la Fiscalía Nacional cuenta con 3 unidades especializadas: Unidad Especializada en Probidad, Delitos Económicos y Funcionarios, Unidad Especializada en Tráfico de Drogas y Unidad Especializada en Lavado de Dinero.

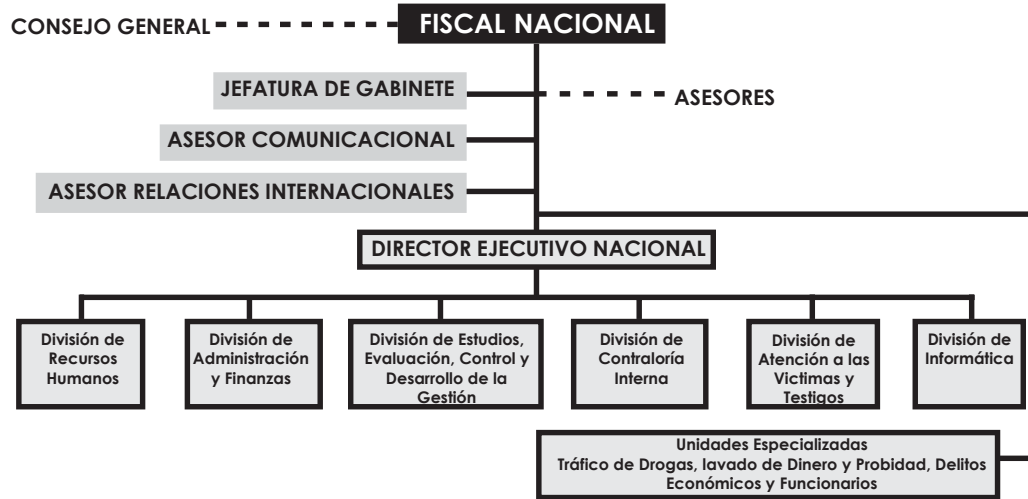
Las unidades especializadas dependen del Fiscal Nacional, son dirigidas por un Director y tienen por función colaborar y asesorar a los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación de determinada categoría de delitos, de acuerdo con las instrucciones que al efecto sean dictadas por el Fiscal Nacional.

A la Unidad Especializada en Probidad, Delitos Económicos y Funcionarios le corresponde otorgar el más amplio apoyo y colaboración permanentes a los fiscales, en materia de capacitación y asesoría para la dirección de la investigación de delitos económicos y funcionarios, teniendo en cuenta la jurisprudencia y doctrina que pueda tener incidencia en ella y la experiencia adquirida por los organismos policiales al respecto.

A la Unidad Especializada en Tráfico de Drogas le corresponde asesorar en la dirección de la investigación de los delitos tipificados en la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y en particular le corresponde, entre otras funciones, desarrollar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos de drogas, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello, así como apoyar y, en su caso, coordinar los programas estatales, nacionales o regionales, en materia de control de drogas. Asimismo, a esta unidad le corresponde desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con los organismos competentes.

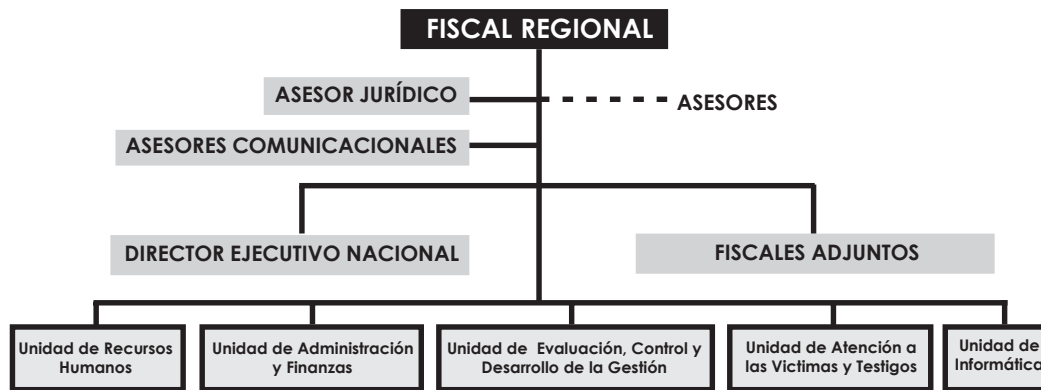
A la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y Crimen Organizado le corresponde colaborar y asesorar a los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación de los delitos de lavado de dinero y de otros relacionados con el crimen organizado, de acuerdo con las instrucciones que al efecto dicte el Fiscal Nacional como, asimismo, ejercer, en lo que corresponda, las funciones establecidas en el Reglamento de Unidades Especializadas del Ministerio Público y, en general, cualquier otra que diga relación con esta clase de delitos.

Por otra parte, existe a nivel central un Consejo General que está integrado por el Fiscal Nacional y por los fiscales regionales y constituye un órgano asesor y de colaboración del Fiscal Nacional.



1.3.2 Fiscalías Regionales

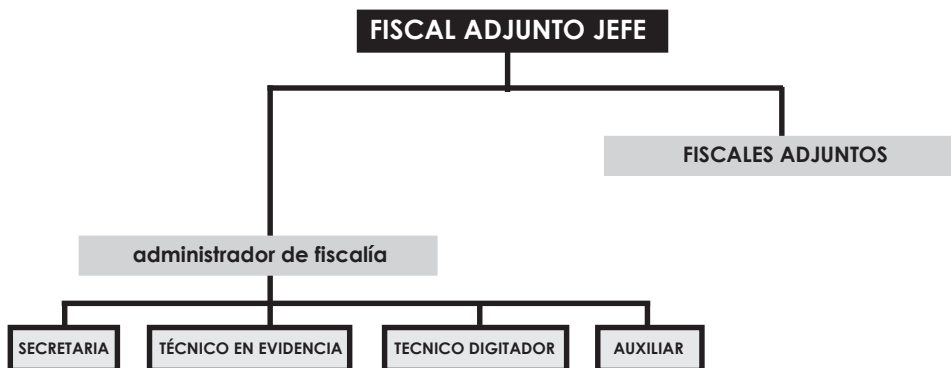
A las fiscalías regionales, a cargo de un Fiscal Regional, les corresponde el ejercicio de las funciones y atribuciones del Ministerio Público en la región o extensión geográfica de la región que corresponda a la Fiscalía Regional, por sí o por medio de los fiscales adjuntos que se encuentren bajo su dependencia.



1.3.3 Fiscalías Locales

Son las unidades operativas de las fiscalías regionales para el cumplimiento de las tareas de investigación, ejercicio de la acción penal pública y protección de las víctimas y testigos.

Cada Fiscalía Local está compuesta por fiscales adjuntos, profesionales y personal de apoyo y está a cargo de un Fiscal Adjunto que recibe la denominación de Fiscal Jefe.



2. Sistema de Selección de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público

Consecuente con lo dispuesto en los artículos 41 y 70 de la ley 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público y con la necesidad de dotar del personal necesario al Ministerio Público para llevar a cabo la misión que se le han encomendado, se han establecido rigurosos sistemas de selección que garantizan, no sólo la contratación de las personas más idóneas para los cargos, sino también la transparencia y seriedad de los procesos realizados.

Toda la selección del personal de planta (fiscales y funcionarios) del Ministerio Público, salvo aquellos de exclusiva confianza del Fiscal Nacional, se realiza a través de Concurso Público que consiste en la divulgación, por diversos medios de prensa, de la necesidad de cubrir una vacante, y en la aplicación de un proceso o sistema que en detalle se apreciará en los gráficos siguientes.

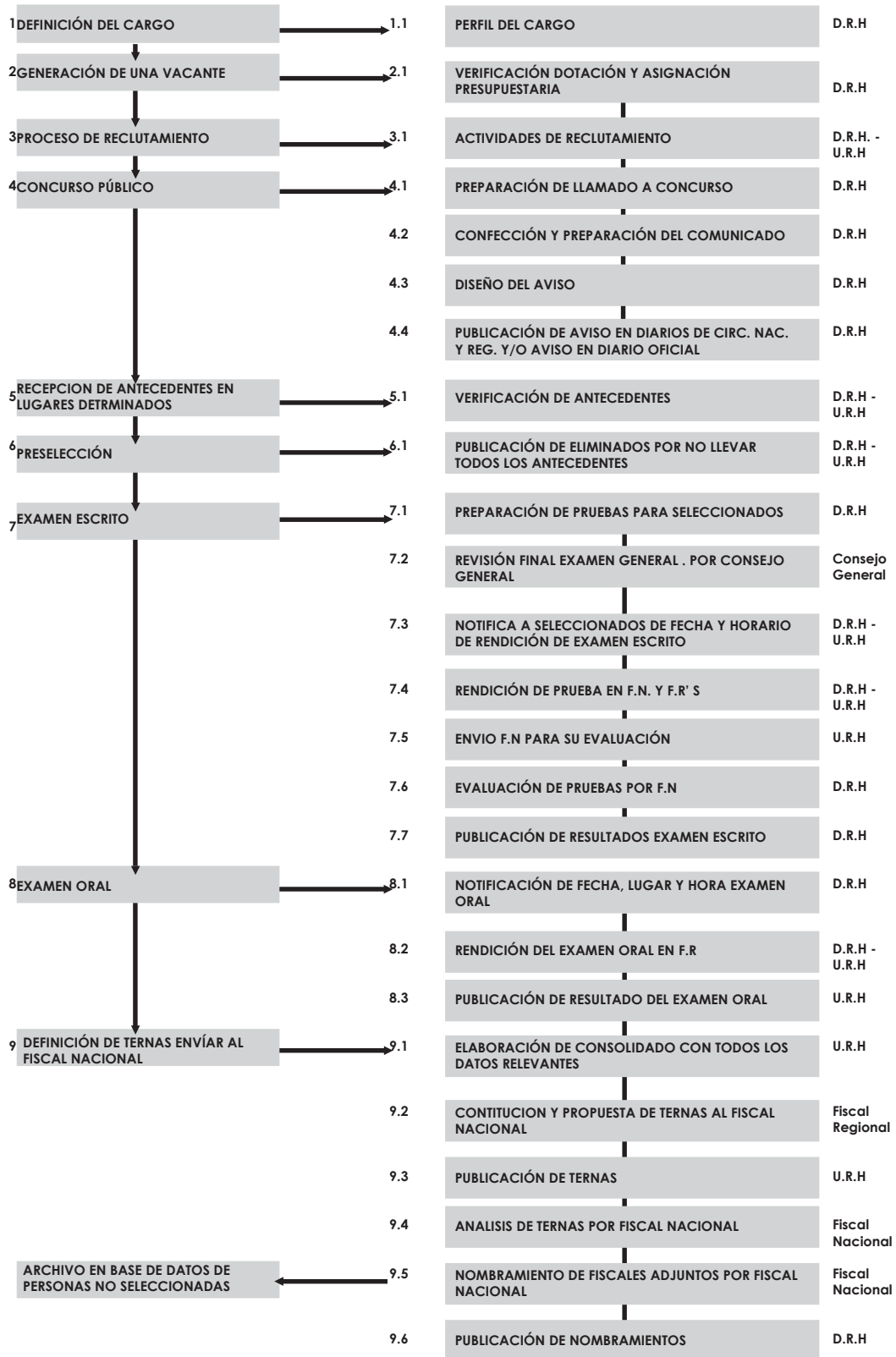
La Ley Orgánica Constitucional establece también la posibilidad de utilizar en forma excepcional otros sistemas de selección, a través de una resolución fundada del Fiscal Nacional, siempre que estos sistemas garanticen la debida transparencia y objetividad del proceso. Esta facultad no se aplica para la selección y contratación de los fiscales.

Todos los procesos se ciñen en general al siguiente esquema:

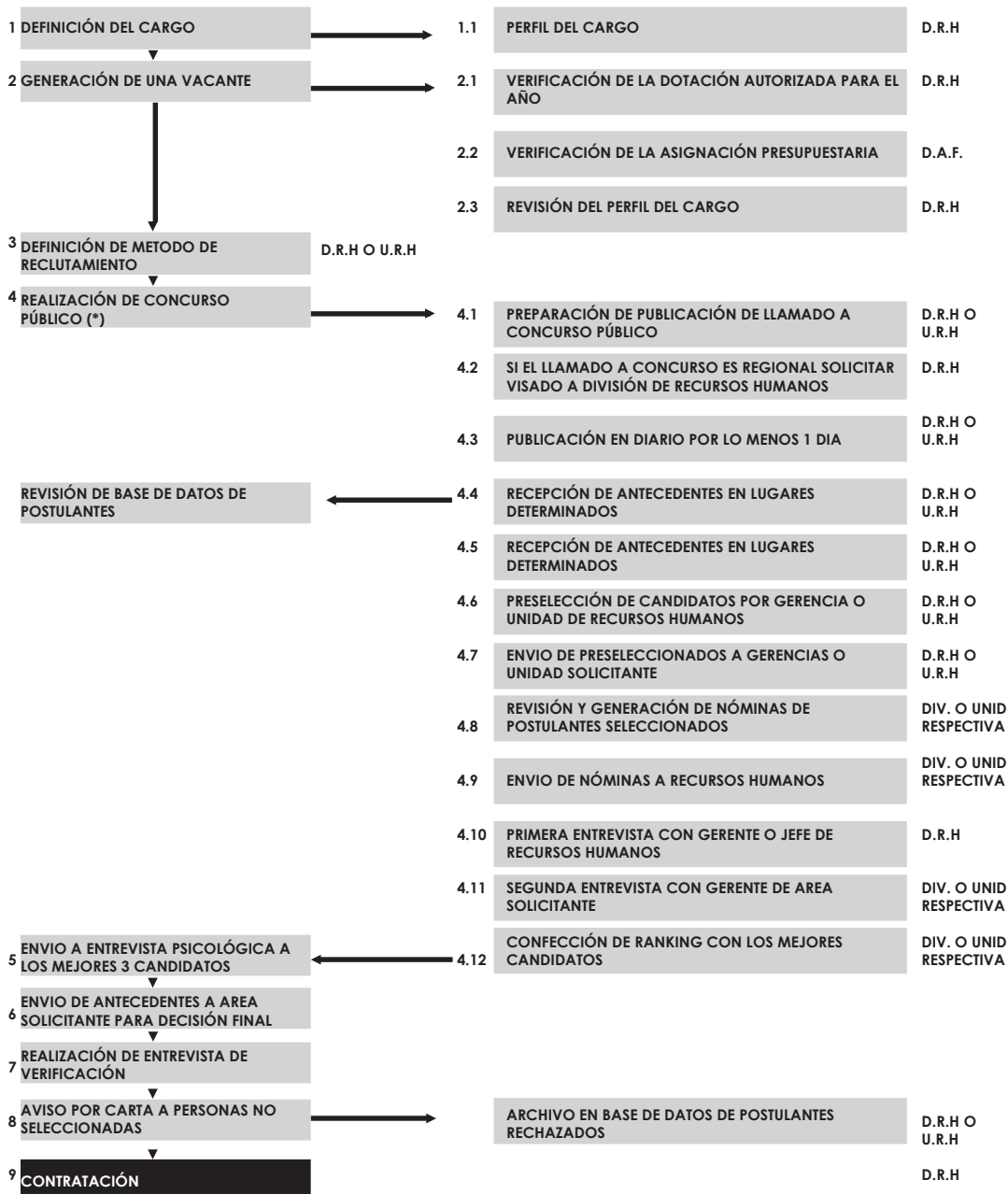
- Publicación de Concurso.
- Recepción y evaluación de antecedentes.
- Preselección: Para los fiscales adjuntos se preselecciona por prueba escrita y examen oral; para los funcionarios por evaluación de curriculas y entrevistas preliminares.
- Examen psicológico: para funcionarios.
- Entrevista a terna o quina.
- Selección del candidato idóneo para el cargo.

La aplicación del sistema de selección de fiscales demanda -en tiempo- no menos de dos meses, llevando con ello a realizar, en aras de la eficiencia, un

FLUJOGRAMA PROCESO DE SELECCIÓN DE FISCALES ADJUNTOS



FLUJOGRAMA PROCESO DE SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS



(*) EN CASOS ESPECIALES SE PODRÁ APLICAR LA FACULTAD ESPECIAL DEL FISCAL NACIONAL SEÑALADA EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

riguroso control sobre las distintas etapas, de manera que la vacante se provea en los tiempos estimados con transparencia y objetividad.

3. Sistema de Remuneraciones para Fiscales del Ministerio Público

Las remuneraciones del Ministerio Público para sus fiscales y funcionarios se encuentran reglamentada en la ley 19.640, orgánica constitucional del Ministerio

Público, que en sus artículos 72 y 76 establecen la planta y las remuneraciones que rigen a los fiscales y funcionarios del Ministerio Público.

Las remuneraciones se encuentran basadas en la escala de remuneraciones del Poder Judicial, que está constituido por tres escalafones: Escalafón Superior (fiscales, directivos y profesionales), Escalafón de Empleados con Asignación Profesional (técnicos), y Escalafón de Empleados (administrativos y auxiliares).

Las remuneraciones de los fiscales se encuentran homologadas a las remuneraciones que hoy perciben el personal de la carrera judicial. En este sentido, se establece un piso común para los distintos agentes del sistema.

El Ministerio Público ha definido su esquema de remuneraciones (asignación de grados) desde ámbito local de acción y cargas de trabajo que se pueden asociar a sus fiscales; resguardando la igualdad, transparencia y objetividad que debe primar en la aplicación de un sistema de remuneraciones. Así se ha estructurado que una fiscalía de 1 fiscal, tenga asignada una remuneración de G°VI, hasta llegar a una fiscalía de 20 fiscales con una dotación que en remuneraciones fluctúa entre G°IV (fiscal jefe) y G°IX.

Tipo de Fiscalía según N° Fiscales	Grados Fiscales
1	1xG°6
2	1xG°5 + 1xG°9
3	1xG°5 + 1xG°8 + 1xG°9
4	1xG°5 + 1xG°8 + 2xG°9
5	1xG°5 + 1xG°7 + 1xG°8 + 2xG°9
6	1xG°4 + 1xG°6 + 1xG°7 + 1xG°8 + 2xG°9
7	1xG°4 + 1xG°6 + 1xG°7 + 1xG°8 + 3xG°9
8	1xG°4 + 1xG°6 + 1xG°7 + 2xG°8 + 3xG°9
9	1xG°4 + 2xG°6 + 2xG°7 + 2xG°8 + 2xG°9
13	1xG°4 + 2xG°6 + 2xG°7 + 3xG°8 + 5xG°9
20	1xG°4 + 3xG°6 + 4xG°7 + 6xG°8 + 6xG°9

A continuación se presenta el cuadro de detalle:

Es necesario además señalar que la ley orgánica también prevé el pago de bonos de desempeño institucional y bonos de desempeño individual, los cuales se encuentran reglamentados en la resolución N°263 de 2000 y modificaciones del Fiscal Nacional; y se pagan según la disponibilidad presupuestaria.

El bono de desempeño institucional está asociado al cumplimiento de las metas que el Fiscal Nacional fija de año en año para la institución, y que son evaluadas estrictamente al final del periodo. Este bono asciende a 2% de la remuneración bruta anual de un fiscal y funcionario. Se entiende por remuneración



la de carácter permanente y que corresponde a la remuneración asignada por escalafón.

IVAN FUENZALIDA SUAREZ

El bono de desempeño individual está asociado a la evaluación de desempeño que se le haya efectuado al fiscal y funcionario. Este bono corresponde a 1.5 veces la remuneración bruta mensual, y es proporcional a la nota obtenida en la evaluación del desempeño. El bono, que se distribuye linealmente, se otorga desde una nota 5.0 con un 50% del bono hasta la nota 7.0 con un 100% del bono.

Ambos bonos se pagan de acuerdo al tiempo que efectivamente el fiscal o funcionario hayan desempeñado sus funciones, con un mínimo de seis meses. Se entiende por desempeño efectivo aquel que se asocia estrictamente al desempeño de las funciones propias de un cargo.

Por su carácter, estos bonos responden a lo que se puede denominar como incentivos en un sistema de remuneraciones.

PORCENTAJE A PAGAR DE BONO DE ACUERDO A NOTA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	
Nota de evaluación	Porcentaje a pagar
7.0	100.0
6.9	97.5
6.8	95.0
6.7	92.5
6.6	90.0
6.5	87.5
6.4	85.0
6.3	82.5
6.2	80.0
6.1	77.5
6.0	75.0
5.9	72.5
5.8	70.0
5.7	67.5
5.6	65.0
5.5	62.5
5.4	60.0
5.3	57.5
5.2	55.0
5.1	52.5
5.0	50.0

ESCALA DE SUELDOS FISCALES Y DIRECTIVOS

GRADO	SUELDO BASE	ASIGNAC. PROFESIONAL	ASIGNAC. JUDICIAL	ASIGNAC. RESPONSAB. SUPERIOR	ASIGNAC. NIVELACIÓN	BONIF. ART. 10 L. 18675	BONIF. L. 18666	BONIF. ART. 11 L. 18675	ASIGNAC. DE CASA	BONIF. L. 18717	INCREM. D.L. 3901	GASTOS DE REPRESENTEN.	TOTAL DE HABERES
A: PARA IMPONENTES DE A.F.P.													
FISCALES													
I	396.998	317.598	1.775.205	1.018.273	0	53.332	69.757	0	39.700	10.286	93.255	201.638	3.976.042
III	374.126	299.301	1.729.077	307.320	0	59.619	68.227	0	37.413	10.286	87.882	174.390	3.147.641
IV	367.389	293.911	1.689.602	217.987	109.934	61.469	67.999	0	36.739	10.286	86.300	0	2.941.616
V	352.587	282.070	1.260.089	163.490	284.482	65.536	49.114	0	35.259	10.286	82.823	0	2.585.736
VI	314.903	251.922	1.199.437	129.280	0	75.889	52.227	0	31.490	10.286	73.971	0	2.139.405
VII	297.404	237.923	1.054.192	83.085	83.085	81.199	50.033	0	29.740	10.286	69.860	0	1.996.807
VIII	281.259	225.007	860.988	0	23.151	73.994	42.685	0	28.126	10.286	66.068	0	1.631.564
IX	239.542	179.657	796.481	0	75.206	70.297	37.063	0	23.954	10.286	54.705	0	1.467.211
DIRECTIVOS													
II	388.913	311.130	1.742.167	708.458	158.981	55.558	68.434	0	38.891	10.286	91.356	198.356	3.772.542
III	374.126	299.301	1.729.077	307.320	0	59.619	68.227	0	37.413	10.286	87.882	174.390	3.147.641
IV	367.389	293.911	1.689.602	217.987	109.934	61.469	67.999	0	36.739	10.286	86.300	0	2.941.616
V	352.587	282.070	1.260.089	163.490	284.482	65.536	49.114	0	35.259	10.286	82.823	0	2.585.736

IVAN FUENZALIDA SUÁREZ

ESCALA DE SUELDOS PROFESIONALES

GRADO	SUELDO BASE	ASIGNAC. PROFESIONAL	ASIGNAC. JUDICIAL	ASIGNAC. RESPONSABIL. SUPERIOR	ASIGNAC. NIVELACION	BONIF. ART. 10 L. 18675	BONIF. L. 18566	BONIF. ART. 11 L. 18675	ASIGNAC. DE CASA	BONIF. L. 18717	INCREM. D.L. 3501	GASTOS DE REPRESENTACION	TOTAL DE HABERES
VI	314.903	251.922	1.199.437	129.280	0	75.889	52.227	0	31.490	10.286	73.971	0	2.139.405
VII	297.404	237.923	1.054.192	83.085	83.085	81.199	50.033	0	29.740	10.286	69.860	0	1.996.807
VIII	281.259	225.007	880.986	0	23.151	73.994	42.685	0	28.126	10.286	66.068	0	1.631.564
IX	239.542	179.657	796.481	0	75.206	70.297	37.063	0	23.954	10.286	54.705	0	1.467.211
X	222.045	166.534	395.839	0	80.762	35.628	24.104	0	22.205	10.286	50.710	0	1.008.113
XI	205.895	154.421	332.173	0	41.605	28.775	20.867	0	20.590	10.286	47.021	0	861.633

A: PARA IMPONENTES DE A.F.P.

ESCALA DE SUELDOS TÉCNICOS

GRADO	SUELDO BASE	ASIGNAC. PROFESIONAL	ASIGNAC. JUDICIAL	BONIF. ART. 10 L. 18675	BONIF. L. 18566	BONIF. ART. 11 L. 18675	ASIGNAC. DE CASA	BONIF. L. 18717	INCREM. D.L. 3501	TOTAL DE HABERES
A: PARA IMPONENTES DE A.F.P.										
IX	241.890	181.418	428.590	54.885	8.734	0	24.189	10.386	31.567	981.659
X	224.221	168.166	396.752	50.874	8.109	0	22.422	10.386	29.261	910.191
XI	207.915	155.936	304.668	43.520	6.731	0	20.792	10.386	27.133	777.081
XII	178.019	133.514	266.229	37.351	6.329	0	17.802	10.386	23.231	672.861
XIII	165.790	124.343	249.538	34.793	5.928	0	16.579	10.386	21.636	628.993
XIV	153.560	96.743	231.453	29.604	5.433	0	15.356	10.386	20.040	562.575

ESCALA DE SUELDOS ADMINISTRATIVOS Y AUXILIARES

GRADO	SUELDO BASE	ASIGNAC. PROFESIONAL	ASIGNAC. JUDICIAL	BONIF. ART. 10 L. 18675	BONIF. L. 18566	BONIF. ART. 11 L. 18675	ASIGNAC. DE CASA	BONIF. L. 18717	INCREM. D.L. 3501	TOTAL DE HABERES
-------	-------------	----------------------	-------------------	-------------------------	-----------------	-------------------------	------------------	-----------------	-------------------	------------------

A: PARA IMPONENTES DE A.F.P.

ADMINISTRATIVOS

XI	207.915	0	304.668	18.801	6.731	0	20.792	10.386	27.133	596.426
XII	178.019	0	266.229	18.402	6.329	0	17.802	33.757	23.231	543.769
XIII	165.790	0	249.538	18.132	5.928	0	16.579	38.647	21.636	516.250
XIV	153.560	0	231.453	16.814	5.433	0	15.356	37.506	20.040	480.162
XV	142.688	0	216.020	16.126	5.096	0	14.269	39.223	18.621	452.043
XVI	130.459	0	197.782	14.829	4.655	0	13.046	37.208	17.025	415.004
XVII	120.951	0	183.941	13.970	4.343	0	12.095	37.208	15.784	388.292

AUXILIARES

XVIII	112.790	0	172.453	13.525	4.086	0	11.279	38.929	14.719	367.781
XIX	104.636	0	159.412	12.259	3.480	0	10.464	33.757	13.655	337.663

4. Sistema de evaluación de Fiscales Adjuntos del Ministerio Público

La Evaluación del Desempeño (SED) en el Ministerio Público, ha sido concebida como un proceso orientado a lograr un mejoramiento sostenido del desempeño en el desarrollo de las tareas y funciones según las metas fijadas anualmente.

El sistema se basa en un moderno modelo, claramente distinguible del resto del sector público, que contempla un procedimiento que involucra a los funcionarios en su programación de trabajo; que promueve el diálogo entre el evaluador y evaluado, en un esquema de transparencia y confianza que pretende demostrar los beneficios del trabajo en equipo, y a fomentar la excelencia profesional en un contexto de crecimiento y desarrollo de funcionarios, evaluadores y evaluados.

El sistema de evaluación de desempeño se encuentra normado en las resoluciones que a su efecto el Fiscal Nacional aprueba: Reglamento de Evaluación del Desempeño para Funcionarios con fecha 07 de junio de 2000 y, Reglamento de Evaluación de Desempeño para Fiscales, que se aprueba con fecha 08 de julio de 2000. Estos reglamentos han sido actualizados durante el año 2002.

Existe un instrumento de evaluación para fiscales y otro para funcionarios, que en su génesis responden a los objetivos planteados precedentemente, y que mediante factores y subfactores ponderados, permiten evaluar el desempeño de un período (enero-diciembre), y establecer compromisos de desempeño para el año siguiente.

Es destacable el hecho que los tramos de nota son muy rigurosos, con el fin de incentivar el óptimo desempeño de quienes integran este Ministerio, cada subfactor se evalúa con un rango de nota entre 1 y 7, estableciéndose para la nota máxima un desempeño de excepción que supera los estándares establecidos.

La rigurosa estructura de las listas, de lista 1 de excepción a 5 de eliminación, permite evaluar en forma acuciosa el desempeño de los funcionarios y fiscales, evitando los errores y distorsiones que ocurren al aplicar este tipo de instrumentos, ya que cada nota debe ser detalladamente explicada y muy bien fundamentada por el evaluador.

Para alcanzar los objetivos propuestos con este sistema, el Ministerio Público se ha preocupado de capacitar no sólo al evaluador sino también al evaluado, situación que permite la efectiva aplicación del instrumento. Destaca en el proceso la obligatoriedad de comunicar cada nota al funcionario y fiscal evaluado, permitiendo de esta manera la retroalimentación que valida y sustenta el sistema.

Este sistema no pretende dejar de lado la permanente comunicación que espontáneamente se genera en los distintos ambientes y situaciones de trabajo, entre los fiscales, funcionarios y sus jefes, sino que trata de dar una base común de intercambio y evaluación para ellos, a través de la medición de ciertos factores comunes (negociación de metas cualitativas y cuantitativas, Evaluación del calificador, y el énfasis en la capacidad de gestión, etc.), que en conjunto apuntan



a mejorar en forma sostenida y permanente la gestión de fiscales y funcionarios y por ende de la institución.

Este sistema es fundamental para aplicar el sistema de Bonos de Desempeño y sobre todo el bono de desempeño individual, que es directamente proporcional a la nota obtenida en la evaluación del desempeño.

5. Programa de Capacitación en el Ministerio Público

Considerando la importancia que reviste para el país la puesta en marcha, implementación y consolidación del Ministerio Público, se ha puesto un gran énfasis en construir un programa de capacitación dinámico, integral, y con una mirada sistémica.

La capacitación en el Ministerio Público, se estructura a través de un Plan que tiene por objetivo proporcionar los conocimientos, habilidades, y destrezas necesarias para responder a las exigencias del nuevo proceso penal, el cual involucra a todos los funcionarios de la institución: fiscales, ayudantes de fiscales, profesionales, administrativos y técnicos.

Cabe señalar, que desde el año 2000 a la fecha, la duración de este programa de capacitación ha aumentado en un 50%, llegando a una extensión total de cinco meses aproximadamente. La extensión tiene su origen en la incorporación de nuevos módulos entre los cuales destacan Delitos contra la Probidad y Pasantías en las Fiscalías Regionales. Asimismo, se duplicó el tiempo destinado a los módulos de derecho penal, derecho procesal penal y destrezas orales.

En cuanto a los contenidos desarrollados en cada uno de los módulos del programa, es necesario destacar que estos están destinados no sólo a la profundización de conocimientos jurídicos, que desde luego son fundamentales, sino también al desarrollo de habilidades y técnicas vinculadas a otras áreas, como Gestión e Investigación Criminal, lo que permite abordar de manera integral la formación de los fiscales.

En cuanto a las metodologías utilizadas, existe un privilegio por el desarrollo de técnicas participativas y experienciales, como talleres, estudios de casos y simulaciones. Asimismo, se elaboran materiales de apoyo, como los manuales de Sistema de Apoyo Informático a la Fiscalía, de Procesos de Trabajo, de Inducción a las Fiscalías, de Entrevistas y de Investigación Criminal, diseñados y ejecutados en su mayoría por profesionales del Ministerio Público. En este ámbito, cobra especial relevancia el módulo de las pasantías, que permite a los nuevos fiscales, apreciar en terreno la implementación de la reforma y analizar con otros fiscales sus aspectos más relevantes.

El programa de capacitación incorpora la necesidad de formar no sólo al fiscal sino a un equipo que colabora en la investigación y ejecución de las tareas y funciones que le han sido encomendadas. Desde esta perspectiva el Ministerio Público contempla además un Programa de Capacitación para Ayudantes de Fiscales, diseñado para reforzar no únicamente conocimientos jurídicos sino además, desarrollar destrezas vinculadas a los procedimientos administrativos y de gestión.

Sin duda en la etapa de implementación la capacitación se ha concentrado en la formación de los fiscales y su equipo, sin embargo, considerando las necesidades de capacitación de las Fiscalías en régimen, se han estado desarrollando actividades propias de perfeccionamiento y consolidación de conocimientos y habilidades, para lo cual se distribuyen recursos administrados autónomamente por cada Fiscalía.

Es importante destacar que, el Ministerio Público consciente de la importancia de desarrollar un trabajo coordinado con todos los actores estratégicos del proceso penal, realiza numerosas actividades de capacitación a las que asisten como participantes funcionarios de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones, del Consejo de Defensa del Estado, del Ministerio de Justicia, del Servicio Nacional de la Mujer, del Servicio Nacional de Menores, de Gendarmería, entre otros.

6. Asignación, Reasignación y Transferencia de Casos

La asignación de los casos a cada uno de los fiscales tiene en consideración, al menos, los siguientes criterios:

- Distribución equitativa de la carga de trabajo. Para ello, existen herramientas de apoyo como el sistema informático que realiza una asignación automática circular en función del ingreso por tipo de delito y además provee de información sobre los casos que están en posesión de los distintos fiscales, indicando el estado de avance.
- Asignar investigaciones con factores comunes a otros casos a aquellos fiscales que han llevado la investigación de éstos, como por ejemplo un mismo imputado u objetos relacionados.
- Aprovechar y fomentar la especialización y la experiencia que de ella se desprende, en determinadas materias, lo que incide en resultados favorables para la investigación.

El proceso a través del cual se desarrolla esta actividad comienza con el mensaje que envía el SAF (Sistema de Apoyo a la gestión de los Fiscales) al Fiscal Jefe poniendo en su conocimiento la existencia de casos sin asignar. Asimismo, el Fiscal Jefe recibirá las carpetas creadas que, según su criterio, ameriten una revisión detenida, antes de decidir sobre su asignación.

El Fiscal Jefe deberá decidir en torno a la asignación de los casos de acuerdo a criterios preestablecidos, tales como especialidad, carga de trabajo u otros. Posteriormente se deberán asignar las causas en el SAF y se distribuirán las carpetas. El Fiscal Jefe deberá asumir especialmente aquellos casos de mayor complejidad o que hayan generado conmoción en el territorio de competencia de la Fiscalía Local, salvo que fueran entregados a Fiscales Especializados.

Con respecto a la reasignación, el proceso es similar. La variación es que este proceso se inicia por distintos motivos. Algunos de ellos, son los siguientes: solicitud directa de un Fiscal en orden a que se le asigne un caso de su especial interés; casos en que se encuentren involucrados antecedentes o sujetos investigados ya por otro Fiscal o, finalmente, motivos de salud, vacaciones,



dedicación exclusiva a ciertas causas u otros que supongan una imposibilidad del Fiscal asignado de continuar su labor.

En relación con la transferencia, en la mayoría de los casos, ésta se produce por incompetencia territorial de la Fiscalía. No obstante, también se registran incompetencias en razón de la materia sometida a conocimiento de la Fiscalía; esto apunta fundamentalmente a casos en que los hechos descritos no revisten caracteres de delito, o bien, son de competencia del sistema de procedimiento penal antiguo.

En el primer caso, de incompetencia territorial, el proceso consiste en enviar físicamente la carpeta con todos sus antecedentes a la respectiva Fiscalía, como asimismo ingresar la transferencia en el SAF. En los otros casos, el procedimiento es similar, esto es, supone el envío de la carpeta al órgano competente para su conocimiento; sin embargo, en estas oportunidades la causa queda finalizada en el SAF.

6.1 Asignación

- El Fiscal Jefe recibe un mensaje en su correo electrónico indicándole que hay nuevas causas para asignar.
- La secretaria del Fiscal Jefe recibirá las carpetas no asignadas y efectuará una preclasificación según el tipo de delito, de acuerdo al criterio especificado por el Fiscal Jefe. Enseguida, entregará al Fiscal Jefe aquellas carpetas que de acuerdo a los criterios establecidos, requieran un estudio más detallado antes de proceder a su asignación.
- No obstante, todas las carpetas que expliciten que los involucrados son reincidentes, excepto en materia de alcoholes, deberán ser obligatoriamente entregadas al Fiscal Jefe para que tome en cuenta esta circunstancia en la asignación.
- Una vez que el Fiscal Jefe reciba las carpetas, revisará el detalle de los antecedentes en las causas que lo estime conveniente.
- Luego procederá a asignar de acuerdo a algún criterio, por ejemplo, según si hubiese un cierto grado de especialización en la Fiscalía o si la política establecida fuere que los fiscales de turno no reciban nuevos casos. Esta asignación la realizará en el SAF, y ella puede hacerse en forma dirigida o automática, según su decisión.
- El Fiscal Jefe entregará las carpetas asignadas a su secretaria para que las distribuya a los fiscales adjuntos, para ello la secretaria podrá obtener un listado de los fiscales asignados desde el SAF.

6.2 Reasignación

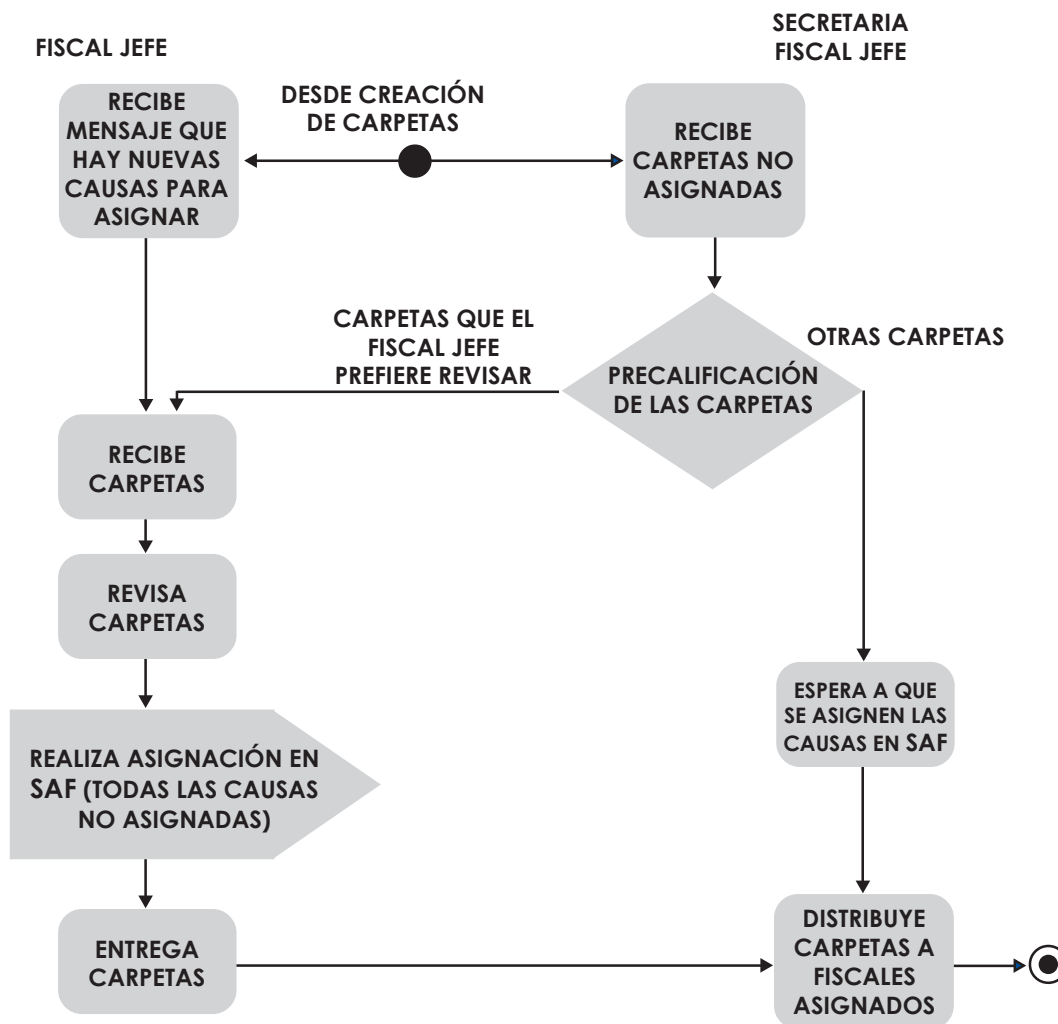
- El Fiscal Jefe recibe la solicitud de reasignación del caso por parte de algún Fiscal adjunto, o bien, establece la necesidad de reasignar una causa por otros motivos, que supongan la imposibilidad temporal de encargarlo a un Fiscal, como por ejemplo: vacaciones, enfermedad, dedicación exclusiva a otro caso, etc.

- El Fiscal Jefe analizará los antecedentes del caso y procederá a su reasignación a través del SAF.
- Posteriormente, entregará la carpeta de la causa a su secretaria para que ésta la derive al Fiscal asignado.

6.3 Transferencia

- El Fiscal Jefe analizará la incompetencia de la Fiscalía respecto de determinada causa.
- Si la incompetencia es territorial, el Fiscal Jefe realizará la transferencia a otra Fiscalía, a través del SAF.
- Si la incompetencia es de cualquier otro tipo, en razón de la materia, deberá quedar una constancia de ello en el SAF y la causa se dará por finalizada en el sistema.

DIAGRAMA DE LA ASIGNACIÓN DE CAUSAS





· Luego, el Fiscal Jefe indicará a su secretaria que envíe la carpeta con todos sus antecedentes a la Fiscalía o al Juzgado correspondiente, de acuerdo al proceso A3 - Recepción y Envío de documentos.

En cuanto a las transferencias recibidas, las carpetas son físicamente ingresadas de acuerdo al proceso A3 - Recepción y Envío de Documentos, y una vez obtenido el nuevo RIF en la Fiscalía, se continúa con el proceso de Asignación.

CARGA DE TRABAJO POR FISCAL

Período 16 de diciembre 2000 al 30 de septiembre 2002 - Regiones IV y IX
Período 16 de octubre 2001 al 30 de septiembre 2002 - Regiones II, III y VII

REGIÓN	1era. ETAPA IMPLEMENTACIÓN			2da. ETAPA IMPLEMENTACIÓN		
	IV	IX	II	III	VII	TOTAL
Población	600.363	864.929	492.846	252.353	904.104	3.114.595
Nº Fiscalías	8	14	5	6	9	42
Nº Fiscales	24	38	22	15	31	130
Casos Recepcionados						
Nº total casos recepcionados	51.528	85.806	22.339	14.825	39.724	214.222
Nº promedio casos por Fiscal	2.147	2.258	1.015	988	1.281	1.648
Nº promedio diario por Fiscal	3,3	3,5	2,9	2,8	3,7	
Casos Terminados						
Nº total casos terminados	41.118	72.916	19.391	11.577	30.883	175.885
% término sobre recepción	80%	85%	87%	78%	78%	82%
Nº promedio casos por Fiscal	1.713	1.919	881	772	996	1.353
Nº promedio diario por Fiscal	2,6	2,9	2,5	2,2	2,9	
Casos Vigentes						
Nº total casos vigentes	10.410	12.890	2.948	3.248	8.841	38.337
Nº promedio casos por Fiscal	434	339	134	217	285	295

7. Carga de Trabajo por Fiscal

La carga de trabajo por fiscal se puede ver reflejada, por un lado, en la cantidad de casos recepcionados. La distribución de dichos casos es relativamente homogénea fluctuando entre los 2,9 y 3,7 casos diarios, terminando cerca del 80% de las causas, lo que se traduce entre 2,2 y 2,9 casos diarios terminados por fiscal.

En cuanto a la distribución de los tiempos de tramitación es posible advertir que sigue curvas de comportamientos similares para las distintas regiones, no obstante los niveles difieren en cantidad para cada una de ellas. Así se puede apreciar que en promedio, los casos que se terminan durante su mes de ingreso y el inmediatamente siguiente, son cerca del 50% del total terminado y que al menos el 70% de los casos debiera tener un ciclo de duración no mayor a los 3 meses.

En este sentido, se pudo constatar que la mayoría de ellos concluye por términos anticipados del procedimiento (Archivo Provisional, Facultad de No Investigar, Principio de Oportunidad) o mecanismos alternativos de resolución de conflicto (Acuerdo Reparatorio y Suspensión Condicional), los que en total alcanzan un 83,5% de todos los términos.

Dentro de una observación anual, se aprecia que existe un rango de casos vigentes por fiscal que en el peor escenario no supera el 34,6% de los casos recepcionados y en el mejor el 15,2 % de los casos ingresados. Asumiendo que las regiones y sus fiscalías presentan perfiles criminológicos y organizacionales en ocasiones distintas, se acepta que es complejo establecer un estándar único para el nivel de casos abiertos, sin embargo es razonable decir que éste no debiera superar el 25% del total ingresado, esperando que dicha cifra sea cercana finalmente al 20%, lo que en promedio queda representado en 250 casos vigentes por fiscal. La posibilidad real de lograr este estándar, pasa por un trabajo de lograr igualar las cantidades netas de ingreso y término mensuales, de manera que la acumulación de causas responda principalmente a los ciclos de resolución de casos.

Respecto a la tipología de delitos, se advierte que cerca del 60% de todos los delitos ingresados están asociados a las categorías de robos, hurtos y lesiones. Asimismo, la mayoría de los términos (60%) se pueden asociar a las tres categorías mencionadas.

En relación con los procedimientos de trabajo, es importante señalar que se desarrolló un manual de procesos de trabajo en el que se describen los procedimientos administrativos que apoyan las labores que desarrollan las fiscalías.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que los fiscales son autónomos en sus decisiones. Dicha autonomía se empaña muchas veces por no incorporar activamente a los abogados asistentes, en equipos que ayudarían a enriquecer su labor.

8. Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Fiscales

La Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público establece que corresponde a los Fiscales Regionales «supervisar y controlar el funcionamiento administrativo de las fiscalías locales que de ellos dependan» y «velar por el eficaz desempeño del personal a su cargo» (art. 32, letras c) y d), de la ley 19.640).

La letra a) del mismo artículo dispone que es también una facultad del Fiscal Regional «dictar, conforme a las instrucciones generales del Fiscal Nacional, las normas e instrucciones necesarias para (...) el adecuado desempeño de los fiscales adjuntos en los casos en que debieren intervenir».

Al mismo tiempo, el artículo 44 inciso 2° de la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone que «los fiscales adjuntos estarán igualmente obligados a obedecer las instrucciones particulares que el Fiscal Regional les dirija con respecto a un caso que les hubiere sido asignado, a menos que estimen que tales instrucciones son manifiestamente arbitrarias o que atentan contra la ley o la ética profesional. De concurrir alguna de estas circunstancias, podrán representar las instrucciones». En el inciso final se agrega que «tratándose de instrucciones relativas a actuaciones procesales impostergables, el fiscal adjunto deberá darles cumplimiento sin perjuicio de la objeción que pudiera formular de acuerdo a lo previsto en los incisos precedentes».

Como puede apreciarse, en materia de supervisión del trabajo de los fiscales, el esquema normativo chileno entrega atribuciones y responsabilidades a los fiscales regionales, en quien radica las funciones del Ministerio Público en



la región de que se trate. Para estos efectos se dota a los fiscales regionales de una serie de recursos humanos y técnicos que permiten el adecuado cumplimiento de su función supervisora. Desde este punto de vista, los fiscales adjuntos son vistos como los brazos operativos del Fiscal Regional a quien reportan cada una de sus actuaciones ajustándolas además a las instrucciones particulares que les imparta, con arreglo a las instrucciones generales que previamente dictare el Fiscal Nacional.

En lo que respecta a la evaluación del trabajo de los fiscales, el tema puede ser abordado desde dos perspectivas: evaluación de desempeño y evaluación de gestión.

8.1 Evaluación de gestión

A diferencia de la evaluación de desempeño que pretende medir la calidad del trabajo desarrollado por cada fiscal a nivel individual, la evaluación de gestión que consulta nuestro sistema pretende más bien obtener información relevante de carácter sistémico que permita monitorear el grado de cumplimiento de las metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se hayan trazado en las grandes áreas del quehacer institucional, así como detectar las deficiencias y fortalezas que presenta el desarrollo de nuestras tareas, a fin de implementar oportuna y eficazmente las estrategias conducentes a la superación y fortalecimiento de unas y otras, respectivamente, en pro del mejoramiento permanente de la calidad de servicio que se presta a los usuarios directos y del aporte a la consecución de los propósitos asignados al sistema persecutorio penal como conjunto.

En este entendido, la evaluación del trabajo de los fiscales en materia de gestión consulta actividades permanentes y otras periódicas. De carácter permanente es la recopilación, procesamiento, análisis y entrega de información estadística sobre los más variados aspectos del quehacer local, regional y nacional del Ministerio Público. A través de la información estadística se evalúa el funcionamiento del sistema en materia, por ejemplo, de casos recepcionados, casos terminados, plazos de tramitación, causales de términos aplicadas, tipos de términos asociados a delitos, carga de trabajo por fiscal. Estos y otros datos permiten evaluar permanentemente la calidad de servicio que se entrega, el tiempo que se destina a la atención de un caso y la suficiencia o insuficiencia de la dotación, por ejemplo.

Por otra parte, el Ministerio Público chileno realiza periódicamente procesos específicos de evaluación de gestión, que cubren determinadas áreas del quehacer de fiscales y funcionarios. En estos procesos se indaga, por ejemplo, el tipo de actividades que cotidianamente realizan fiscales y funcionarios, la distribución porcentual del tiempo que les destinan, la demanda que les reportan las actividades propiamente investigativas, el uso que dan a los recursos o herramientas que la norma procesal les franquea, el tipo de soluciones que dan a los diversos conflictos penales, los criterios que influyen en el tipo de solución aplicada, la visión que cada uno tiene de los roles que cumple o debiera cumplir el Ministerio Público en tanto actor del sistema persecutorio, la percepción que cada uno tiene de su propio desempeño, etc.

Este tipo de evaluaciones se coordina desde el nivel central y compromete a las unidades regionales de evaluación en un trabajo conjunto. El levantamiento de la información se hace a través de entrevistas en profundidad y encuestas dirigidas a una muestra representativa del universo medido. El tipo y tamaño de la muestra y los instrumentos de evaluación son diseñados con estricto criterio metodológico, apuntando a disminuir los márgenes de error y minimizar al máximo los sesgos propios de un proceso autoevaluativo.

9. Régimen Disciplinario

La Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público señala en su artículo 45 que «los fiscales del Ministerio Público, tendrán responsabilidad civil, disciplinaria y penal por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a la ley».

El mismo cuerpo legal, a partir de su artículo 48, se encarga de precisar los alcances de la responsabilidad disciplinaria, determinar las sanciones aplicables y el procedimiento al que debe ajustarse el ejercicio de la potestad disciplinaria de la autoridad superior.

Las sanciones que la ley establece –aplicables según la gravedad de la falta– son: a) amonestación privada; b) censura por escrito; c) multa equivalente hasta media remuneración mensual, por el lapso de un mes; d) suspensión de funciones hasta por dos meses, con goce de media remuneración; y e) remoción.

La sanción disciplinaria de remoción procederá, según el artículo 50, cuando un fiscal adjunto incurra en alguna de las circunstancias siguientes: 1) incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones; 2) falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave, debidamente comprobadas; 3) ausencia injustificada a sus labores, o sin aviso previo, si ello significare un retardo o perjuicio grave para las tareas encomendadas, y 4) incumplimiento grave de sus obligaciones, deberes o prohibiciones.

Para el resto de los funcionarios el artículo 11 de la ley orgánica dispone: «El personal del Ministerio estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pudiere afectarle». En este caso la ley no ha fijado las sanciones ni el procedimiento.

En virtud de lo anterior y en el ejercicio de sus facultades generales consagradas en los artículos 13 y 17 de la ley, el Fiscal Nacional ha dictado el correspondiente «Reglamento de Responsabilidad Administrativa de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público» en el que se hacen aplicables a los funcionarios, en lo pertinente, las normas que la ley estableció para los fiscales, sujetándose la responsabilidad de los primeros a los mismos principios que rigen la de estos últimos.

Si el imputado de alguna infracción es un Fiscal Regional, el procedimiento debe ser asumido por el Fiscal Nacional.



Tanto los Fiscales Regionales como el Fiscal Nacional sólo pueden ser removidos de sus cargos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, según se establece en el artículo 53. Esta misma disposición se ha encargado de señalar la tramitación a que debe someterse a la solicitud de remoción.

10. Relación con los Demás Actores

La entrada en vigencia del nuevo proceso penal y la instalación de sus nuevas instituciones, trajo consigo un nuevo esquema de relaciones con los organismos ya existentes en materia de persecución penal.

Sin perjuicio de la natural resistencia al cambio que se observa como fenómeno característicos de este tipo de procesos, sobre todo cuando posee alcances tan profundos, las relaciones iniciales estuvieron marcadas por la buena disposición de todos los actores y los esfuerzos por adaptar sus dinámicas internas a las nuevas exigencias y demandas.

Con algunas diferencias –principalmente relacionadas con la preparación con que cada institución se enfrentó a la entrada en vigencia de la reforma-, en general, las principales dificultades consistieron en problemas de coordinación de las actividades conjuntas o interrelacionadas y en el mayor o menor grado de conocimiento que la institución requirente tuviera de los procesos internos y recursos de la institución eventualmente requerida.

Las comunicaciones entre las fiscalías locales y los organismos relacionados se han ido adaptando a las dinámicas propias de un procedimiento ágil y desformalizado. Si bien persisten y se consideran necesarias las comunicaciones escritas y formales expresadas en oficios, poco a poco ha ido ganando terreno el uso de otras formas de comunicación, como el teléfono, fax y correo electrónico. En algunos casos los avances han sido más significativos como cuando se ha permitido el acceso directo a las bases de datos de otros organismos, mediante enlaces especiales hacia los campos de información que se pueden compartir (ej. Servicio de Registro Civil e Identificación) y se avanza, también, en procesos de transmisión electrónica de datos con las policías y tribunales, que permitan disminuir la duplicidad de esfuerzos en tareas como la digitación de la información.

También en términos generales, puede afirmarse que las relaciones interinstitucionales han sido más fluidas y estrechas en las localidades más pequeñas, donde las dotaciones de menor tamaño redundan en contactos más frecuentes que facilitan la construcción de vínculos de confianza posibilitando un desarrollo general de las relaciones de buena calidad. En las localidades de mayor tamaño, en cambio, este tipo de relaciones plantea otro tipo de desafíos en materia de construir estructuras organizacionales y procesos de trabajo que permitan el desarrollo sostenido de mejores prácticas y dinámicas de relación.

Los entes externos que sostienen relaciones más frecuentes con el Ministerio Público son:

- Juzgados de Garantía y de Juicio Oral.
- Defensoría Penal Pública.
- Carabineros de Chile.
- Policía de Investigaciones de Chile.
- Servicio de Registro Civil e Identificación.
- Servicio Médico Legal.
- Gendarmería de Chile.
- Hospitales.
- Bomberos.

Las dificultades que se han detectado han sido abordadas a través de trabajos de coordinación y análisis que han reportado avances significativos. Particularmente, con el Poder Judicial y la Defensoría Penal Pública se han desarrollado procesos de capacitación interinstitucional. Del mismo modo, el Ministerio Público se ha hecho cargo de algunas deficiencias observadas en la preparación de Carabineros de Chile, impartiendo jornadas de capacitación dirigidas específicamente al personal operativo.

En síntesis, las relaciones del Ministerio Público con organismos externos han estado marcadas por un proceso evolutivo que, con el paso del tiempo y la puesta en práctica del quehacer investigativo, han ido permitiendo el desarrollo de procesos eficientes y consolidando un «modo de hacer» que, de un modo constante, recibe aportes de los diversos actores que conducen a un mejoramiento progresivo.



CHILE

Chile

C- DEFENSA OFICIAL

Por Claudio Pavlic Véliz¹³⁴

1. Estructura y funcionamiento de la defensoría penal pública de Chile.

1.1 Estatuto normativo de la defensoría penal pública

La Defensoría Penal Pública Chilena fue creada el 10 de marzo de 2001 mediante la publicación de la ley 19.718. Este servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.

1.2 La defensa penal pública

El objetivo de la defensa penal pública es proveer de abogado defensor a toda persona imputada por crimen, simple delito o falta que lo requiera, ya sea por no contar recursos económicos para contratar a un abogado privado, o bien, porque no puede ser asistido por el abogado de confianza.

La reforma a la justicia penal en Chile se aplica de manera gradual implementándose primero en las regiones de Coquimbo y La Araucanía, el 16 de diciembre del año 2000, en igual fecha del año 2001 se integran a este cambio las regiones de Antofagasta, Atacama y Maule, una año más tarde entra en vigencia en Tarapacá, Coyhaique y Magallanes; el 16 de diciembre del año 2003 en Valparaíso, Rancagua, Bío Bío y Los Lagos, finalizando el 16 de diciembre del año 2004, con la incorporación de la Región Metropolitana, en la que se encuentra la ciudad de Santiago que concentra más del 40% de la población del país. Desde esta última fecha la reforma regirá en todo Chile.

Bajo el sistema antiguo la mayoría de las defensas eran asumidas por postulantes al título de abogado, como cumplimiento del requisito de la práctica profesional y algunas por los abogados de turno, hoy en día quienes prestan el servicio de defensa son abogados capacitados en el nuevo sistema.

Si el imputado tiene recursos económicos suficientes para pagar por el servicio de defensa, deberá pagar de acuerdo a un arancel que se le notifica al momento de comenzar la atención. Para determinar si la persona tiene los recursos necesarios, se le pide entregar algunos datos acerca de sus ingresos, de las

¹³⁴ Defensor Regional de la Araucanía.

personas que puedan depender de él, de los costos de vivienda y otros, lo que permite estimar de acuerdo a una fórmula convenida si dispone de recursos para solventar su defensa. En ese caso, dependiendo del valor arrojado pagará el total del arancel o una parte de él según los tramos de co-pago que pueden ser el 20%, 40% o 70 % del total. El arancel valoriza las formas de terminación del caso con un valor relacionado con la dificultad y, por lo tanto, el tiempo que tardará en terminar el caso.

1.3 Defensa pública y defensa privada

La ley de la Defensoría Penal Pública establece un sistema de prestación del servicio de defensa que combina la actividad de los defensores funcionarios públicos, con defensores que se incorporan a la prestación del servicio por la vía de contratos convenidos mediante la modalidad de licitación.

Este sistema es administrado por la Defensoría Penal Pública, organismo que tiene la tarea de evaluar y controlar la prestación del servicio, tanto de los defensores del subsistema público, como del subsistema privado.

Para regular el subsistema privado de licitaciones se crean dos organismos colegiados: el Consejo de Licitaciones de la Defensa Penal Pública y los Comités de Adjudicación Regional.

El Consejo de Licitaciones de la Defensa Penal Pública tiene por misión proponer el monto de los fondos a licitar, aprobar las bases de licitación, convocar a las licitaciones, disponer la terminación de los contratos de licitación, entre otros.

Los Comités de Adjudicación Regional son los encargados de resolver las licitaciones de acuerdo a los criterios que se establezcan en las bases, como su nombre lo indica existirá uno en cada región y cuentan entre sus miembros con personas de las respectivas regiones para acercar esta decisión a la realidad propia de cada zona.

En muy breves palabras, este es el sistema de defensa penal pública vigente en Chile en el ámbito de la reforma procesal penal. Ahora pasamos a explicar los aspectos solicitados para este seminario de análisis.

2. Selección de los funcionarios de la Defensoría Penal Pública

Según el tipo de empleo se aplican a la selección requisitos que se contemplan en la ley 18.834, Estatuto Administrativo y normas específicas de la ley 19.718 que crea la Defensoría Penal Pública.

En estas normas legales se establecen requisitos de formación y experiencia para los diferentes tipos de empleos.

Cargos titulares

Los cargos titulares son de carácter permanente y son indefinidos en su nombramiento, con excepción de los defensores regionales cuyo nombramiento se efectúa por un plazo de 5 años.



Cargos de carrera

Entre los que también se incluyen los cargos de defensores regionales tienen un proceso de selección reglamentado mediante concurso público.

Cargos de exclusiva confianza

Estos cargos son de libre designación y remoción de la autoridad respectiva, pueden ser de confianza del Presidente de la República como el Defensor Nacional o de confianza del Defensor Nacional, como ocurre, por ejemplo, con los Jefes de Departamento de la Defensoría Nacional.

Cargos a contrata

Son cargos de carácter transitorio, con un proceso de selección no reglamentado. En el caso de la Defensoría Penal Pública se ha definido como política interna efectuar un proceso para la incorporación que se denomina «proceso de selección».

Defensores locales

Es la denominación que recibe el cargo de los defensores funcionarios públicos y a pesar de ser cargos a contrata están sometidos por disposición legal al proceso de selección mediante concurso público.

Cargos a honorarios

Se trata de personas que prestan servicios específicos, regulados en sus respectivos convenios. El proceso de ingreso no es reglamentado, pero al igual que el caso de los cargos a contrata se ha definido como política interna aplicar el sistema denominado «proceso de selección».

3. Sistemas de selección

3.1 Concurso Público

Se trata de un proceso reglamentado establecido en la ley, donde se regulan la publicación del aviso, los plazos, las etapas, la integración de las comisiones y la forma de decidir la incorporación.

3.2 Proceso de selección

Es un sistema no definido reglamentariamente, pero establecido como una política institucional, en la cual se define la forma de selección y el desarrollo de las diferentes etapas del sistema de selección.

Las etapas de este proceso de selección son:

- Aviso público en medios de prensa regional o nacional
- Análisis curricular
- Prueba de conocimientos.
- Examen psicolaboral
- Entrevista.

4. Carrera funcionaria

Solo existe carrera funcionaria para los cargos titulares los que se denominan también cargos de carrera.

Tienen un sistema de promoción reglamentado basado en las calificaciones o evaluaciones de desempeño de los funcionarios.

En los demás casos, defensores regionales, cargos de exclusiva confianza, cargos a contrata y a honorarios, por su naturaleza no tienen carrera funcionaria.

5. Escala salarial

- Directivos: desde grado 1° al grado 5°.
- Profesionales: desde grado 5° al grado 13°
- Técnicos: desde grado 14° al grado 18°
- Administrativos: desde grado 16° al grado 21°
- Auxiliares: desde grado 18° al grado 22°

Remuneraciones

El rango de remuneraciones de los abogados que se desempeñan como defensores locales en la Defensoría Penal Pública de Chile es:

TABLA AÑO 2003				
PLANTA	GRADO	TOTAL HABERES	Total Liquidado aproximado	Total en US \$
PROFESIONAL	5	2.321.767	1.947.661	2782
PROFESIONAL	6	2.071.481	1.744.046	2491
PROFESIONAL	7	1.977.188	1.600.847	2287
PROFESIONAL	8	1.856.588	1.536.269	2195
PROFESIONAL	9	1.754.013	1.487.099	2124
PROFESIONAL	10	1.654.077	1.382.778	1975
PROFESIONAL	11	1.458.806	1.278.457	1826

* En este listado se excluyen las remuneraciones de los Directivos y Administrativos.

Es requisito para quienes se desempeñen como Defensor Nacional, Defensores Regionales, Abogados asesores de la Defensoría Nacional y Defensorías Regionales, Jefes de Estudio y Abogados de los departamentos de estudio tanto a nivel nacional como regional.

Originalmente se propuso por quienes llevaron adelante la Reforma Procesal Penal que las remuneraciones de los fiscales y defensores debían ser equivalentes a la de los jueces. Estos eran en ese momento el único parámetro existente ya que el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública eran instituciones que como tales no existían aún. Si bien se pretendió llevar esta iniciativa a la realidad, las dinámicas que se produjeron como resultado de las estructuras normativas de las distintas instituciones (el Ministerio Público es un órgano que toma decisiones de



distribución de cargos y remuneraciones independientes por su autonomía constitucional y la Defensoría Penal Pública es un órgano de la administración central del Estado) y la clasificación diversa en cuanto a las jerarquías y grados con las que se organizaron estas instituciones provocó que las equivalencias originales no se concretaran en la realidad.

En el caso de los cargos a contrata y los cargos a honorarios las remuneraciones son asimiladas a las subcategorías respectivas.

Composición personal profesional-administrativo, de la Defensoría Penal Pública, una vez que la reforma esté rigiendo en todo el país.

1	Defensor Nacional
14	Defensores Regionales
14	Directivos
1	Director Administrativo Nacional
5	Jefes Unidades Defensoría Nacional
14	Directores Administrativos Regionales
14	Jefes de Unidades Regionales
143	Profesionales
145	Defensores locales
31	Técnicos
124	Administrativos
93	Auxiliares
Total de cargos 599	

6. Régimen disciplinario

La responsabilidad administrativa de los funcionarios esta regulada por el estatuto administrativo y la ley de probidad administrativa.

El incumplimiento de los deberes y obligaciones funcionarias, pueden ocasionar desde un registro negativo en la hoja de vida del funcionario hasta la aplicación de alguna sanción administrativa.

Las sanciones, previa investigación sumaria o sumario administrativo son las siguientes:

Censura, que consiste en una amonestación verbal o escrita, que de todas maneras se registra en la hoja de vida del funcionario.

Multa, que se expresa en porcentaje de la remuneración.

Suspensión del empleo, que puede ir desde 30 días a 3 meses.

Destitución, que significa la expulsión del servicio con inhabilidad para ejercer funciones públicas en el futuro.

Se debe distinguir entre la situación del defensor nacional, los defensores regionales y los defensores locales.

En el caso del Defensor Nacional es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, por lo tanto permanecerá en el cargo mientras

mantenga la confianza del Presidente del país, en consecuencia, puede ser reemplazado en cualquier momento.

Los Defensores Regionales son seleccionados en un concurso público de oposición y antecedentes, el cargo tiene una duración de cinco años desde la fecha de nombramiento, siendo posible postular nuevamente. Se encuentran sujetos al régimen general de responsabilidad administrativa de la administración pública por lo que sólo pueden ser destituidos como consecuencia de la aplicación de esa pena después de un proceso administrativo, por haber incurrido en incumplimientos de carácter grave a las obligaciones de su cargo.

Los Defensores Locales, si bien ingresan a la institución por un concurso público de oposición y antecedentes se encuentran vinculados a la institución con la modalidad denominada entre nosotros «a contrata», lo que significa la renovación de su contrato anualmente. El legislador estimó que de esta manera se podía remover de manera menos engorrosa a quienes no den cumplimiento a cabalidad con las exigencias de calidad del trabajo mediante la fórmula de poner fin al contrato, lo que puede decidir el Defensor Nacional, en cualquier momento. Esta figura sólo ha sido aplicada en una oportunidad en los tres años de funcionamiento de la institución.

7. Carga de Trabajo

La Defensoría Penal Pública tiene un sistema estadístico que le permite conocer día a día, entre otros múltiples indicadores, la carga de trabajo de cada defensor local. Este indicador permite hacer los ajustes necesarios en la distribución de los defensores locales para que se pueda mantener equilibrio entre estas cargas de trabajo, lamentablemente hay múltiples motivos por los cuales no es posible que este equilibrio sea total, pero los ajustes permiten planificar con anticipación la necesidad de aumentar o disminuir la cantidad de defensores en una localidad determinada o seguir criterios de asignación de causas que resulte justo para los defensores.

Para ejemplificar de mejor manera la carga de trabajo presentaré una comparación entre los ingresos de casos de una defensoría local con dos o menos defensores y otra con más de cinco defensores para formar una idea de las diferencias que se pueden producir, dependiendo de la cantidad de habitantes del territorio atendido por las distintas oficinas. Se debe tener presente que se trata de número de personas atendidas y no de casos, se trata además de cifras obtenidas en la Región de La Araucanía.

	Jul 02/ Dic 02	Ene03/ Jun 03	Promedio anual por mes	Proyección a 12 meses
DEFENSORIA CON 5 ó MÁS DEFENSORES	27	25	26	312
Ingreso Promedio Mensual por Defensor				
DEFENSORIA CON 2 ó MENOS DEFENSORES	26	24	25	301
Ingreso Promedio Mensual por Defensor				



8. Sistema de asignación de casos

En el caso de La Araucanía en la Defensoría Local de Temuco, la principal de la región, se aplican dos sistemas distinguiendo la forma en que el caso llega a conocimiento de la institución.

Casos de control de detención: son asignados al defensor de turno del día en el que se produce la audiencia.

Casos de requerimiento de la fiscalía: la distribución la realiza el Defensor Jefe de la oficina.

En las Defensorías que cuentan con más de un defensor, la distribución la realiza defensor jefe de la oficina, teniendo presente la focalización geográfica por los tribunales que atiende cada defensor.

En las defensorías unipersonales, el defensor asume todos los casos.

9. Sistemas de evaluación de defensores

En este tema se está trabajando en la creación de los estándares de la defensa penal pública, pero mientras no esté terminada esta tarea se aplican los siguientes criterios de evaluación:

- Calidad del servicio.
- Orden y eficiencia en la administración.
- Eficacia en la prestación de defensa.

10. Mecanismos de control

Los funcionarios administrativos son evaluados mediante el sistema de calificaciones funcionarias de aplicación general para la administración pública, que consiste en medir varios factores de desempeño en un proceso anual que se divide en etapas de pre calificación y de calificación. Los factores evaluados son rendimiento, condiciones personales y comportamiento funcionario, divididos en múltiples sub factores, a cada uno de los cuales se les asigna una nota. Estas notas se promedian y se multiplican por ponderadores que dependen del nivel de preparación y de funciones de cada funcionario. Lo anterior arroja un valor que permite determinar un orden que sirve a distintos objetivos como ascensos y otros.

Para los defensores locales la evaluación también se produce mediante el sistema de calificaciones recién descrito a lo que se agregan otras herramientas de evaluación específicas establecidas en la propia ley, lo que se explica por el diseño de la Defensoría Penal Pública que contempla el ejercicio de la defensa por abogados que se incorporarán a la prestación del servicio mediante contratos que se suscribirán después de un proceso de licitación.

Estos sistemas son las inspecciones, las auditorías externas, los informes de desempeño y las reclamaciones.

Las inspecciones se efectúan por un departamento especial que cuenta con inspectores que una vez al año y sin aviso previo tienen la facultad de revisar las carpetas de los defensores, entrevistar a los defendidos y recopilar la información

que estimen necesaria. Luego de lo cual remitirán un informe Defensor Regional, quien pedirá observaciones al defensor inspeccionado, información relevante para la evaluación del futuro desempeño del respectivo defensor. Se debe señalar que los inspectores son todos abogados que se han desempeñado como defensores.

Las auditorías externas tienen por objeto controlar la calidad de la atención prestada y la observancia de los estándares básicos de la prestación de la defensa, son encargadas a empresas especializadas en auditoría, ajenas a la Defensoría Penal Pública, para así evitar suspicacias entre los defensores licitados respecto de la forma en que se realiza la evaluación de su desempeño por la propia institución mediante las inspecciones.

Los informes de desempeño se realizan semestralmente debiendo ser entregados al Defensor Regional, dando cuenta de las actividades desarrolladas. Este informe es obtenido automáticamente de la base de datos del sistema informático de registro y estadística que los defensores deben alimentar con las actividades que realizan cada día en la atención de los casos a su cargo.

Finalmente también se considera como un sistema de evaluación, el resultado de las reclamaciones que eventualmente puedan realizar los defendidos, sus familiares u otros intervinientes (fiscales, jueces, etc).

11. Relación con jueces, fiscales y abogados particulares

La relación de los defensores con los tribunales no se da sólo en las audiencias, también existen actividades del análisis y de trabajo conjunto que son organizadas por instituciones como agencias de cooperación, que colaboran con la organización de estos encuentros, y también organizadas en niveles regionales y locales por lo propios jueces a través de las Asociaciones Regionales de Magistrados o el Instituto de Estudios Judiciales que invitan en calidad de expositores y como participantes a defensores para exponer y discutir desde el punto de vista de la defensa distintos puntos de interés. Estas reuniones cuentan por regla general con la asistencia de jueces de garantía, de tribunal oral, Ministros de Corte de Apelaciones, fiscales y defensores. Se han realizado a razón de tres o cuatro al año.

La relación con los fiscales se debe reconocer como de gran importancia sobre todo en atención a la gran cantidad de ocasiones en que fiscales y defensores deben acordar la posibilidad de estudiar y luego concretar salidas alternativas que contempla nuestro proceso penal. Resulta ser de gran importancia la posibilidad de llegar a acuerdos en los casos de procedimiento abreviado, acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del procedimiento, ocasiones en que se presenta la oportunidad de practicar la justicia penal negociada.

Si bien no se han organizado encuentros que reúnan a fiscales y defensores, las actividades como las reseñadas para explicar la relación con los jueces han servido también para intercambiar opiniones y lograr acuerdos de orden general que optimicen algunas prácticas.

Los abogados de ejercicio libre han sido extremadamente prudentes para asumir defensas en el nuevo sistema procesal penal



Según los datos del sistema estadístico de la propia Defensoría Penal Pública, apenas un 4,94% de los casos que han sido iniciados por la Defensoría Penal Pública, se han traspasado posteriormente a abogados de ejercicio libre.

Aproximadamente un 2% de los casos han sido atendidos en toda su extensión por abogados particulares.

12. Sistema de capacitación

La Defensoría Penal Pública a través de su departamento de estudios organiza actividades de capacitación destinada a cumplir dos objetivos principales, el primero capacitar en materias procesales, de derecho penal sustantivo, destrezas de litigación oral y organización interna de la institución a los defensores que recién se incorporan a trabajar en la institución, en segundo lugar con la colaboración de los jefes de estudio regionales diseña actividades de capacitación periódicas para los defensores en ejercicio en aquellas materias en las que se detectan necesidades o carencias.

13. Conclusiones

Estamos casi a tres años del inicio de la aplicación de la reforma en Chile, y se encuentra en aplicación en 8 regiones del país lo que abarca un 25% de la población total, la mirada desde el punto de vista de nuestra institución es que hemos cumplido con nuestra obligación de proporcionar defensa a todas las personas imputadas que han sido puestas a disposición de los tribunales o requeridas por el Ministerio Público, cualquiera sea el motivo por el que no han podido contar con su abogado de confianza. El servicio que se ha prestado es de buena calidad, se ha abandonado definitivamente el ejercicio de una defensa formal que caracterizaba el sistema procesal penal que se ha reemplazado, los defensores trabajan aplicando todas sus habilidades y destrezas dependiendo el resultado de su actividad sólo a las circunstancias de los hechos imputados, de la persona del defendido y de la voluntad de éste, que se materializa principalmente en prestar su consentimiento para terminar el conflicto penal mediante alguna de las salidas alternativas.

Para garantizar esta afirmación contamos con herramientas de evaluación que permiten detectar las falencias, que siempre pueden existir y corregirlas.

Nuestro desafío más importante es lograr aplicar el diseño institucional en lo referido al subsistema privado de prestación de defensa. Se han efectuado los primeros llamados a licitación.

Adecuar el sistema de prestaciones desde el modelo provisional que se aplica hoy, al sistema de combinación del ejercicio con defensores licitados es sin duda el desafío al que se encuentra abocada nuestra institución en estos días. Tenemos absoluta confianza en el éxito de esta iniciativa.

Desde el punto de vista del sistema procesal penal la aplicación gradual ha demostrado sus ventajas, ha permitido a cada una de las instituciones verificar sus procesos internos de manera que permita modificarlos para perfeccionar su diseño, a medida que se van incorporando nuevas regiones del país. La interrelación de las instituciones ha permitido en alguna medida mejorar dinámicas operativas.

La aplicación del sistema ha logrado establecer la oralidad, la publicidad y la transparencia, debido a que los intervinientes han sido respetuosos, no sólo,

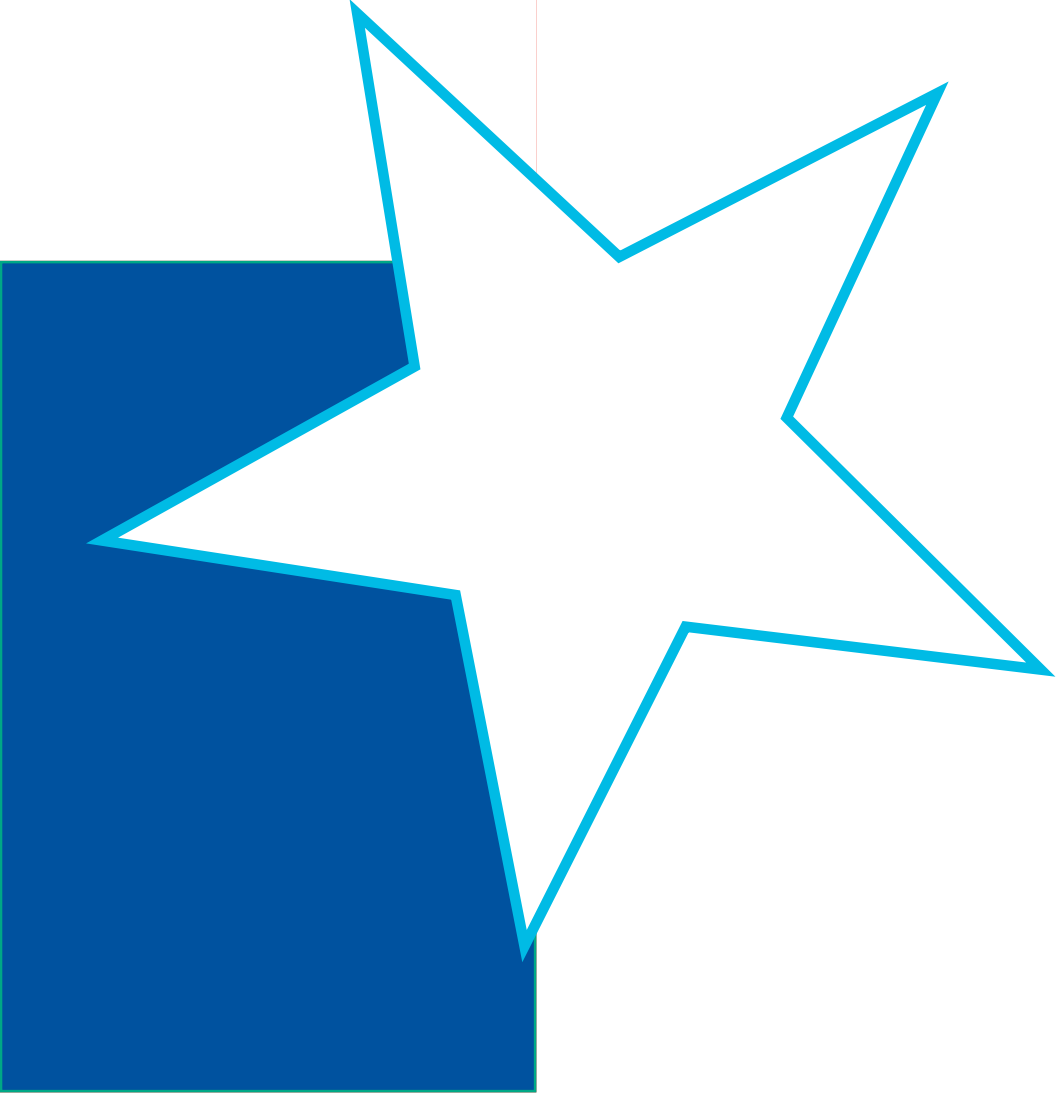
con las normas del nuevo proceso, sino también con los principios que lo informan. Se han podido dotar de contenido aquellos puntos operativos en blanco que necesariamente deja a la interpretación todo sistema procesal, sin contrarrestar estos principios.

Hay espacios, en mi opinión, en los que no se ha logrado todavía el cambio en la mentalidad de las personas que siguen responsabilizando al sistema procesal penal del aumento de los índices de delincuencia y el aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, cuestiones que no se encuentran dentro del ámbito de las responsabilidades del sistema procesal penal.

Un gran punto es la difusión del sistema en cuanto a hacer comprender a la gente las ventajas de un sistema que respeta concretamente las garantías procesales de las personas y sobre todo que respeta la presunción de inocencia, creo que en este ámbito queda mucho por hacer. Si no logramos cumplir este objetivo, corremos el riesgo, que en parte ya se ha concretado, de sufrir modificaciones a normas sobre atribuciones de la policía y otros aspectos que vienen a limitar las garantías de las personas imputadas de delito.

Se debe convencer a las autoridades políticas de las ventajas de contar con un sistema que tiene como principal misión atender el interés de la víctima ante el conflicto penal y evitar que cada vez que se emite pronunciamiento sea para disminuir el rango de garantías de las personas.

En suma hemos avanzado en la consolidación de este nuevo sistema de justicia pero debemos redoblar esfuerzos para convencer a la gente de lo valioso que resulta contar con un sistema de justicia penal que haga valer de verdad las garantías de las personas y que un sistema procesal no puede resolver problemas que son de competencia de áreas de la administración responsables de la prevención y de la rehabilitación de la delincuencia.





PEDRO MAYOR MARTÍNEZ

PARAGUAY

Paraguay

A- PODER JUDICIAL

Por Pedro Mayor Martínez ¹³⁵

1. Breve Reseña Histórica

En nuestro país, la Constitución Nacional del año 1992, dio normativamente inicio a una serie de transformaciones jurídicas urgidas por la ciudadanía, sobre todo en lo referente a la justicia, -y en especial la justicia penal-. Estas necesidades venían respaldadas, además, por una indudable influencia de los países americanos y otros-donde ya se habían producido reformas integrales, cuyo apoyo habría de ser decisivo en el ajuste, implementación y afianzamiento de las legislaciones reglamentarias de la ley fundamental, que las requería urgentemente.

Ya el Profesor Teodosio González refería como uno de los «infortunios del Paraguay» a la administración de Justicia, decía el Profesor, *«la justicia es lenta y cara hasta lo increíble, todos los pleitos se eternizan y cuestan diez veces de lo que debieran y el pueblo no tiene fe y confianza en los jueces... El clamor público contra la lentitud de la administración de justicia es incesante, general y aumenta de día en día... Y, este mal, hecho crónico, produce en el pueblo un desconcierto, un pesimismo, una sensación de malestar tan penosa, que no se sabe cómo ha podido prolongarse tanto tiempo, sin haber dado lugar a conflictos muy graves, dado que - como dice un jurisconsulto - la lentitud de la justicia, equivale a la falta de justicia».*

La reforma de la Justicia Penal produjo el efecto esperado. Reorganizó la estructura de sus recursos humanos, individualizó y cambió factores estructurales que arraigaban el sistema penal anterior: ineficaz, lento, oneroso, insensible y ciego a los requerimientos de justicia social reclamados, afianzando derechos y garantías constitucionales sobre la base de un nuevo modelo comprometido con esas necesidades ciudadanas que reclamaban una justicia eficaz, diligente, y por lo menos cumplida, facilitando el acceso a la misma, controlando y sancionando el abuso de autoridad y la corrupción.

La reforma penal aún se encuentra en período de consolidación, de hecho, se empiezan a relevar los datos sobre los requerimientos de los diferentes actores del sistema, sean estos procedentes de la interpretación y aplicación de la ley como, asimismo, del régimen de gestión de despachos y oficinas administrativas del sistema de justicia penal. En este sentido, en paralelo, y sobre la base de evaluación en proceso, se realizan los correspondientes cursos de capacitación, así como el estudio y diseño de procedimientos administrativos para evitar que la labor de los magistrados se vea obstaculizadas por actividades que pueden ser atendidas por otros funcionarios y aquellos, en consecuencia, se dediquen a juzgar impartiendo justicia.

¹³⁵ Juez de Garantías de Paraguay.



2. Sistema de Selección y Nombramiento de Jueces

El sistema para la selección de los magistrados ha sido establecido por la Constitución Nacional, encomendando la tarea a un organismo especialmente creado para dicho efecto, el Consejo de la Magistratura, el cual es el encargado de preparar ternas de candidatos para ocupar vacancias en el estamento judicial. En efecto, dispone en el Capítulo III, referente al Poder Judicial, art. 251 de la designación. «*Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República serán designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura*».

Este organismo¹³⁶ seleccionador de candidatos, debe estar compuesto por: 1) un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; 2) un representante del Poder Ejecutivo; 3) un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; 4) dos abogados de la matrícula nombrados por sus pares en elección directa; 5) un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y 6) un profesor de las Facultades de Derecho, con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades Privadas, elegido por sus pares.

Entre sus deberes y atribuciones¹³⁷ se encuentran: 1) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes y, elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; 2) proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los jueces y los agentes fiscales.

La ley 296/94 en su art. 42, modificada por la N° 763/95, refiriéndose a la designación de los miembros de los tribunales inferiores, de juzgados y de fiscalías: «La Corte Suprema de Justicia hará saber de inmediato al Consejo de la Magistratura las vacancias producidas en el Poder Judicial para que aquél, dentro del plazo de noventa días, proponga la o las ternas de candidatos para la designación de miembros de Tribunales de Apelación de los distintos fueros, del Tribunal de Cuentas, jueces de Primera Instancia de los distintos fueros, jueces letrados, jueces de Instrucción, Síndico General de Quiebras, agentes Síndicos, miembros del Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Pupilar y jueces de Paz».

La ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia, en su art. 3° referido a las facultades y atribuciones de la misma expresa: «(c) *Designar de las ternas respectivas, a los miembros de los tribunales, jueces y agentes fiscales*».

Los magistrados son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento. Una vez confirmados por dos períodos consecutivos al de su nombramiento, éstos adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

¹³⁶ Constitución Nacional, art. 262.

¹³⁷ Constitución Nacional, art. 264.

3. Carrera del Personal Administrativo (de Apoyo) y Capacitación

En lo que respecta a los funcionarios de respaldo a las labores del juez por disposición del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en su Acta No. 34 del 24 de julio de 1997 se aprueba el Manual de Cargos para los funcionarios del área jurisdiccional, el mismo dispone los requisitos para los cargos, la descripción de las funciones y todos los aspectos que hacen referencia a cada cargo. Los cargos y los requisitos son:

- **Secretario Actuario:** abogado o estudiante de los últimos cursos de Derecho, para las circunscripciones -dependiendo de la ubicación geográfica- los requisitos son desde el 4to curso en adelante. Es requisito indispensable aprobar el examen procesal en el área de la vacancia.
- **Ujier Notificador y Oficial de Secretaría:** a partir del 4to. Curso de Derecho en adelante.
- **Dactilógrafo:** preferentemente estudiantes de Derecho e indispensable haber aprobado el examen de dactilografía con 35 palabras por minuto (35ppm) o computación en word 75%.

Por disposición del Consejo de Superintendencia en su Resolución No. 258 de 1995 se establece como requisito indispensable para el ingreso -en carácter de funcionario- a la Corte Suprema de Justicia en todos sus cargos (a excepción de los que se concursan por el Consejo de la Magistratura) que los postulantes sean sometidos a los test psicotécnicos.

Con relación a la carrera y al ingreso (nombramiento o ascenso) de funcionarios, el Consejo de Superintendencia por Resolución No. 258 de 1995 establece que todos los postulantes al ascenso o ingreso a la Institución deberán ser sometidos a examen psicotécnico a través de la Dirección de Recursos Humanos. Esta disposición no rige para los cargos que son designados a través de concursos en el Consejo de la Magistratura (Magistrados y Defensores) .

Con relación a la capacitación de funcionarios judiciales y administrativos, la Dirección de Recursos Humanos se encarga de la elaboración y puesta en marcha del Plan Estratégico de Capacitación el cual es aprobado por el Consejo de Superintendencia, que aprueba el plan que se efectúa sobre la base de las necesidades de los jueces para el caso de los funcionarios judiciales, y de los Jefes para los casos administrativos.

4. Carrera de los Jueces, ¿Existe un Sistema de Capacitación?

En lo referente a la carrera judicial de los magistrados, sólo existe hasta el momento, una expectativa generalizada por parte de los miembros del Poder Judicial. En razón de que es sentido como prioridad, que las funciones de los jueces deben ser respaldadas con una política institucional que fomente la capacitación y, al mismo tiempo, fortalezca a sus miembros con una jerarquización en los cargos, lo que lógicamente redundaría en un bienestar, no sólo curricular sino también económica de los magistrados. En este sentido, existen algunos trabajos intelectuales e impulsos con el fin de normativizar la carrera judicial, pero no pasan de esos esfuerzos.

En lo que respecta a la capacitación, es indudable que éste es un tema de real importancia. Un juez requiere permanente actualización y especialización en las áreas en las que le toca actuar, ello no sólo por su propia satisfacción, sino por lo que significaría para el país contar con jueces bien formados, receptivos a los cambios o actualizados en materias que se imponen con motivo de unas relaciones internacionales (de cooperación judicial internacional) nuevos desafíos de carácter global, que ponen a prueba la preparación y la coordinación de los actores de los sistemas judiciales.

Tratándose de la capacitación judicial, no estamos ante un mero capricho que se toma o se deja. Está dicho hasta el hartazgo que un Poder Judicial que se precie de la importancia del quehacer jurisdiccional, debe preocuparse de que sus funcionarios posean una permanente capacitación en servicio.

La labor de la escuela judicial, creada por Ley 1376/98 es de vital importancia, pues prepara a una franja de profesionales que concursarán para ocupar cargos en el Poder Judicial. Así como no se puede improvisar un médico, un ingeniero, o un piloto de aeronaves, tampoco se puede admitir que se sigan improvisando jueces, pues si bien los errores en este caso no son tan visibles, no por ello deja de ser menos grave. La vida, el honor y la hacienda de las personas deben merecer gran respeto por ello deben ser confiadas a jueces preparados técnica y personalmente, es decir en una integralidad.

La preparación de los jueces es una necesidad y se impone independientemente cual sea la idea opuesta en este sentido.

La capacitación judicial es una educación especializada; para una muy particular «profesión», en tanto que tiende a llenar ciertos vacíos formativos o sobrevivientes del funcionario (sea como aspirante, o en servicio), o a involucrarlo en las rutinas del trabajo: habilidades y destrezas que de él se esperan, actitudes o comportamientos que se le exigirán. En algunos casos, y esto cada día está más claro, la especialización hace que descubramos que hay que involucrar a diversos sectores en el trabajo educativo y así; resulta frecuente hoy que actividades de este tipo reúnan a jueces, fiscales y policías, cuando se trata de hablar o discutir acerca de la investigación del delito, porque en esa tarea confluyen diversos funcionarios y operadores.

En materia de investigación la Corte Suprema de Justicia crea el Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ), que en su área de capacitación se ocupa de implementar los cursos de Capacitación para Magistrados y Funcionarios al servicio de los Jueces. Por resoluciones de la Corte Nos. 636 y 637, se crea el Consejo Directivo de Capacitación y las Comisiones de Necesidad, Planificación y Docencia quienes se ocupan de la preparación del plan anual y la implementación de las acciones de capacitación a través del CIEJ.

5. Evaluación y Supervisión

Actualmente se halla en estudio y preparación todo un sistema de evaluación en proceso para los magistrados, esto se encuentra a cargo de la Corte Suprema de Justicia a través del proyecto PAR/BID. Dentro del mismo se prevé contar con un esquema del Proceso de Selección; una Matriz de Correlaciones; Instrumentos de Soporte; Formularios *standard* de Curriculas; Perfil de Cargos; Modelos de Convenios Interinstitucionales; Propuestas de convenios

con escalas y tablas de puntuaciones. Sigue el proceso desde la convocatoria, la inscripción de aspirantes, la verificación de requisitos mínimos hasta la integración de la terna.

En el presente, los sistemas de evaluación de la labor de los magistrados está dado, básicamente, sobre la base de insumos cuantitativos, que son remitidos por los jueces, periódicamente, no contando aún con un mecanismo valedero y eficiente para valorar cualitativamente la producción judicial.

Un mecanismo indirecto se utiliza a través de la participación de los jueces en tribunales modelo, donde se debaten situaciones y circunstancias, intentando la conformación de rutinas mínimas que tiendan a transparentar la gestión de los juzgados y optimizar el servicio de justicia. Durante los mismos se ajustan detalles que luego se evidencian en la calidad de resoluciones dictadas.

6. Escala Salarial

Respecto a este tema mucho se ha dicho. Nuestros países atraviesan crisis económicas que, por supuesto, tienen sus consecuencias también en la administración de justicia. Hace siete años un magistrado de primera instancia percibía una remuneración equivalente –aproximadamente- a unos tres mil doscientos dólares, hoy el monto aproximado es de mil cien dólares. Esta situación indudablemente conspira contra el servicio de justicia. Un magistrado requiere permanente actualización, lo que significa la necesidad de adquirir material bibliográfico, que en la actualidad prácticamente no se da.

La escala salarial se establece por política de la Corte Suprema de Justicia, y el clasificador presupuestario es por Categorías que establece el Ministerio de Hacienda, la institución pagadora de los salarios del personal público.

Miembros de Tribunales de Apelación:	Gs. 4.662.000	US\$ 678 *
Jueces de primera instancia:	Gs. 4.329.000	US\$ 630
Defensores Públicos:	Gs .3.574.300	US\$ 520
Juez de Paz:	Gs .2.403.500	US\$ 349
Secretario-Actuario:	Gs. 2.190.000	US\$ 318
Ujier Notificador:	Gs. 1.409.500	US\$ 205
Oficial de Secretaría:	Gs. 1.338.300	US\$ 194
Dactilógrafo:	Gs. 1.268.300	US\$ 185

*** Corresponde a la cotización del 16-4-03 de un dólar 6.870 guaraníes.**

Los miembros de tribunales, jueces, defensores y secretarios tienen un pago adicional por Gastos de Representación y Bonificación sobre sus salarios. Estas bonificaciones rondan para los jueces, por alrededor de cien dólares; no es permanente, cambiando todos los años, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, situación que agrega una cuota a la inestabilidad económica.

7. Estructura Organizacional

El Sistema Penal está, hasta la fecha, conformado por los Tribunales de Apelación, Tribunales de Sentencia, Jueces Penales y Jueces de Ejecución. A excepción de los juzgados de liquidación, garantías y ejecución, todos los restantes se componen de la siguiente forma:

Juzgados en General

- 1 Juez
- 2 Secretarios Actuarios
- 2 Ujieres
- 2 Oficiales de Secretaría
- 2 Dactilógrafos

Juzgados Penales de Garantía

- 1 Juez
- 1 Secretario
- 1 Ujier
- 1 Oficial de Secretaría
- 1 Dactilógrafo

Juzgados Penales de Liquidación y Sentencia

- 1 Juez
 - 4 Secretarios Actuarios
 - 4 Ujieres
 - 4 Oficiales de Secretaría
 - 4 Dactilógrafos
- (esta composición es temporal y está dada a los efectos de terminar los expedientes del viejo sistema penal).

Juzgado de Ejecución

- 1 Juez
- 1 Secretario Actuario
- 1 Ujier
- 1 Oficial de Secretaría
- 1 Asistente Social.

**Distribución de jueces del área penal .
Circunscripción judicial de capital**

Asunción

- Juzgados Penales de Liquidación y Sentencia 7
- Penal y de Sentencia 3
- Ejecución 1
- Garantía 9

Luque

- Liquidación y Sentencia 1
- Garantía 1

San Lorenzo

- Liquidación y Sentencia 2
- Garantía 1

Lambaré

- Liquidación y Sentencia 1
- Garantía 1

Capiatá

- Garantía 1

J.A.Saldivar

- Garantía 1

Paraguari Liquidación y Sentencia 1

- Garantía 1

Caacupé Liquidación y Sentencia 1

- Garantía 1

Circunscripción judicial de Guaira y Caazapa Villarrica

- Penal y de Sentencia 3
- Ejecución 1
- Liquidación y Sentencia 1
- Garantía 3

Caazapá

- Liquidación y Sentencia 1
- Garantía 1

Circunscripción judicial de Itapua (encarnación)

- Penal y de Sentencia 3
- Ejecución 1
- Liquidación y Sentencia 2
- Garantía 4

Circunscripción judicial de concepción

- Penal y de Sentencia 3
- Ejecución 1
- Liquidación y Sentencia 1
- Garantía 3

Circunscripción judicial de Alto Paraná y Canindeyú Ciudad del Este

- Penal y de Sentencia 3
- Ejecución 1
- Liquidación y Sentencia 3
- Garantía 7

Hernandarias

- Garantía 1

Santa Rita

- Garantía 1

Minga Porá

- Garantía 1

Canindeyú
Garantía 1

Curuguaty
Garantía 1

**Circunscripción judicial de Amambay
(Pedro J. Caballero)**
Penal y de Sentencia 3
Ejecución 1
Liquidación y Sentencia 2
Garantía 3

**Circunscripción judicial de Caaguazú
y San Pedro Coroneloviedo**
Penal y de Sentencia 3
Ejecución 1
Liquidación y Sentencia 2
Garantía 3

Caaguazú
Liquidación y Sentencia 1
Garantía 1

San Pedro
Liquidación y Sentencia 1
Garantía 1

San Estanislao
Liquidación y Sentencia 1
Garantía 1

**Circunscripción judicial Deñeembucú
(Pilar)**
Penal y de Sentencia 3
Liquidación y Sentencia 1
Garantía 1

**Circunscripción judicial de misiones
San Juan Bautista**
Penal y de Sentencia 3

Ejecución 1
Liquidación y Sentencia 1
Garantía 1

Ayolas
Garantía 1

Tribunales de apelación de Asunción
Criminal 4 salas
Penal de adolescencia 1 sala

Guairá y Caazapá
Civil, Comercial, Laboral 1 sala

Itapúa
Civil, Laboral, Criminal 2 salas
Niñez y Adolescencia 1 sala

Concepción
Civil, Criminal, Laboral 1 sala
Niñez y Adolescencia 1 sala

Alto Paraná y Canindeyú
Civil, Criminal, Laboral 3 salas
Niñez y Adolescencia 1 sala

Amambay
Civil, Criminal, Laboral 1 sala

Caaguazú y San Pedro
Civil, Criminal, Laboral 2 salas
Niñez y Adolescencia 1 sala

Ñeembucú
Civil, Criminal, Laboral 1 sala

Misiones
Civil, Criminal, Laboral 1 sala
Niñez y Adolescencia 1 sala

Observación esta lista es el reflejo del Presupuesto aprobado por Ley.



8. Sistema de Asignación de Casos

8.1 Tribunales de Sentencia

La acordada N° 154/2000, que reglamenta la organización transitoria del fuero penal determina en su art. 4° que los Tribunales de Sentencia estarán integrados por los Jueces Penales designados por el mecanismo de sorteo previsto en esta acordada¹³⁸.

En su art. 6°, menciona la acordada: Los Jueces Penales de las distintas circunscripciones de la República se reunirán anualmente en la sede de los Tribunales de Sentencia a los efectos de designar dos Jueces Coordinadores del Fuero Penal, que ejercerán sus funciones por períodos de seis meses en forma sucesiva. La designación será comunicada a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, a más tardar el 15 de febrero de cada año, la que a su vez informará al Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia. En caso de que la Secretaría General no reciba la comunicación, el Consejo designará a los Jueces Coordinadores por resolución que será notificada a la o las Circunscripciones.

En lo que se refiere a la recepción de los expedientes por parte de los tribunales de sentencia, continúa en su art. 7°: *«Los expedientes remitidos a los Tribunales de Sentencia serán recibidos por las Secretarías de dichos Tribunales, instaladas en las sedes designadas. En las Circunscripciones con más de una Secretaría de Tribunal de Sentencia, el Juez Coordinador establecerá un orden para la recepción»*.

Para la asignación de casos e integración de los respectivos tribunales, la acordada reglamenta: art. 8° Sistema de Sorteo: *«Dentro de las veinticuatro horas de recibido el expediente, el Juez Coordinador, en audiencia pública, procederá a integrar el Tribunal de Sentencia, para lo cual desinsaculará a tres titulares y por lo menos un suplente, de la lista de jueces remitidos por la Corte Suprema de Justicia. Cuando la causa fuere de extrema complejidad o de gran impacto social, el Juez Coordinador desinsaculará tantos suplentes como considere conveniente. Los tres primeros sorteados serán los jueces titulares, y los demás serán suplentes en el orden del sorteo.*

Presidirá el Tribunal de Sentencia, el primero de los sorteados, que resida en la circunscripción; a éste le será remitido el expediente para su tramitación. En caso de que los designados no residan en la circunscripción, el Presidente será determinado por el Juez Coordinador.

¹³⁸ Ley N° 1444/99 «Que regula el período de transición al nuevo sistema procesal penal», art. 13. «En los casos de inexistencia, ausencia, impedimento, inhibición o recusación de un miembro del Tribunal de Sentencia, éste será sustituido en primer término por los de igual clase y competencia o, en su defecto, por otros Jueces de Primera Instancia de distinta competencia y circunscripción en el orden establecido por las acordadas. En caso de necesidad, el Presidente del Tribunal de Sentencia designará a un abogado de la matrícula de la lista prevista por el artículo 201 del Código de Organización Judicial, o a un juez de paz de la lista elaborada anualmente por la Corte Suprema de Justicia, para cada Circunscripción Judicial».

Cuando deba conformarse un tribunal de sentencia unipersonal¹³⁹ de conformidad con el art. 41, num 1 y 3 del Código Procesal Penal, el Juez Coordinador desinsaculará un titular y un suplente. En el caso previsto en el numeral 2 del art. 41, cualquier juez que haya dictado la condena integrará el tribunal unipersonal».

8.2 Jueces penales. Etapa preparatoria e intermedia

Es muy importante que se encare la forma en que las causas penales; que se inician en el Ministerio Público; por denuncias, como así, aquellas que ingresan directamente al sistema judicial a través de las respectivas querellas, son distribuidos y asignados a los jueces penales que se encargan durante esta transición de las etapas procesales preparatoria e intermedia¹⁴⁰.

La acordada 154 en su art. 17 en cuanto a la distribución de causas refiere: *La Dirección de Informática formulará un sistema aleatorio de distribución de causas. En caso de apartamiento por excusación o recusación se comunicará el hecho a la Oficina de Distribución de Causas, a los efectos de que la misma realice una nueva asignación.*¹⁴¹

La Oficina de Distribución de Causas fue creada por Resolución N° 685/2000, con el objeto de recibir, registrar y distribuir las peticiones, actos y diligencias que el Ministerio Público o las partes hagan llegar a los Juzgados Penales. Igualmente llevará en forma estandarizada los registros documentales y suministrará soporte informático a los juzgados, teniendo como función la recepción y distribución de la documentación que conocerán los juzgados penales.

La resolución referida determina en su art. 6° que los actos y diligencias podrán ingresar a la Oficina de Distribución de Causas, por las siguientes vías: a) de las víctimas o sus representantes, por querrela autónoma o adhesiva; b) del Ministerio Público; c) de los Juzgados Penales excusados, recusados o con otro impedimento para actuar en la causa; d) de los Juzgados de Paz.

Con relación al sistema de Distribución de Causas de la Capital, también ingresan a través de esta oficina *los exhortos* remitidos por la Justicia Internacional, requiriendo auxilio judicial o aprehensiones con fines de extradición.

Las causas tendrán un código de identificación único asignado por la Oficina de Distribución de Causas o por el Ministerio Público. Teniendo en cuenta el órgano interviniente¹⁴² se asignará un registro de causa y de identificación únicos¹⁴³. Una vez recibidos los datos se procederá a la asignación del juzgado que entenderá

¹³⁹ Art. 41 Código Procesal Penal, «Los tribunales de sentencia podrán ser unipersonales o integradas por tres jueces penales, según el caso. El tribunal unipersonal será competente para conocer: 1) de la sustanciación del juicio por hechos punibles cuya sanción sea exclusivamente pena de multa o privativa de libertad de hasta dos años, cuando el Ministerio Público lo solicita; 2) de la sustanciación y resolución del procedimiento para la reparación del daño, en los casos en que haya dictado sentencia condenatoria; y 3) de la sustanciación y resolución del recurso de apelación cuando se trate de una sentencia dictada por el juez de paz.

¹⁴⁰ Art. 14 Acordada 154/200 «Competencia Material: Durante el período de transición, los Jueces Penales que ejerzan la competencia material será designados por la Corte para cada Circunscripción Judicial, en el modo que establezca la resolución respectiva. Ordinariamente quedarán exceptuados de las listas establecidas para la integración de los Tribunales de Sentencia.

¹⁴¹ Resolución N° 685/2000 dictada por la Corte Suprema de Justicia.

¹⁴² Art. 7° Resolución 685/2000 Corte Suprema de Justicia.

¹⁴³ Art. 8° Resolución 685/2000 Corte Suprema de Justicia.

en la causa, mediante un criterio de distribución consistente en la puntuación de las causas¹⁴⁴. Procesados los datos y asignado el Juzgado Penal que entenderá la causa, se imprimirá una constancia de ingreso¹⁴⁵.

En los casos de excusación, recusación u otro impedimento, la documentación será devuelta a la Oficina de Distribución de Causas por parte del juzgado impedido; procediéndose a descontar del mismo la puntuación previamente asignada y a asignar la causa a otro juzgado mediante el procedimiento utilizado para el ingreso de causas nuevas.¹⁴⁶

8.3 Sistema de atención permanente

Como es lógico pensar, no todos los jueces se encuentran en sus respectivos despachos las 24 horas del día, siete días a la semana, para atender los conflictos que le puedan ser puestos a su consideración. Así como tampoco existe un sistema administrativo de distribución de causas con el fin de asignar los casos a los jueces que entenderán en las mismas. A dicho efecto, se ha creado una oficina de Atención Permanente¹⁴⁷ del Poder Judicial en el área penal, para cubrir esa necesidad y pueda dar satisfacción al imperativo legal de garantizar al imputado un tratamiento acorde con sus derechos procesales, en los horarios no hábiles y en los días feriados y fines de semana, y prestar auxilio judicial en las solicitudes realizadas por los agentes fiscales durante sus investigaciones, dando curso a pedidos de allanamientos de morada, anticipos jurisdiccionales de prueba y cualquier otro requerimiento de carácter urgente, ínterin sea asignado un juez penal. Este juez contará con el equipo administrativo necesario e independiente del suyo propio.

El orden y plazo de los sistemas de Guardia será determinado por los Jueces penales. Estos deben resolver el orden entre sus pares y comunicarlo al Consejo de Superintendencia anualmente y a más tardar el 15 de febrero de cada año, sistema que será exhibido en las Secretarías de los Juzgados.

El funcionario de guardia será responsable de comunicar los petitorios al Juez Penal. Los demás funcionarios estarán a disposición del Juez Penal para la realización de las actividades requeridas, del modo acordado por los actuarios.

9. Carga de Trabajo Por Juez

La actividad desplegada en los diferentes juzgados penales incorpora una inmensa cantidad de tareas de carácter administrativo, que dificultan la verdadera

¹⁴⁴Art. 8.1 Resolución 685/2000 Corte Suprema de Justicia.

¹⁴⁵ Art. 9 Resolución 685/2000 Corte Suprema de Justicia.

¹⁴⁶ Art. 10 Resolución 685/2000 Corte Suprema de Justicia.

¹⁴⁷ Art. 135 Código Procesal Penal «Las autoridades judiciales dispondrán lo necesario para que los encargados de citaciones y notificaciones judiciales de cada circunscripción judicial, reciban los pedidos y escritos de las partes, en forma continuada y permanente, inclusive fuera de las jornadas ordinarias de trabajo de los tribunales. A tal efecto, la Corte Suprema de Justicia organizará en las distintas circunscripciones judiciales un sistema de turnos y guardias u oficinas de atención permanente al público.

Art. 19 Acordada 154/2000.

Oficina de Atención Permanente: Créase la Oficina de Atención Permanente de la Justicia Penal. Esta oficina tendrá por objeto recibir las solicitudes de órdenes de allanamiento, anticipos jurisdiccionales de prueba y cualquier otro requerimiento de carácter urgente, fuera del horario habitual de atención al público. Dentro del horario habitual de atención al público, los pedidos serán recibidos por las Secretarías de los Juzgados que entienden en el procedimiento; si el Juez Penal aún no fue designado, también en este horario el pedido será presentado a la Oficina de Atención Permanente.

función del magistrado cual es la de juzgar. Muchas de esas actividades hoy en día se hallan en manos de los actuarios, como por ejemplo el libramiento de oficios a determinados lugares autoridades o instituciones, poniendo en conocimiento de las mismas lo resuelto por el juzgado. Existe, además, una práctica en la cual el juez señala las audiencias, otras que lo tiene controlando las foliaturas de los expedientes, verificando si las partes están presentes y otras tantas, que no le son propias.

El trabajo administrativo de gestión de despacho hoy consume un valioso tiempo del magistrado, privándole de la dedicación a tiempo completo de la función de juzgar. Esa es pues una necesidad que debe ser satisfecha, en razón de que el justiciable espera un juez que esté presente, que lo escuche y que resuelva sobre lo que se ha debatido en una audiencia. No necesita un magistrado que folie bien los expedientes, que ponga fechas a las audiencias en síntesis, que haga un control de calidad que corresponde a los actuarios y demás funcionarios administrativos de apoyo a la gestión judicial.

Además de las labores administrativas (que aún hoy siguen asumiendo algunos magistrados) se encuentran también las numerosas audiencias que se celebran todos los días en un juzgado. Estas requieren la intermediación judicial, y consumen buen tiempo del ya limitado con que cuenta un juez. Las audiencias también han sufrido algunas distorsiones en la práctica diaria. En efecto, en algunos juzgados las audiencias son delegadas nuevamente en funcionarios inferiores, los que solamente reciben una instrucción final del juez. En otros casos, esas audiencias se dan al mero efecto de formalizar un traslado por escrito que ya ha sido finiquitado y el juez sólo convoca a las partes para la lectura de una resolución.

Anualmente ingresan a cada juzgado penal de garantías de la capital una cantidad aproximada de 1.100 expedientes. Este número, en atención a la crítica situación económica por la que atraviesa nuestro país, indudablemente tendrá una variación en aumento. Por año también cada juzgado; finiquita un promedio de 700 expedientes, dicta aproximadamente 110 a 130 sentencias, y 1.600 a 1.700 autos interlocutorios. Participa en un promedio de 11 audiencias por día, dentro de un horario que se inicia a las 07:00 horas y que debería culminar a las 13 horas, por supuesto esto se prolonga hasta las 14:00 a 15:00 horas, sin considerar las habilitaciones de horarios y días inhábiles para la realización de otras diligencias fuera del horario de oficina.

10. Régimen Disciplinario

La Corte Suprema de Justicia, ejerce el control y la disciplina a través del Consejo de Superintendencia sobre magistrados y funcionarios judiciales. La ley 879/81 establece esta potestad, y determina las atribuciones de superintendencia, facultando a sancionar los actos ofensivos al decoro de la Administración de Justicia, la desobediencia de sus mandatos y la negligencia en el cumplimiento de sus deberes de los miembros de los tribunales, jueces, defensores y empleados subalternos, imponiéndoles medidas disciplinarias que podrán consistir en amonestaciones o apercibimientos, en multas hasta treinta jornales mínimos para actividades diversas no especificadas y suspensión temporaria que no exceda de un mes¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Arts. 232, 233 Ley 879 de Organización Judicial.

Estas atribuciones se hallan también previstas en la ley 609/95, que organiza la Corte Suprema de Justicia cuando establece: **Artículo 3° d)** *Suspender preventivamente, por sí o a pedido del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, a magistrados judiciales enjuiciados, hasta tanto se dicte resolución definitiva en el caso, sin perjuicio de las medidas que puedan ser adoptadas con motivo del ejercicio de facultades disciplinarias; Artículo 4°.- Potestad disciplinaria y de supervisión. La Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Consejo de Superintendencia, ejerce el poder disciplinario y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial así como sobre las oficinas dependientes del mismo y demás reparticiones que establezca la ley.*

El procedimiento disciplinario se inicia de oficio por noticia fundada y por denuncia, encomendándose la tarea inicial de recabar los datos dentro de un sumario interno al superintendente de Justicia, quien luego al final remite al Consejo de Superintendencia su recomendación sobre el caso.

Los funcionarios judiciales se rigen por la ley 200.

11. Relaciones con los Demás Actores

Las relaciones con los demás actores, en especial con los fiscales y policías, han sido inicialmente conflictivas. La falta de claridad de algunas normas y la nueva política criminal contenida en el Código de Procedimientos Penales definiendo roles de las instituciones que intervienen en el proceso, limitando y controlando el poder de las fuerzas de seguridad, y responsabilizando al Ministerio Público de las investigaciones, dejando en exclusividad a los jueces la tarea de juzgar y controlar las garantías de los derechos procesales de las partes, sobre todo de los imputados motivo -en numerosas oportunidades- de severas discusiones. No obstante, en la actualidad (a dos años de su vigencia) todos los actores van internalizando los nuevos roles que les toca desempeñar con la nueva legislación.

Se debe remarcar también que existe, ante la inseguridad ciudadana generada por factores económicos y sociales, una tendencia de ciertos sectores -entre los cuales también se encuentran políticos y algunos miembros y ex miembros de las fuerzas de seguridad- a responsabilizar de ello a la nueva ley. Hay también un rebrote de los excesos policiales para la obtención de información de los imputados aprehendidos, presionados por mayor eficacia, y sin los necesarios recursos humanos y técnicos para el logro de sus objetivos, siendo desbordada la inteligencia en muchas ocasiones por la brutalidad.

La situación descrita ha determinado que se realicen encuentros *interinstitucionales* durante los cuales han sido abordados estos temas, con el fin de evitar que criterios unilaterales sobre algunos procedimientos y situaciones puedan generar impunidad remarcándose permanentemente que la eficacia en la persecución penal debe ir tomada de la mano con los derechos y garantías ciudadanos.

Con la defensa pública, se ha mantenido un fluido contacto, estableciéndose relaciones óptimas más allá de las propias necesidades de esa institución, que requiere urgentemente un fortalecimiento no sólo cuantitativo,

(mayor número de defensores), además de especializaciones en el área del adolescente infractor, sino también de recursos de infraestructura que la potencien.

12. Las Audiencias de Juicio Oral y la Sentencia

El nuevo sistema procesal ha revolucionado las prácticas judiciales en la jurisdicción penal. Anteriormente no existía inmediación judicial, un contradictorio oral, producción de la prueba inmediata y control ciudadano de la labor de sus jueces a través de la publicidad. Hoy existe todo eso, facilitando la labor de los jueces que intervienen lo menos posible en las audiencias dirigiéndolas, escuchando las posiciones, observando la producción de las pruebas. El presidente del tribunal es el encargado de imponer la disciplina durante los juicios y el encargado de dirigir la audiencia¹⁴⁹.

En cuanto a la sentencia, su fundamentación y su redacción difiere totalmente del sistema procesal anterior. Primeramente, porque los fundamentos que se utilizarán provienen del conocimiento que ha adquirido el juez o tribunal de los hechos y probanzas expuestos y producidos en la audiencia frente a él. Ya no existe el mecanismo de la prueba tasada, ahora el magistrado, a través de la sana crítica y libre convicción, deberá sustentar el fallo en las probanzas que han logrado convencerlo acerca de la culpabilidad del acusado o no, y decir porque, no simplemente manifestar que tal o cual testigo le merece mayor credibilidad, sino que debe explicar el porqué de ello.

La sentencia no puede dar por acreditado otros hechos u otras circunstancias que los descritos en la acusación y admitidos en el auto de apertura a juicio.

Ya no hace falta la transcripción de todos los testimonios, sino una referencia de los mismos dentro de un conjunto de evidencias señaladas por el tribunal y, en aquellos casos donde existe un tribunal de tres jueces, todos ellos deben deliberar. No existe delegación en la preopinión, todos deben participar del debate y votar con exposición de los motivos de hecho y de derecho en que funden sus decisiones.

Además las sentencias son redactadas y leídas públicamente inmediatamente de finalizada la audiencia, por lo que la ciudadanía conoce, no sólo como han actuado sus magistrados, sino también cómo y porqué han tomado tal o cual decisión, ejerciendo de esa manera un control sobre los actos y decisiones emanados de un poder del Estado a través de sus jueces. Además la sentencia deberá ser explicada en idioma guaraní.

La libertad del acusado, en caso de sentencia absolutoria, se otorgará aún cuando esta no esté firme y se cumplirá directamente desde la sala de audiencia. La posibilidad de la suspensión a prueba de la ejecución de la sentencia es otra de las diferencias substanciales con relación al viejo sistema.

¹⁴⁹ Art. 372 Código de Procedimientos Penales. Poder de disciplina. «El presidente del tribunal ejercerá el poder de disciplina de la audiencia. Quienes asistan a la audiencia permanecerán respetuosamente y en silencio mientras no estén autorizados para exponer o responder a las preguntas que se les formulen. No podrán llevar armas u otros objetos aptos para incomodar u ofender, ni adoptar un comportamiento intimidatorio, provocativo, ni producir disturbios o manifestar de cualquier modo sus opiniones o sentimientos.

Art. 236 Código de Organización Judicial. Poder disciplinario y sancionatorio de los tribunales y juzgados... Art. 17 Código de Procedimientos Civiles. Facultades Disciplinarias Art. 113 Código de Procedimientos Penales. Poder de Disciplina.

Art. 376 Dirección de la Audiencia. «El presidente dirigirá la audiencia, ordenará las lecturas necesarias, hará las advertencias legales, recibirá los juramentos y declaraciones y moderará la discusión, impidiendo intervenciones impertinentes o que no conduzcan al esclarecimiento de la verdad, sin coartar por ello el ejercicio de la acusación y la amplitud de la defensa. El tribunal en pleno resolverá cuando una decisión del presidente sea impugnada.

PARAGUAY

Paraguay

B- MINISTERIO PÚBLICO **Por Humberto Ynsfran Miranda¹⁵⁰**

1. Introducción

En el esquema constitucional paraguayo, el Ministerio Público se encuentra contemplado dentro de la conformación del Poder Judicial, en el capítulo III, sección IV de nuestra Carta Magna, donde se determina la composición y funciones de los integrantes del Ministerio Fiscal. En ese contexto, con la nueva implementación del sistema penal, basado en los principios y garantías establecidos en la Ley Suprema, el Ministerio Público tiene como función específica, velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales; y por sobre todo, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente, y de otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas. El mismo se encuentra avocado al ejercicio de dichas acciones penales, ocupando dentro del esquema del nuevo ordenamiento procesal penal, el carácter de órgano requirente ante los estrados jurisdiccionales en representación de la sociedad, basando sus actuaciones en los principios de legalidad, oficiosidad y obligatoriedad, e igualmente con atribuciones discrecionales en la persecución penal de hechos punibles, establecidos mediante la oportunidad de la prescindencia en la persecución penal de los delitos. (Art. 19 C.P.P.)

El Ministerio Público, en su estructura, es un órgano con autonomía funcional y administrativa, en ese sentido, cabe señalar que el mismo es único e indivisible, sin perjuicio de la división interna del trabajo el cual no afectará su funcionamiento eficiente.

En ese orden, la institución tiene el siguiente sistema organizacional:

2. Sistema de Selección de Fiscales

2.1 Fiscal General del Estado

Es la autoridad superior del Ministerio Público y el responsable de su buen funcionamiento. Ejerce sus funciones con absoluta independencia de las demás ramas del poder público: no está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibe

¹⁵⁰ Fiscal Penal de la República del Paraguay

instrucciones de ninguna autoridad, desempeña sus funciones con total autonomía.

Para acceder a dicho cargo, es requisito tener nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años de edad, poseer título universitario de abogado, haber ejercido efectivamente la profesión o funciones en la magistratura judicial, o la cátedra universitaria en materia jurídica, como mínimo-durante cinco años, conjunta, separada o sucesivamente.

Se accede a dicho cargo, tras haber sido seleccionado de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura, órgano encargado de recibir la postulación de los aspirantes al cargo y elevar la terna al Poder Ejecutivo, para que éste, con el acuerdo del Senado designe al Fiscal General, prestando juramento ante la Cámara de Senadores.

El ejercicio de funciones se determina por un período de cinco años, pudiendo ser reelecto al finalizar el mismo y para el efecto se repite el sistema de selección señalado. El titular del Ministerio Público puede ser removido mediante Juicio Político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo o por delitos comunes (art. 225 de la Constitución Nacional).

2.2 Fiscales adjuntos

Son los que tienen rango jerárquico inmediatamente inferior al del Fiscal General del Estado. Responsables del buen funcionamiento de las áreas a su cargo y la supervisión del trabajo en las distintas fiscalías, ejercitando funciones tanto fiscales como administrativas.

Los Fiscales Adjuntos, tienen asignadas áreas fiscales a su cargo dentro del territorio nacional, ejerciendo directamente, o a través de las fiscalías dependientes, las funciones de Planeación: proponiendo al Fiscal General del Estado, políticas de persecución penal para cada región, así mismo definen la estrategia que deben asumir los agentes fiscales en casos de connotación social y juicios orales; funciones de Dirección: como el traslado del personal, intervención de la fuerza pública, impartir instrucciones, y dirigir a las fuerzas de seguridad en los procedimientos de investigación; Operativas: evacuar vistas, traslados dirigidos a la Fiscalía General provenientes de las áreas a su cargo, evacuar consultas que le fueran formuladas por los fiscales, resolver inhibiciones y recusaciones planteadas, asignar causas a los Agentes Fiscales, e imponer sanciones verbales; de Coordinación: como la de conformar equipos para llevar adelante la investigación y la acción penal, dirigir las tareas de investigación de las fuerzas policiales en causas de gran interés social, coordinar reuniones de trabajo de las distintas áreas y dependencias de la institución.

El art. 48 de la ley 1562/00 «Orgánica del Ministerio Público» dispone, que para ser Fiscal Adjunto, se deben cumplir los requisitos previstos para los miembros de los Tribunales de Apelaciones.

En ese sentido deberán poseer nacionalidad paraguaya, título de abogado otorgado por una universidad nacional o el equivalente de una universidad extranjera, debidamente revalidado, edad mínima de treinta años, haber ejercido la profesión de abogado o una magistratura por el término de cinco años, y poseer una reconocida honorabilidad (Código de Organización Judicial).

Su designación estará a cargo de la Corte Suprema de Justicia, de una terna de seleccionados elevada por el Consejo de la Magistratura.

2.3 Agentes fiscales

Son los responsables de dirigir objetivamente la investigación y de aportar las pruebas en juicio, tanto de cargo como de descargo. Actúan con carácter de órgano requirente ante el ámbito jurisdiccional, buscan la solución de conflictos en los hechos que caigan bajo su investigación, pudiendo solicitar la aplicación de las distintas instituciones previstas en el Código Procesal Penal, y en los casos en que tenga individualizado al posible responsable de la comisión de un hecho punible, asume el rol de acusador.

El art. 48 de la ley 1562/00 «Orgánica del Ministerio Público» dispone, que para ser Fiscal, se deben cumplir los requisitos previstos para los Jueces Penales o Jueces de Primera Instancia.

Dentro de ese contexto, los mismos deberán poseer la nacionalidad paraguaya, tener la edad mínima de veinticinco años, haber ejercido la profesión de abogado o una magistratura por el término de tres años, y poseer una reconocida honorabilidad (Código de Organización Judicial).

Su designación se establece con las mismas formalidades previstas en la Constitución Nacional para los jueces, siendo esta la remisión de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura a la Corte Suprema de Justicia, quienes los eligen.

Los Fiscales Adjuntos como los Agentes Fiscales, ejercen el cargo por un periodo de cinco años y sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de funciones definidos en la ley por la decisión del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

La Corte Suprema de Justicia hará saber de inmediato al Consejo de la Magistratura, las vacancias producidas en el Ministerio Público, para que aquel, dentro del plazo de 90 días, proponga la o las ternas de candidatos para que la Corte Suprema de Justicia designe a los miembros que integrarán el Ministerio Público.

Art. 266. De la composición y de las funciones. El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, en la forma determinada por la ley.

Las funciones mencionadas están descritas en los siguientes artículos:

Art. 267. De los requisitos. Para ser Fiscal General del Estado se requiere tener nacionalidad paraguaya; haber cumplido treinta y cinco años; poseer título universitario de abogado; haber ejercido efectivamente la profesión, o funciones en la magistratura judicial, o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente. Tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las establecidas para los magistrados del Poder Judicial.

Art. 269. De la elección y de la duración. El Fiscal General del Estado tiene inamovilidad. Dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto. Es nombrado por el poder ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

Art. 270. De los agentes fiscales. Los agentes fiscales son designados, en la misma forma establecida en esta Constitución para los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial.

Art. 271. De la posesión de los cargos. El Fiscal General del Estado prestará juramento o promesa ante el Senado, mientras los agentes fiscales lo efectuarán ante la Corte Suprema de Justicia.

3. Función Fiscal

3.1 Unidades fiscales ordinarias

El Ministerio Público; se encuentra representado a lo largo de casi toda la República a través de las distintas fiscalías, las cuales se denominan como Regionales, Zonales y Locales. Los Fiscales Generales Adjuntos, tienen a su cargo el control de esta diversidad de fiscalías, a través del área que se encuentra bajo su dependencia. En cada Región, Zona o Localía fiscal, se encuentran al mando Agentes Fiscales, a los cuales se los denominan como Unidades Fiscales Ordinarias. Al respecto, cabe señalar que el sistema en la capital difiere, en el sentido de que existen once Unidades Fiscales, las que se encuentran integradas por tres Agentes Fiscales bajo la coordinación de uno de ellos, para la función de distribución y administración de causas, sin perjuicio de que los mismos en razón de practicidad y mayor respuestas, puedan integrarse y debatir en conjunto sobre la persecución e investigación de un hecho determinado.

Los niveles de organización, establecidos fuera del esquema organizativo central que opera en Asunción, son los siguientes:

Fiscalías Regionales

Es un esquema organizativo completo, similar a la organización de la central; el objetivo fundamental es trasladar esta organización a las circunscripciones judiciales, que por su ubicación geográfica, densidad poblacional o por su importancia en cuanto al flujo delictual, necesitan una organización acorde con las realidades, y a fin de hacer frente con éxito a la investigación fiscal preparatoria. Tiene también por objetivo la descentralización en cuanto a las actividades, teniendo en cuenta la característica específica de la cada zona, y a fin de que la Fiscalía General del Estado, pueda desarrollar políticas criminales con directivas a los fiscales de cada zona. En cada regional es designado un superintendente fiscal regional, quien tiene funciones tanto fiscales como administrativas, y éste se encuentra vinculado directamente con el Fiscal Adjunto a cargo de áreas determinadas.

Fiscalías Zonales

El segundo nivel creado para facilitar el sistema organizativo es el de las fiscalías zonales, que comprenden las diversas localidades de una circunscripción respectiva, siguiendo el esquema del Poder Judicial, en las ciudades que cuentan

con Juzgados de Primera Instancia. Los Agentes Fiscales están bajo la supervisión y dirección del Superintendente Fiscal de la Circunscripción, quien está habilitado a dirigir y orientar la labor de los mismos. Con esto se pretende que los fiscales de las zonas lleguen a través del Superintendente a la Fiscalía Adjunta o al Fiscal General del Estado en su caso, a fin de descongestionar las actividades de la sede central de la Fiscalía General del Estado.

Fiscalías Locales

La fiscalía es la organización primaria del Ministerio Público, distribuida en los territorios más recónditos de la República donde el acceso a las cabeceras de la Justicia se hace más difícil. Por lo general, se cubre el campo de acción con fiscales quienes operan de urgencia a través de los Jueces de Paz de la localidad más cercana, debiendo posteriormente operar el seguimiento de las investigaciones con los juzgados de primera instancia de la circunscripción más próxima. Estas fiscalías locales, pueden estar bajo la dirección de Asistentes Fiscales, quienes, tras las diligencias, deben recurrir inmediatamente ante el Agente Fiscal más cercano para supervisar la actuación y continuar con la investigación. - En la actualidad no se registra ninguna fiscalía local a cargo de un Asistente Fiscal, tratando de sobrellevar las funciones a través de las fiscalías zonales.

3.2 Unidades fiscales especializadas

Existen a su vez, unidades fiscales especializadas, que desempeñan funciones bajo otras perspectivas de organización investigativa, a razón ya sea de las características de los imputados o la complejidad de las causas, y en tal sentido, necesitan de una formación concreta respecto a la persecución de ese tipo de hechos punibles. En ese contexto, se pueden nombrar los siguientes: hechos punibles contra el orden económico, hechos punibles que involucran a menores imputables, los hechos punibles contra los derechos humanos, contra los derechos intelectuales y los hechos punibles contra el medioambiente.

Fiscalía de Delitos Económicos

Es una dependencia del Ministerio Público, encargada de la persecución penal de los hechos punibles que ocurren en el campo de la economía y que, afectan a bienes jurídicos colectivos, su intervención se produce de oficio, o mediando denuncia de parte. Trabaja en estrecha relación con la Dirección de Delitos Económicos y Financieros, que tiene a su cargo el seguimiento de las denuncias presentadas en mesa de entrada de la Secretaría General, para la elaboración de los dictámenes que se producen dentro de este contexto. La existencia de esta unidad especializada, se da en el marco de la complejidad en la investigación de estos hechos punibles y el volumen de los documentos a ser analizados con ayuda de peritos técnicos en materia contable y administrativa.

Fiscalía de Menores Infractores

Es una dependencia del Ministerio Público, encargada de la investigación y juzgamiento de los hechos punibles en los cuales se señale como autor o partícipe a una persona que haya cumplido los catorce años y hasta los veinte años de edad inclusive. Esta dependencia, deberá otorgar un tratamiento distinto a los imputados menores de edad, para tratar la problemática de la criminalidad infantil, buscando punir las conductas antijurídicas de los menores, considerando primordialmente el desarrollo educativo y personal de los jóvenes y el futuro de sus vidas. Esta Unidad requiere de especializaciones en materia de menores infractores considerando las normativas vigentes en el Código Procesal Penal, y

por sobre todo, de conformidad a la entrada en vigencia del Nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia.

Fiscalía de Delitos Ecológicos

Es una dependencia del Ministerio Público, encomendada de promover la acción penal pública en los hechos punibles contra el medioambiente, más conocidos como Delitos Ecológicos. Es la encargada de evitar la proliferación de actitudes irresponsables de degradación ambiental y riesgos a la salud pública. Esta unidad tiene ámbito de competencia territorial definida y en carácter de coadyuvantes en la investigación de aquellos fiscales que intervienen en territorios más alejados.

Fiscalía de Derechos Humanos

Es una dependencia del Ministerio Público, que tiene a su cargo el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles considerados como violaciones a los derechos humanos. En especial, en aquellas causas en que se encuentren involucrados como participantes los funcionarios públicos que hubieren cometido tales hechos en el ejercicio del cargo o con motivo del mismo; en ese contexto debe señalarse que la Carta Magna, define como imprescriptibles los delitos de lesa humanidad.

Fiscalía Especializada Anti-narcotráfico

Es una dependencia del Ministerio Público, que tiene a su cargo el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles relacionados al tráfico de estupefacientes.

Fiscalía Especializada en Delitos Intelectuales

Es una dependencia del Ministerio Público, que tiene a su cargo el ejercicio de la persecución y acción penal en los hechos punibles que lesionan los Derechos Intelectuales, conocidos generalmente, como actos de piratería, a fin de llevar a cabo una defensa efectiva de la Propiedad Intelectual, dentro de un marco eficiente y garantista.

3.3 Interacción de las unidades (Ordinarias y Especializadas)

La Mesa de Entradas del Ministerio Público, es la encargada de ingresar al sistema de la institución, las denuncias donde se señalan la existencia de hechos sancionables y su posterior remisión a las unidades penales correspondiente, sean estas las de penales ordinarias o las unidades especializadas en algunos tipos penales, entre estas últimas se ubica la unidad especializada en delitos económicos, la cual se encuentra bajo la coordinación de uno de los Agentes Fiscales, quien tras el ingreso de la causa por mesa de entrada recibe la misma y procede a la distribución de entre los diez Agentes Fiscales que integran la unidad de conformidad a una estructura ya predeterminada, quedando de esa forma establecida el encargado de la investigación.

Al respecto cabe señalar que nada obsta a la designación de más fiscales de la unidad a que coadyuven en la investigación teniendo en cuenta la magnitud o complejidad del hecho, considerando el tipo penal investigado, siendo esta la unidad encargada de la persecución de los hechos punibles que se generan en el campo de la economía ámbito económico y que afectan a bienes jurídicos colectivos, pudiendo darse su intervención por conocimiento de oficio del hecho o mediando denuncia.

Asimismo, es interesante resaltar el mecanismo utilizado en la institución respecto a casos derivados a unidades penales ordinarias y en donde con posterioridad o en el avance de la investigación se advierte que el hecho investigado corresponde sea perseguido por la unidad especializada de delitos económicos, se procede entonces a la remisión de la misma al coordinador de la unidad especializada quien procede a su distribución, informándose a mesa de entrada la correspondiente asignación.

En cuanto pueda existir una disparidad de criterio por parte del coordinador, si el hecho corresponde ser investigado en ese ámbito, previo informe del mismo debe remitirse a la Fiscalía General del Estado para su análisis pertinente y se expida respecto a qué Unidad Fiscal se asigna la investigación en cuestión. Igual procedimiento se imprime en caso contrario, es decir si en el marco de una investigación llevada adelante por la unidad especializada de delitos económicos se considera la existencia de hechos punibles que correspondan investigarse exclusivamente por unidades ordinarias.

La variable en este caso se da en que la causa debe remitirse directamente a mesa de entrada del Ministerio Público a los efectos de la remisión a la unidad ordinaria penal de turno, con la posibilidad igualmente de recurrir a la Fiscalía General del Estado.

En otro orden de cosas, puede suscitarse la situación en que en una misma investigación se visualicen diversidad de hechos punibles, correspondientes tanto al ámbito especializado económico, como de unidades ordinarias.

En dicho caso es política institucional que la causa permanezca en investigación a cargo de la unidad especializada de delitos económicos considerando la complejidad del asunto y la cantidad de los documentos que corresponden ser analizados, así como la necesidad de contar con una diversidad de peritos de áreas contables, administrativas y caligráficas los cuales se encuentran asignados a dicha dependencia, buscando así la preservación de la materia especializada, sin perjuicio a que en la causa sea asignado un fiscal penal de unidad ordinaria para que coadyuve en la investigación. En breve reseña constituye esta la operatividad dentro del Ministerio Público del Paraguay en los hechos punibles investigados por las unidades especializadas de delitos económicos.

3.4 Unidades fiscales de transición

Estas fiscalías tienen a su cargo la intervención en procesos o causas que fueron iniciadas con la vigencia del Código Procesal Penal del año 1890, conforme a las funciones establecidas en dicho ordenamiento normativo y la efectiva aplicación de la ley 1444/99 que regula el período de transición al nuevo Sistema Procesal Penal. Su estructura y funcionamiento se dará hasta el finiquito de todos aquellos procesos tramitados de conformidad a la normativa procesal señalada. Con la creación de estas Unidades Fiscales se busca evitar el tránsito directo del sistema Procesal Penal viejo al nuevo, y el colapso de los órganos intervinientes.

3.5 Áreas de apoyo

El Ministerio Público, igualmente, cuenta con un área de apoyo técnico en la investigación de los hechos punibles. Así los Agentes Fiscales, pueden recurrir a ciertas direcciones que permiten dar mayor rapidez y claridad a la investigación a través de la asistencia técnica en las diligencias realizadas por el Agente Fiscal, pudiendo señalarse las siguientes:

Dirección de Asistencia a Víctimas del Delito

Organismo auxiliar técnico del Ministerio Público, que tiene a su cargo el asesoramiento a las víctimas y a sus familiares, para colaborar en el tratamiento y recuperación, orientándolos y derivándolos a centros especializados para su atención. Cumplen una labor fundamental en los delitos de tinte sexual y colaboran muy estrechamente en aquellas diligencias donde los testigos de hechos punibles, son menores de edad o han recibido algún tipo de trastorno propio del hecho.

Oficina de Mediación

Organismo auxiliar del Ministerio Público, cuya tarea principal es buscar la conciliación entre las partes, en aquellos hechos en los que la ley permite la aplicación de este instituto y la eventual extinción de la acción. Igualmente intervienen en los delitos o hechos punibles de acción penal privada de diferentes índoles, tratando de solucionar estos conflictos, que ocurren por sobre todo en el ámbito familiar, tales como: maltrato familiar, problemas familiares, lesión corporal, amenaza, atropello de domicilio, entre otros.

Dirección del Medio Ambiente

Es la encargada de recepcionar las denuncias realizadas, generalmente, por los medios de prensa, particulares, comisiones vecinales y ONGs, etc. Referente a hechos que podrían afectar el medio ambiente, realizando constataciones in situ y otro tipo de diligencias, en los lugares donde eventualmente podrían estar infringiéndose normativas que regulan estos hechos, para luego producir un informe técnico-jurídico, que sirva a los Agentes Fiscales, para dar inicio a investigaciones, e imponer sanciones a los infractores.

Departamento de Derechos Humanos

Fue creado para promover la tutela de un amplio haz de derechos fundamentales de la persona humana. Para ello, esta dependencia es la encargada de recibir las denuncias de los particulares, sindicatos, comunidades y otras organizaciones para posteriormente remitirlas a los fiscales que correspondan. El departamento realiza también el seguimiento de los expedientes judiciales que se originaron a raíz de las denuncias sobre violación de Derechos Humanos.

Centro de Investigación Judicial

Organismo que opera a instancia de los Agentes Fiscales en lo Penal, del Fiscal Adjunto en lo Penal y del Fiscal General del Estado, en la investigación de los hechos punibles. Tienen a su cargo apoyar a los Agentes Fiscales, en la recolección de elementos probatorios.

Dirección de Indigenismo

Tiene la misión de cooperar en la defensa de los derechos de las colectividades nativas de nuestro país. Realizan diversas actividades que van, desde la intervención en conflictos que son llevados al sistema de la justicia penal,

hasta el apoyo a las gestiones en el orden económico y social. Reciben denuncias sobre la comisión de hechos punibles contra los derechos étnicos, y se encarga de impulsar los trámites para la tutela de los mismos. A su vez dan la asistencia técnica necesaria durante todo el proceso donde se ven involucradas personas de las parcialidades étnicas, conforme a la obligatoriedad señalada en el Código Procesal Penal vigente, con un trámite especializado. Además interceden en los problemas de tierras, del que podrían resultar víctimas y que constituyen hoy día, un tema acuciante para todas las parcialidades.

3.6 Unidades fiscales

En cuanto a la organización de cada agencia fiscal, debemos señalar que la estructura base con la que cuenta, es de por lo menos dos o más Asistentes Fiscales, un Secretario Fiscal y un Auxiliar Fiscal, con las especificidades definidas y detalladas en el manual de cargos y funciones dictada recientemente por la Fiscalía General del Estado, mediante la resolución número 1.155 del 17 de septiembre del año 2002, buscando maximizar la eficiencia en la utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos del Ministerio Público, conforme a una estructura organizacional dinámica y acorde a los requerimientos funcionales.

3.7 Asistente fiscal

Trabaja en forma directa y exclusiva con el Agente Fiscal, cumpliendo funciones de práctica de diligencias de investigación conforme a las instrucciones del superior, elabora documentos de requerimientos supervisados, coordina la función de los demás funcionarios de la agencia y realiza actividades de investigación con las otras dependencias del Ministerio Público, igualmente es responsable del cuaderno de investigación a su cargo. El mismo debe ostentar título de abogado, su formación deseable es la de realizar cursos de especialización en Ciencias Penales y son designados por el Fiscal General del Estado.

3.8 Secretario Fiscal

El mismo tiene a su cargo la recepción de los distintos documentos arrimados a la dependencia fiscal, brinda la atención al público, lleva la agenda de audiencias y el registro efectivo de evidencias, entre otros. Igualmente elabora informes estadísticos y control de la existencia de insumos en las oficinas respectivas. Para el acceso al cargo debe cursar por lo menos el cuarto año de la carrera de Derecho.

3.9 Auxiliar Fiscal

El mismo realiza diligencias operativas de la agencia fiscal, transportando documentaciones, citaciones y velando por el mantenimiento del orden en los cuadernos de investigación, como asimismo el control de la remisión y devolución de expedientes a las oficinas jurisdiccionales. Para la designación en el cargo debe cursar como mínimo el primer año de la carrera de Derecho.

4. Escala Salarial

De conformidad al Presupuesto General de gastos de la Nación, vigente al año 2002. Asignación presupuestada más gastos de representación.

FISCAL GENERAL DEL ESTADO	12.100.000 Guaraníes	1.762 US\$ *
FISCALES ADJUNTOS	7.620.000 Guaraníes	1.109 US\$
AGENTES FISCALES	7.029.000 Guaraníes	1.023 US\$
RELATOR FISCAL	3.300.000 Guaraníes	480 US\$
ASISTENTE FISCAL	2.200.000 Guaraníes	320 US\$
SECRETARIO FISCAL	1.300.000 Guaraníes	189 US\$
AUXILIAR FISCAL	1.100.000 Guaraníes	160 US\$

* Corresponde a la cotización del dólar del 16-4-2003, un dólares 6.870 guaraníes.

5. Organismos de Apoyo Administrativo

5.1 Director General de Administración y Finanzas

Es el encargado de dirigir lo relativo a la administración de los recursos asignados al Ministerio Público. Toma decisiones estratégicas y tácticas en materia de administración y finanzas.

Para acceder al cargo se requiere ser profesional universitario del área de Economía, Administración de Empresas y/o Contabilidad, conocimiento comprobado en Administración Pública, Planificación por Objetivos, dominio en materia de Legislación Administrativa y Financiera del Estado, Oratoria y Computación, cinco años de experiencia en un cargo directivo similar, entre otros.

5.2 Director administrativo.

Es el encargado de coordinar, dirigir y controlar las actividades de los departamentos a su cargo, a los efectos de proveer en tiempo y forma los recursos de apoyo a la gestión fiscal y a la administrativa financiera.

Para acceder al cargo se requiere ser profesional universitario en administración o carrera similar, con amplios conocimientos en materia legal pertinente; conocimientos comprobados en materia de adquisiciones del Estado, y tres años de experiencia en cargos similares, entre otros.

5.3 Director de presupuesto

Es el que dirige todo lo relativo al presupuesto de la institución, con sujeción a los lineamientos que determinen las disposiciones legales y reglamentarias. Toma decisiones operativas en materia de planificación financiera y control presupuestario.

Para acceder al cargo se requiere ser profesional universitario en economía, administración o contabilidad, amplios conocimiento en administración pública, dominio de las normas y procedimientos relacionados a la ejecución presupuestaria, conocimiento de computación, tres años de experiencia en un cargo similar, entre otros.



5.4 Director financiero

Es el encargado de implementar el Plan Financiero anual de la institución, de manera a obtener y administrar racionalmente los recursos financieros, a fin de contar en el momento oportuno con los fondos asignados.

Para acceder al cargo se requiere ser profesional universitario en economía, administración o contabilidad, amplios conocimientos en materia de administración de las finanzas públicas, legislación tributaria, contabilidad y computación, tres años de experiencia en un cargo similar, entre otros.

6. Carrera como fiscal y del personal administrativo (de apoyo)

Todos los funcionarios y empleados del Ministerio Público pertenecerán a la carrera fiscal o a la carrera administrativa. No obstante, el Fiscal General podrá celebrar contrato de servicios por tiempo determinado o aceptar servicios voluntarios, sin que signifique ingresar o pertenecer a la carrera del Ministerio Público. El Fiscal General deberá reglamentar la carrera administrativa, de conformidad a los principios y reglas básicas que rigen el servicio público.

La asignación de cargos en el Ministerio Público, se deberá realizar siempre, previo concurso público de aspirantes, que tendrá en cuenta, los siguientes aspectos:

- los requisitos del cargo, previstos en la ley;
- los antecedentes que acrediten idoneidad especial para el área respectiva y una sólida formación para el desempeño de las funciones, y
- los antecedentes relativos a la tarea profesional o en la carrera del Ministerio Público.

El concurso será abierto a cualquier persona, pero no a quienes hayan sido condenados judicialmente a pena privativa de libertad, de inhabilitación en el ejercicio de la profesión y para ejercer cargos públicos, o hayan sido privados de sus derechos como ciudadanos, todo esto, mientras dure la inhabilitación. (Art. 88, 90 de la ley 1562/00).

En realidad, esta constituye una materia pendiente dentro de la institución en cuanto a cargos superiores como la designación de Agentes Fiscales, Fiscales Adjuntos, etc., considerando que el concurso para el ejercicio de dichos cargos es libre y no es condicionante; el haber sido funcionario del Ministerio Público; estos se rigen por las disposiciones tenidas en cuenta por el Consejo de la Magistratura y entre una de las condiciones que habilita a una persona a ejercer el cargo de Agente Fiscal, figura el de haberse desempeñado como Asistente Fiscal, por lo menos durante tres años.

Sin embargo, se puede decir que existe una carrera del ministerio fiscal que si bien la Constitución Nacional no se refiere en forma específica, tampoco la imposibilita, considerando la ley orgánica del Ministerio Público vigente, que en su artículo 6° establece la organización jerárquica del mismo, disponiendo que cada funcionario superior controlará el desempeño de quienes los asistan. A su vez el artículo 47° de la citada ley establece la enumeración de los funcionarios fiscales

del Ministerio Público, siendo estos el Fiscal General del Estado, Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales, Relatores Fiscales y Asistentes Fiscales. En ese sentido cabe acotar que la Fiscalía General del Estado, actualmente adoptó una política de motivación de ascensos; dentro de la institución, optando en primer término por el ascenso de funcionarios de la institución; pudiendo resaltarse en cuanto a los nombramientos de los últimos Relatores Fiscales, que si bien tienen el carácter de ser cargos de confianza, se ha realizado bajo un sistema de llamado a concurso entre Asistentes Fiscales de la institución, pasando el sistema de selección por diversos parámetros incluyendo el de una evaluación de conocimientos jurídicos, y de igual manera se busca en las vacancias de otros funcionarios. Es necesario señalar que para el ingreso de funcionarios a la institución es requisito fundamental la evaluación en diversas ramas.

7. Capacitación, Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Fiscales

En el Ministerio Público de Paraguay existe un área de capacitación, en el cual se diseñan las diversas modalidades de capacitación a ser impartida a los agentes fiscales durante el año, en base a necesidades detectadas en el transcurso del proceso y dicho plan es aprobado por el Fiscal General del Estado. Actualmente el sistema de capacitación de funcionarios del Ministerio Público se encuentra en fuerte implementación considerando que se dictan a los funcionarios tanto fiscales como administrativos cursos referentes a técnicas de investigación, técnicas de interrogatorios, derecho penal de fondo y forma, administración y función de cargos y despachos, que se imparten a cada uno de los funcionarios del Ministerio Público. En cuanto a la capacitación de los Agentes Fiscales, desde hace dos años se trata de implementar de manera sistemática cursos de inducción al cargo, siendo estos de corta duración, pero intensivo abarcando distintos aspectos de conocimientos jurídicos y por sobre todo la función del rol, los mismos son dirigidos a los nuevos fiscales designados, siendo realmente útiles, especialmente si el nominado es funcionario de la institución. Estos cursos, por lo general, son solventados mediante ayuda de organismos internacionales. En la actualidad la institución se encuentra avocada al diseño de un nivel de capacitación estable, que permita mayor eficiencia de las funciones fiscales y en ese sentido se ha iniciado cursos dirigidos a condicionar a un grupo de funcionarios del Ministerio Público de todas las áreas y niveles mediante programas de formador de formadores y así lograr un equipo de capacitación estable perteneciente a la institución.

La supervisión de trabajos de los agentes fiscales se da en el área de jerarquía dispuesta en la ley orgánica del Ministerio Público. En la actualidad, el único medio que permite hacer un seguimiento al trabajo de los fiscales de una manera registrada, se implementa directamente a través de la Fiscalía General del Estado mediante los trámites procesales que llegan a ella, conforme a los trámites de oposición, falta de acusación o transcurso de la etapa preparatoria y que son remitidas por el órgano jurisdiccional. En cuanto a un sistema o manual de supervisión de gestión fiscal estable, la institución se encuentra elaborando la misma con la ayuda de consultoras tanto jurídica como informática, de tal manera de poder lograr un control más efectivo y dinámico, que permita detectar de manera precisa y oportuna, desaciertos institucionales. En lo que respecta a evaluaciones de los agentes fiscales el mismo se encuentra inserto al diseño de capacitación y en ese sentido corresponde señalar que actualmente en los cursos de capacitación dictados se busca obtener un resultado del nivel actual de los participantes.



8. Sistema de Asignación de Casos

El sistema de asignación de casos será reglamentado por el Fiscal General del Estado, atendiendo a la eficiencia del servicio, a los recursos humanos y materiales disponibles, a la distribución equitativa del trabajo y a la política criminal del Ministerio Público. No obstante el Fiscal General, podrá designar directamente a un agente fiscal, cuando sea conveniente, por la naturaleza de caso o su especialización (art. 17 de la ley 1562/00).

En el primer año de la implementación del nuevo proceso penal, el Ministerio Público optó por un sistema de turno y la distribución aleatoria entre las distintas unidades fiscales, sin embargo, el mismo impedía el cumplimiento racional y efectivo de las funciones de investigación y persecución penal de la institución. Este problema era la consecuencia de que el sistema aleatorio asignaba causas a los Agentes Fiscales en forma permanente durante todo el año, lo cual les impide la concentración de esfuerzos en los casos verdaderamente relevantes, dificultando las tareas de investigación y la organización eficiente de su despacho, debilitando la función de defensa de la sociedad y de los bienes jurídicos más importantes, impidiendo inclusive el cumplimiento de uno de los fines del nuevo sistema procesal, cual es la facultad del Ministerio Público de establecer prioridades en materia de investigación y de persecución penal.

En ese sentido, a fin de que el Ministerio Público pueda cumplir adecuadamente sus fines constitucionales, se procedió a eliminar el sistema aleatorio vigente.

En ese contexto y a fin de una efectiva aplicación de las nuevas normativas penales previstas, que determinan el ejercicio de la acción penal pública en exclusividad al Ministerio Público, correspondía facilitar el acceso de la ciudadanía hacia la administración de justicia. Ante dicha circunstancia se organizó un sistema de turno de tres días por cada unidad fiscal correspondiendo tres días de guardia por cada agencia fiscal de la República, a excepción de la capital donde la unidad fiscal compuesta por tres agentes fiscales tienen un turno de treinta días. A su vez se organizó el sistema de Mesas de Entradas para el ingreso de las causas en las Fiscalías de todo el territorio nacional cuyas funciones primordiales son el registro del ingreso, identificación y distribución de causas a las diferentes fiscalías según corresponda en cada caso.

Asimismo, se organizó y destinó una sección de comunicación de la ciudadanía hacia el Ministerio Público que pueda recibir las denuncias sobre hechos punibles de acción penal pública.

9. Carga de Trabajo por Fiscal

En el primer semestre del año 2001, la distribución de las causas entre el total de los fiscales, arroja un promedio de 183 causas por fiscal, a nivel nacional.

El menor promedio de causas por fiscal es de 60 y el mayor es de 315, corresponden respectivamente a la Región IX (Ñeembucu) y a la Región II (Alto Paraná, Canindeyú).

Este promedio estima de manera gruesa la carga de trabajo de los fiscales, además permite medir la relación existente entre el número de fiscales y el número de causas ingresadas entre las diversas regiones, como criterio para la designación de nuevos fiscales y asistentes o la redistribución de los existentes.

Esta cifra, es la vigente hasta el período señalado, debido a que las estadísticas del Ministerio Público, para el año 2002 recién se tendrían a final del año respectivo.

10. Régimen Disciplinario

Existe un Consejo Asesor presidido por el Fiscal General e integrado por los Fiscales Adjuntos; por cuatro Agentes Fiscales, elegidos por sus pares, y por el Administrador del Ministerio Público. El Consejo Asesor se constituirá en Tribunal de Disciplina cada vez que sea necesario juzgar a un empleado o funcionario del Ministerio Público, que presuntamente haya incumplido con sus obligaciones administrativas o con las instrucciones de sus superiores y cuyo procesamiento o enjuiciamiento no corresponda a otra autoridad. El Consejo Asesor, al constituirse en Tribunal de Disciplina, se reunirá cuantas veces sea necesario (art. 68 de la ley 1562/00).

El Fiscal General del Estado, los funcionarios del Ministerio Público, los empleados y auxiliares administrativos serán responsables conforme a la ley, por los hechos punibles, faltas y omisiones que realicen durante el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ellas. También tendrán responsabilidad personal cuando por negligencia demoren el trámite de los procesos o de cualquier otra función del Ministerio Público.

El Fiscal General del Estado, con el dictamen previo realizado por el Tribunal de Disciplina, podrá imponer sanciones administrativas como: amonestaciones en forma verbal o escrita; multas, que no podrán exceder del treinta por ciento de la remuneración mensual; suspensión del cargo o empleo hasta por un mes, sin goce de sueldo; remoción, cuando se trate de otros funcionarios o empleados y auxiliares administrativos.

Para imponer las sanciones (amonestación o multas) no requerirá dictamen previo del Tribunal de Disciplina.

Respecto de los Agentes Fiscales, si el Fiscal General del Estado considera que corresponde su remoción, elevará los antecedentes al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y podrá suspenderlo en el cargo, sin goce de sueldo, mientras dure el proceso.

11. Relación con los Demás Actores (Logros y Problemas)

En un inicio de la implementación del sistema penal el mismo tropezó con una serie de inconvenientes respecto a factores materiales y de interpretación legal y celos propios de funciones institucionales. En ese contexto el de mayor envergadura se dio con el ámbito de la policía considerando que ellos aparecen en el nuevo sistema directamente relacionados al Ministerio Público a razón de que los mismos se consideraban desprovistos de funciones anteriores y, a partir del nuevo proceso su función se encontraba limitada a las ordenes directas y exclusivas del Ministerio Público, es así que se dieron una serie de tropiezos en las

diversas investigaciones iniciales por interpretaciones inicialmente erróneas que se han ido zanjando mediante relaciones interinstitucionales en materia de interpretación, y por sobre todo, con una amplia visión de relaciones en diversos ámbitos de mesas de diálogos y la implementación de medios de enlaces en la búsqueda de elaboración de manuales de operatividad de conjunto, considerando que la investigación inicial no finaliza con el informe policial sino que la misma constituye nada más que el inicio, consiguiéndose por sobre todo esa comprensión de trabajo.

Con la defensa pública inicialmente no existieron roces determinantes que se podrían traer a colación, sin embargo podemos afirmar que actualmente el Ministerio Público se ve en la conciencia de reforzar dicha institución.

12. La Implementación de la Reforma

La implementación de la reforma procesal penal ha implicado profundos cambios dentro de la administración de justicia, ya sean éstos de índole funcional como estructural. Todas las instituciones a nivel nacional que de una u otra manera se hallan inmersas dentro del sistema penal tuvieron que adaptar su funcionamiento a las exigencias impuestas por el cambio, siendo la institución más afectada por el mismo el Ministerio Público, el cual debió asumir un nuevo rol dentro del sistema, debiendo para el efecto modificar su estructura funcional, aumentando la cantidad de funcionarios a fin de responder a los requerimientos impuestos por la implementación de la reforma.-

El ejercicio de la acción penal pública -de forma exclusiva y excluyente- ha implicado para el Ministerio Público todo un desafío al cual se está enfrentando con el esfuerzo y la voluntad de todos sus integrantes, aminorando con ello las demás carencias que padece, especialmente de infraestructura. El rol asumido por el Ministerio Público ha otorgado inmediatez en la investigación de los hechos criminosos e igualmente ha otorgado celeridad procesal en la solución de los conflictos sociales, facilitando de una manera efectiva la reparación del daño individual y el restablecimiento de la paz social quebrantada con la infracción penal.

Como todo cambio siempre pasa por un período de transición, la implementación de la reforma procesal penal no ha sido la excepción, por ello aún existen puntos flojos que deben ser ajustados para que la reforma sea una realidad indiscutible. La unión, la cooperación y el trabajo coordinado de todas las instituciones comprometidas en el cambio facilitará la labor de todos en la implementación de la reforma, si bien estas alianzas se están dando de una manera paulatina a través de los convenios firmados entre el Ministerio Público y los demás organismos, dichos acuerdos deben ser aún concordados con las exigencias que importa el cambio.

Una deuda del sistema penal sigue siendo la falta de una legislación que se ocupe de la ejecución penal, que a su vez incorpore una modificación integral en el régimen penitenciario, respondiendo de esa forma a una política criminal acorde con el sistema procesal vigente y con los fines de la pena predicados por la misma Constitución Nacional.

PARAGUAY

Paraguay

C- DEFENSA OFICIAL

Por José Antonio Trinidad Alderete¹⁵¹

1. Introducción

Paraguay no pudo sustraerse a los nuevos vientos democráticos que soplan desde hace más de una década en todo el territorio americano y, mediante el esfuerzo de hombres y mujeres inquietos y especialistas en la materia, pronto procuraron ilustrarse -con ponderable iniciativa- organizando el trabajo de transmitir la necesidad de la Reforma Penal y Procesal Penal a los distintos estamentos del Estado y a la sociedad misma para el estudio, comprensión y concientización de la filosofía humanista en el ámbito jurídico nacional de la materia que hoy nos ocupa.

Es importante señalar que el nivel alcanzado en el desarrollo y la puesta en marcha de la reforma en cuestión, no hubiera sido posible sin la importante y trascendente colaboración de las distintas organizaciones internacionales, en la cual ocupa un lugar preponderante la GTZ, que con su activa participación con recursos materiales, técnicos e intelectuales y mediante, el decidido apoyo de la misma, hoy la sociedad de mi país empieza a sentir el resultado positivo del esfuerzo mancomunado señalado. Es honesto decir que el grado de excelencia aún no se ha alcanzado, pero está latente el ideal. El camino se ha iniciado, hay un trecho recorrido y mucho aún por hacer y con satisfacción se puede decir que voluntad sobra para seguir trabajando por ella.

Este seminario -de carácter internacional- sin duda tendrá como resultado un intercambio positivo de datos y experiencias propias que enriquecerán y fortalecerán a nuestros respectivos sistemas, atendiendo las particularidades de cada país, conforme a las idiosincrasias que nos caracterizan.

En representación de la Defensa Pública de mi país, considero que los temas a desarrollar concretamente fueron seleccionados con mucho acierto porque, de esta manera, es posible transmitir la organización, el funcionamiento, los resultados y porque no decirlo, las falencias que todavía quedan por corregir y así, en el futuro, optimizar definitivamente el mecanismo para la aplicación de las distintas normas que componen nuestra legislación penal y procesal penal vigente.

¹⁵¹Defensor Oficial de Paraguay



Para mejor ilustración es fundamental convenir la definición conceptual de la Defensa Pública, ella es una institución compuesta por un grupo de abogados (as) pagados por el Estado paraguayo para la defensa de las personas con escasos recursos económicos, ausentes, incapaces y menores de edad. La defensoría es parte del Poder Judicial y depende directamente de la Corte Suprema de Justicia.

2. Sistema de Selección y Nombramiento de Defensores Públicos

Los abogados matriculados interesados en el cargo de Defensor Público, deberán concursar a través del Consejo de la Magistratura, órgano constitucional creado para la selección de los postulantes a la magistratura, compuesta de ocho miembros, quienes estudian las diferentes carpetas que contienen el currículum de cada uno de los concursantes. Luego, en reunión plenaria, eligen las ternas que inmediatamente son elevadas a la Corte Suprema de Justicia y ésta, a su vez, en reunión del pleno de sus miembros designa de cada terna un defensor, que durará cinco años en sus funciones.

La situación del Defensor Público como parte integrante de la estructura del Poder Judicial en el país, aún debe ser definida correctamente (por la forma de acceder al cargo) si se cumplen todas las exigencias para ser magistrado pero, sin embargo, disciplinariamente está sometido a la Superintendencia de la Corte y no así al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

En la práctica, el Defensor Público es tratado como magistrado, goza de la mismas consideraciones y prerrogativas. Esta situación híbrida tiene que ser resuelta en la brevedad posible porque no deja de ser motivo de preocupación para el Defensor.

A propósito, existe en la Cámara de Diputados un anteproyecto de ley del Ministerio de la Defensa Pública, cuya aprobación se espera con mucha expectativa.

3. Carrera de los Defensores Públicos

Reiteramos que el Defensor Público ocupa el cargo por un período de cinco años, con derecho a volver a concursar al término de su mandato.

Los abogados que pretenden acceder al cargo de Defensor Público no tienen que -necesariamente- ser funcionarios del Poder Judicial, cualquier profesional en el ejercicio libre de la profesión tiene derecho a concursar. Por esta razón podemos concluir que, en nuestra legislación no está contemplada la carrera para ocupar el cargo de Defensor Público.

4. Capacitación, Supervisión y Evaluación del Trabajo de los Defensores Públicos

En relación a este punto, es permanente y continua la capacitación de los Defensores Públicos a través de cursos, congresos, seminarios y talleres organizados por la Corte Suprema de Justicia y los distintos organismos internacionales, agencias cooperantes, que financian la participación de eminentes juristas nacionales e internacionales especialistas en la materia, de ahí que la formación de la mayoría de los defensores públicos del Paraguay ha alcanzado un nivel casi óptimo, este hecho hace que los mismos gocen del respeto y la consideración de la ciudadanía.

El órgano encargado de la dirección, supervisión y evaluación del trabajo de los defensores es la Defensoría General que, en uso de sus facultades y por resolución, requiere informes normalmente semestrales sobre cantidad de procesos, estado de los mismos, juicios concluidos y las formas de término y, cualesquiera otros datos relevantes que la misma solicite o que el defensor, en su caso, considere oportuno informar. A su vez, por mandato de la acordada N° 85/98, la Defensoría General eleva un Informe General Anual a la Corte Suprema de Justicia, acerca del funcionamiento de la institución en todo el país y éste, es insertado en la Memoria del Poder Judicial.

5. Escala Salarial de los Defensores

Sin entrar a discriminar los rubros, los Defensores Públicos perciben mensualmente por su labor la suma aproximada de 700 dólares americanos.

La remuneración percibida por el Defensor Público como se ve, es a todas luces exigua, no es proporcional a la envergadura del trabajo como a la responsabilidad del mismo, teniendo en cuenta además, que existen erogaciones permanentes que debe hacer el defensor de su propio peculio, debido a la escasez de rubros asignados a la Defensoría General. Es muy importante decir que esta situación no hace mella en la vocación de servicio impregnada en el espíritu de cada defensor, que hace de su trabajo un verdadero apostolado al servicio del pueblo.

6. Estructura Organizacional de la Defensoría Pública

Consideramos que la estructura organizacional de la Defensoría Pública es correcta, porque mediante ella -hasta la fecha- le permite cumplir con bastante eficiencia sus fines y la misma es como sigue:

Corte Suprema de Justicia

Defensoría General

- Defensora General
- Secretaria
- Secretaria Privada
- Dactilógrafo
- Chofer

Defensoría Adjunta en lo Civil

- Defensora Adjunta en lo Civil
- Secretaria
- Dactilógrafo

Defensoría Adjunta en lo Penal

- Defensora Adjunta en lo Penal
- Secretaria
- Dactilógrafo

Consejo de Coordinación

- Defensora General
- Defensora Adjunta en lo Civil
- Defensora Adjunta en lo Penal
- 9 Coordinaciones Circunscripcionales



Existen en el Paraguay nueve circunscripciones judiciales con veintidós localidades que cuentan con Defensorías Públicas y en algunas de ellas, el defensor penal atiende además causas civiles, laborales y del menor.

Actualmente la Defensoría cuenta con un total de 150 (ciento cincuenta) defensores públicos, de los cuales 104 (ciento cuatro) corresponden al Fuero Penal. Evidentemente, esta cantidad es insuficiente, teniendo en cuenta el vertiginoso aumento de la delincuencia en todo el territorio de la República, fenómeno que sufre el país a causa de la difícil situación económica que vive la ciudadanía toda, mal que no solamente aqueja al Paraguay sino a toda Latinoamérica.

7. Régimen Disciplinario

El régimen disciplinario que afecta a los defensores públicos, está contemplado en el artículo 11 inc. b) de la acordada N° 85/98, de la Corte Suprema de Justicia, que en su parte pertinente señala como atribución del Consejo de Coordinación del Ministerio de la Defensa Pública: «...recibir la denuncia sobre actuaciones de miembros de la defensa pública, evaluarlas y amonestar o apercibir a los responsables si correspondiera».

8. Sistema de Asignación de Casos

La Defensoría General, en uso de sus atribuciones y por mandato de la Acordada N° 85/98, es el órgano facultado para organizar y coordinar el armónico funcionamiento de la institución. En ese sentido, resolución mediante, dispone la conformación de equipos de defensores en número de dos cada uno y conforme a un calendario mensual asumen sus turnos que duran veinticuatro horas cada vez. Los casos asistidos por los defensores en ese lapso de tiempo, les corresponden, y son de su absoluta responsabilidad hasta la conclusión de los mismos, sin perjuicio de las causas que por vía administrativa son gestionadas a través de la Defensoría General, o poderes que se originan en las instituciones penitenciarias, los cuales son derivados conforme al volumen de trabajo de cada defensor.

El promedio de carga de trabajo de cada defensor asciende aproximadamente a 150 (ciento cincuenta) causas. Esto conlleva la atención permanente a los parientes de los procesados, las visitas a los establecimientos de reclusión, donde se les informa sobre el estado de sus procesos, como así se les instruye en vísperas de una indagatoria de una audiencia preliminar, juicios orales o simplemente para hacerlos sentir acompañados espiritualmente como seres humanos que son.

9. Relación con los Demás Actores

9.1 Policía

La Policía Nacional dentro de nuestro ordenamiento jurídico ocupa un lugar especial conformando conjuntamente con las fuerzas armadas, que la Constitución Nacional en su capítulo V denomina «De la Fuerza Pública». Su organización y funcionamiento están previstos y definidos en la Ley Orgánica Policial, como así también en los artículos 296, 297, 298, 299 y 300 del Código Procesal Penal. En este cuerpo legal se determina específicamente el límite de

sus atribuciones y sus obligaciones como brazo ejecutor de la justicia, sus actuaciones estarán siempre bajo la dirección y control de los órganos competentes del Poder Judicial. El trabajo policial de suma utilidad para los fines pertinentes de la justicia, en todo momento es y debe ser controlado por el Defensor Público, de manera de evitar excesos en los procedimientos; esta es una cuestión en la que el defensor debe poner mucho celo, por razón de que en nuestro país históricamente ha predominado un sistema autoritario en el que se ha dado atribuciones, hasta a veces sin límites a la autoridad policial. Este hecho se impregnó profundamente en la institución como así también en la mayoría de sus componentes.

También es oportuno significar que hoy las circunstancias han cambiado, y notoriamente se observa en la misma una voluntad de cambio, prueba de ello es la excelente relación que mantiene la Defensa Pública con la institución policial y los miembros que la componen, del mismo modo el interés y la participación permanente de sus representantes a los distintos foros, seminarios y talleres, donde se debaten temas de procedimientos penales. Todo esto hace suponer una iniciativa de cambio para el cumplimiento de sus fines dentro del nuevo sistema penal.

Es importante y pertinente mencionar algunos artículos del Código Procesal Penal que hacen referencia a las actuaciones policiales en los distintos procedimientos, de manera a ilustrar con exactitud el delicado rol del defensor público, en la protección permanente de la vigencia de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Nacional, como así también en los tratados internacionales suscritos por la República del Paraguay, de este modo haremos una transcripción de los diferentes articulados de nuestro Código Procesal Penal, como sigue:

Artículo 297 del C.P.P. última parte:

El Código Procesal Penal paraguayo clara e inteligentemente prevé que el imputado y su defensor podrán intervenir en todas las diligencias practicadas y tendrán acceso a todas las investigaciones realizadas, conforme a lo previsto en el mismo, exceptuando los casos concretos de reserva previstos en la ley.

Artículo 298 del C.P.P. «Principios Básicos de la Actuación Policial».

Los Oficiales y Agentes de la Policía deberán aprehender o detener a los imputados, en los casos que este Código autoriza, cumpliendo estrictamente con los siguientes principios básicos de actuación.

1) *Hacer uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesaria y en la proporción que lo requiera la ejecución de la detención.*

2) *No utilizar armas, excepto cuando haya resistencia que ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas, o con el propósito de evitar la comisión de otro hecho punible, dentro de las limitaciones a que se refiere el inciso anterior.*

En caso de fuga las armas sólo se utilizarán cuando resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr la detención del imputado y previa advertencia sobre su utilización.



3) *No infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura o tormento u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, tanto en el momento de la captura, como durante el tiempo de detención.*

4) *No permitir que los detenidos sean presentados a ningún medio de comunicación social, sin el expreso consentimiento de aquellos, el que se otorgará en presencia del defensor, previa consulta, y se hará constar en las diligencias respectivas.*

5) *Identificarse, en el momento de la captura, como autoridad policial y cerciorarse de la identidad de la persona o personas contra quienes procedan. La identificación de la persona a detener no se exigirá en los casos de flagrancia.*

6) *Informar a la persona en el momento de la detención de todos los derechos del imputado.*

7) *Comunicar al momento de efectuarse la detención, a los parientes u otras personas relacionadas con el imputado, el establecimiento al cual será conducido; y,*

8) *Asentar el lugar, día y hora de la detención en un registro inalterable.*

Los defensores públicos de mi país -con ponderable decisión- se constituyen en celosos vigilantes del cumplimiento irrestricto de las disposiciones de nuestro Código Procesal Penal, especialmente en la aplicación de las normas de contenido humanista del mismo, conciente de que esta lucha tiene un carácter permanente por existir aún resabios de una larga dictadura, que por décadas obligó a esta sociedad a vivir en el silencio, sin saber siquiera reclamar sus elementales derechos como personas humanas.

La experiencia reciente, desde la implementación de la reforma penal y procesal penal, también tiene signos sumamente positivos, de la cual participan la ciudadanía toda a través de sus distintos estamentos, procurando se haga realidad pronta y efectiva la vigencia plena de un Estado de Derecho para que, dentro de ese marco, sus habitantes puedan vivir dignamente y el Paraguay como Nación alcanzar el respeto y la consideración internacional, que alguna vez la tuvo en el desarrollo de su historia.

Después de todas estas consideraciones y, a pesar de existir aún falencias, los resultados son altamente positivos en el quehacer policial y su relación con la defensa pública, en el afán que tienen ambas instituciones como protagonistas de la realización correcta de nuestro nuevo sistema penal.

9.2 Ministerio Público

El Ministerio Público es una institución integrante del Poder Judicial, con autonomía presupuestaria, administrativa y funcional. Su competencia y funciones están definidas en la Constitución Nacional, en la sección IV, capítulo tercero y en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Del mismo modo, el Código Procesal Penal en concordancia con la Constitución Nacional define sus funciones en el art. 52, cuando dice: «Corresponde al Ministerio Público, por medio de los agentes fiscales, funcionarios designados y

de sus órganos auxiliares, dirigir la investigación de los hechos punibles y promover la acción penal pública. Con este propósito realizará todos los actos necesarios para preparar su acusación y participar en el procedimiento, conforme a las disposiciones previstas en éste Código y en su ley orgánica».

Para hacer comprensible la relación institucional y de trabajo entre el Ministerio Público y la Defensoría Pública es fundamental aclarar que, ambas instituciones representan engranajes muy importantes en el funcionamiento del Poder Judicial y en especial, en la aplicación del Código Procesal Penal, de ahí es imposible la existencia de una sin la otra.

Es justo decir que la Fiscalía como institución, en el Paraguay, ha sabido sortear muchas dificultades para el cumplimiento de sus fines, naturalmente difíciles, en el afán de poner en práctica los postulados de nuestro nuevo sistema penal. A partir de estas consideraciones pasaré a hacer un análisis pormenorizado de lo que representa la relación cotidiana de trabajo con la misma en mi carácter de Defensor Público.

Existe una comprensión y respeto en el trabajo desarrollado entre ambas instituciones y sus componentes, la definición de roles hace que se faciliten las tareas, siempre en la búsqueda de la justicia pero, no obstante, es importante decir que en éste quehacer la defensa pública, en honor a la verdad y valga la oportunidad para manifestar con énfasis la desigualdad en cuanto a recursos económicos, materiales técnicos, cantidad de asistentes y auxiliares, así como ausencia de equipos móviles para el desempeño de las funciones propias de la defensoría. Todo esto no tiene un carácter quejoso sino más bien, es la exposición de la realidad en que se desenvuelve la Defensa Pública paraguaya.

A pesar de las realidades descriptas más arriba la Defensa Pública en el Paraguay, como institución y los profesionales que la componen, en lo que va de la puesta en marcha del nuevo proceso penal ha demostrado con eficiencia científica y técnica su trabajo, su excelente vocación de servicio para sortear las dificultades y precariedades de un país cuyos recursos económicos son siempre insuficientes, cuando se trata de la implementación de un nuevo sistema penal, que requiere el apoyo de tecnologías modernas, con costos altamente elevados, muchas veces fuera del alcance de una sociedad en vía de desarrollo.

A pesar de todo esto, y con la colaboración de la Corte Suprema de Justicia y de instituciones internacionales, se ha logrado un nivel casi excelente en la formación de los defensores públicos del país, mediante la realización continuada de cursos, seminarios y talleres, en la que sobresale la participación permanente de los mismos.

Es también importante señalar el interés permanente que ponen tanto fiscales como defensores, discutiendo, analizando y opinando, en encuentros formales y hasta en pasillos judiciales, todos en procura de la aplicación correcta de las disposiciones penales.

En síntesis, tanto la Fiscalía como la Defensa Pública ponen sus mejores esfuerzos para el logro de la realización de la justicia, y así acercarse al Estado de Derecho, ideal de toda sociedad civilizada.



9.3 Poder Judicial

Los órganos jurisdiccionales que componen la Justicia Penal, son: La Corte Suprema de Justicia, los tribunales de Apelación, los tribunales de Sentencia, los jueces Penales, los jueces de Ejecución, los jueces de Paz y los secretarios y auxiliares.

Las funciones jurisdiccionales, como así también, la competencia de los distintos órganos que componen la estructura del Poder Judicial, y que guardan relación con el procedimiento penal vigente, su existencia devienen de la propia Constitución Nacional, como así también están contenidas en el Código Procesal Penal.

Ante todos éstos órganos de carácter constitucional tienen una relevancia insustituible la función y la intervención del defensor, so pena de nulidad de sus resoluciones, cuando en determinados procedimientos se requiera la presencia del mismo.

Es preocupación permanente de la Defensa Pública la existencia aún en determinados casos de resoluciones de contenidos inquisitoriales, que consideramos irán superándose mediante la mejor interpretación y conocimiento de la filosofía humanista y garantista de nuestro novel sistema penal y procesal penal. De igual manera se observa la necesidad de ir uniformando criterios en la aplicación de las distintas y novedosas figuras jurídicas contenidas en los referidos cuerpos legales. Estas puntualizaciones, sin perjuicio de otras, constituyen falencias que la defensa tiene la obligación de señalar por considerarlas su práctica contraria a principios y garantías consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

9.4 Abogados

Sobre la problemática de la relación de los defensores públicos con los abogados de ejercicio libre, se plantean dificultades que solamente podrán ser salvadas mediante la reforma constitucional, como así también del Código Procesal vigente, en la parte en que los referidos cuerpos legales establecen la obligatoria asistencia del defensor público en el momento del primer acto procesal, a pesar de advertírsele de su derecho de nombrar un abogado de su confianza. Naturalmente esto implica la libertad que tiene de elegir. La defensa pública es una institución organizada en todo el país, cubriendo calendarizadamente y en horario continuo los turnos, de manera que en el momento que un ciudadano aprehendido o detenido es puesto a disposición del fiscal o del juez según el caso, cuente con la asistencia de un defensor público.

Esta situación en reiteradas oportunidades significó malestar y consecuentemente quejas de parte de los abogados particulares, argumentan los mismos que la actuación inmediata de los defensores públicos crea una suerte de competencia desleal en perjuicio de sus intereses económicos.

Siguiendo el mismo análisis los defensores públicos, en razón del mandato de la ley, muchas veces asisten a personas con solvencia económica, con suficiente capacidad para contratar los servicios profesionales de un abogado de su elección. Esta situación también es anómala y, en consecuencia, necesita una revisión, pues el defensor público es un abogado remunerado por el Estado paraguayo, que según el espíritu de la ley su labor la tiene que dedicar a favor de

las personas de menores posibilidades económicas, esto significa la distracción de tiempo y recursos en perjuicios de los mismos.

A todo esto hay que agregar también la justificada preferencia de la ciudadanía a ser asistida por el Defensor Público, por el prestigio profesional y técnico alcanzado por la mayoría de los abogados componentes de la Defensa Pública, no es menos cierto que la situación económica por la que atraviesa el país, es penosa y esto hace que las personas opten por los servicios gratuitos del defensor público.

Es importante señalar que los abogados particulares en reiteradas ocasiones, por diferencias económicas en materia de honorarios, con mucha facilidad abandonan en estadios procesales trascendentes a sus defendidos, creando una verdadera dificultad, y poniendo muchas veces en riesgo la suerte de sus derechos.

La Defensoría Pública es consciente de la dificultad que tiene el Colegio de Abogados del Paraguay para ejercer un control sobre la conducta profesional de los abogados particulares, por no ser todos consocios de esa entidad, y en el mejor de los casos siéndolo, no existe en nuestro país la colegiatura de manera a ejercer una acción disciplinaria y conseguir el ejercicio responsable de la profesión en el ámbito del derecho procesal penal.

La defensoría sostiene la imperiosa necesidad del cumplimiento puntual e irrestricto de las disposiciones contenidas en los artículos 106 y 107 del Código Procesal Penal. Para lograr la implementación práctica y viabilizar las correcciones a éstas anomalías, la defensoría es de parecer en cuanto se planteen estos inconvenientes, sean los jueces de Garantía como así también los miembros de los Tribunales de Sentencia, los encargados de señalar e informar a la Superintendencia de la Corte, para que ésta, a su vez adopte las medidas que correspondan en uso de sus atribuciones.

Con el objeto de normalizar las relaciones como así también salvar las diferencias y así conseguir armonizar los intereses respectivos, dentro del Foro Interinstitucional organizado por la G.T.Z. participan activamente representantes del Colegio de Abogados del Paraguay, en el cual se discuten y se aportan ideas para concretar soluciones a nivel institucional.

9.5 Otros Actores

El tema sugerido por la programación conlleva la necesidad de referirnos a los diferentes servicios auxiliares que la ciencia presta para facilitar la implementación correcta de las exigencias contenidas en nuestros respectivos códigos, indudablemente el concurso de éstas disciplinas como ya dijimos son de suma utilidad como por ejemplo: la psiquiatría, la psicología, la medicina forense, servicios de laboratorio, los servicios de los trabajadores sociales, etc. –

Por razones presupuestarias estos servicios en nuestro país son escasos y amén de ser escasos de ninguna manera cubren todo el territorio nacional, esta situación hace que los procesos iniciados sobre todo en lugares distantes del interior del país, tengan que sufrir retardos insalvables, esto significa que a pesar del esfuerzo de los profesionales, es una asignatura aún no concluida para nuestro nuevo sistema penal.



Naturalmente esta preocupación, la Defensa Pública la hizo y la hace saber a las autoridades correspondientes, como así también en todos los eventos nacionales e internacionales, de manera que mediante una ampliación presupuestaria del Poder Judicial en el futuro o en su defecto mediante la asistencia de algún programa de ayuda exterior, podamos encontrar la solución definitiva a la problemática en cuestión.

El presente trabajo procura ser el reflejo de la realidad de la Defensa Pública del Paraguay y conforme a los temas seleccionados por la GTZ, en un esfuerzo honesto de apretada síntesis se trató de definir los mismos, de manera que la experiencia paraguaya en la materia sea conocida con sus virtudes y falencias y esta a su vez sirva para comparar con realidades de los países aquí dignadamente representados.

PARAGUAY

Paraguay

D- LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL DE PARAGUAY Por Roque A. Orrego¹⁵²

1. El camino recorrido, memorias del proceso. Cómo se elaboró el plan de implementación.

En el año 1989, la caída del régimen autoritario del General Alfredo Stroessner marcó un hito significativo en los esfuerzos ciudadanos por la construcción de un Estado de Derecho. En poco tiempo, las fuerzas sociales convinieron en la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente.

La Constitución Nacional de 1992, consagró un régimen garantista de corte acusatorio como modelo de enjuiciamiento para la consecución de la justicia penal. Nunca antes se había establecido con tanta claridad los mandatos garantistas a partir de los que se pretendía compatibilizar el ejercicio efectivo del poder punitivo del Estado con los presupuestos de una sociedad respetuosa de la persona humana a la que se identifica como fin justificante del Estado.

La reforma del vetusto Código de Procedimientos Penales inquisitivo de 1890, respondió a esta impronta constitucional. Las disposiciones del nuevo Código Procesal Penal exigen a los sujetos procesales la asunción de un rol que permite identificar al proceso penal como el ámbito institucional en el que la sociedad trate sus conflictos penales para redefinirlos con el uso racional de la sanción penal y el ejercicio del poder de un modo alternativo.

Esta exigencia, marca una verdadera revolución en el modo en que el ciudadano común se ubica ante el proceso penal. Asimismo, las agencias estatales, entidades y sectores profesionales vinculados al área de administración de justicia penal, son sometidas a cambios sustanciales, sin precedente en la historia del país.

Si bien la reforma del Código Penal, llevada a cabo poco antes del Procesal Penal, implicó también una transformación paradigmática, la incorporación del programa constitucional de justicia penal en la legislación secundaria, haría sentir recién sus consecuencias críticas a partir de la sanción del nuevo procedimiento. La vida cotidiana del servicio de administración de justicia se ubicaba demasiado distante de un sistema de justicia republicana; como el que presupone el cumplimiento de la Constitución Nacional.

En primer lugar, las sedes de los tribunales se encontraban aquejadas por el terrible problema de la mora tribunalicia generada por el procedimiento escrito reglado en el Código de 1890. La utilización de la prisión preventiva como pena

¹⁵² Juez Penal de Paraguay.

■ anticipada había producido un altísimo índice de presos sin condena y la –
 ■ prácticamente- eliminación de la garantía constitucional del juicio previo.

El ejercicio del poder punitivo del Estado se concentraba, más que en las decisiones tomadas a cabo en la esfera del Poder Judicial, en la esfera del Poder Administrativo Policial. El control ciudadano del sistema de administración de justicia se había reducido a un mero eufemismo, la imparcialidad judicial encontraba en el diseño legal su principal escollo. El proceso penal era construido a partir de una rutina burocrática, en el que la entelequia de contar con decisiones judiciales se proyectaba a un plano meramente ideal, sin posibilidades de dar vigencia efectiva a su auténtico sentido político-constitucional; de este modo se facilitaron diversos vicios que hiciesen más proclive al Poder Judicial a la dependencia interna y externa.

Por otra parte, la justicia inquisitiva generó una modalidad de ejercicio de la abogacía, sub-alternizado al conocimiento y manejo de todos los recursos extra-legales que intervenían en la configuración del ejercicio efectivo del poder punitivo del Estado, antes que al conocimiento y cumplimiento de la ley; al tiempo de la reforma también debía enfrentarse la falta de práctica en los requerimientos de la oralidad. Puede sumarse a lo descrito el hecho de que otros sub-sistemas vinculados a la administración de justicia penal se hallaban aquejados por profundos desajustes con los mandatos constitucionales (sub-sistema policial, sub-sistema penitenciario, etc.) Este estado de cosas, se reflejaba y retro-alimentaba con un histórico déficit en la calidad de la enseñanza universitaria.

Estas aristas, sucintamente descritas como parte del problema en el que el nuevo Código Procesal Penal reorientaría esfuerzos y potencialidades para la construcción de un sistema republicano de justicia, nos permite vislumbrar que la reforma del sistema procesal propuesto por la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público¹⁵³ a los poderes del Estado, no podía dejar de producir una profunda crisis en la sociedad y en los organismos de gobierno.

Sancionada la Ley N° 1.268/98, nuevo Código Procesal Penal, no todos, en las esferas gubernamentales y sociales eran concientes de las dimensiones del cambio por el que se optaba. Prueba de ello es la extraordinariamente breve *vacatio legis* establecida (un año) y el hecho de que la novel normativa no contenía reglas mínimas que establecieran el sistema de transición.

La ausencia de estas normas de transición y la preocupación de algunos Ministros de la Corte Suprema de Justicia, provocó que el equipo de redacción que dio origen al anteproyecto del Código Procesal Penal discutiera posibles cursos de acción para apoyar el proceso de implementación de la Ley N° 1.286/98; estas discusiones fueron enriquecidas por el Consultor Internacional, Alberto Binder, que en el mes de julio del año 1998 participó de una serie de reuniones y talleres organizados por el Ministerio Público. En virtud de la visión de aquel equipo, el

¹⁵³ La Ley 1286/98 surgió de un anteproyecto generado en sede del Ministerio Público y el Poder Judicial. Los abogados José Ignacio González Macchi, Marcos Köhn Gallardo, María Victoria Rivas de Adlan, Alfredo Enrique Kronawetter, María Carolina Llanes y Roque A. Orrego Orué elaboraron el anteproyecto de consulta que fue sometido a la discusión de la comunidad en 8 talleres realizados a lo largo del país. Dicho trabajo, mejorado con el aporte de los talleres, los dictámenes de los entonces jueces Arnulfo Arias, Jorge González Riobó y Félix Silva Monges; y las observaciones encomendadas por la Corte Suprema de Justicia, a los profesores. Dr. Alejandro Encina Marín y Dr. José Emilio Gorostiaga, fue discutida y aprobada por la Corte Suprema de Justicia, remitiéndose al Parlamento Nacional en uso de sus facultades constitucionales. El Proyecto remitido fue publicado en 1996 por el Ministerio Público e impreso en Editorial «El Foro».

suscribiente visitó al entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Raúl Sapena Brugada, con quien se analizó distintas aristas del estado de cosas en el que la norma debía encontrar requerimientos mínimos que garantizaran su vigencia. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia encomendó la redacción de un proyecto que justificase la creación de una unidad técnica asesora de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de implementación del Código.

El Superintendente General de Justicia, Modesto Elizeche Almeida, el juez Marcos Köhn Gallardo, el juez José Ignacio González Macchi y el suscrito, en consulta con Alberto Binder, el Dr. Raúl Sapena Brugada y el Dr. Felipe Santiago Paredes, delinearon el perfil de la unidad técnica cuya construcción se encomendara.

En agosto del año 1998, se concluyó un documento denominado «*Proyecto de Implementación de la Reforma Procesal Penal en Paraguay*», entregado por orden de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia a todos los demás Ministros. En base a la propuesta presentada fue dictada la Resolución N° 467/98 de la Corte Suprema de Justicia; ésta creó la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal con asiento en la ciudad capital. Según el *Considerando* de dicha resolución, la Oficina es fundada en la necesidad de enfrentar los problemas que originaba la transición del antiguo al nuevo sistema procesal. Entre los aspectos expresamente citados como campos de acción de la unidad se identificaba; «*los relacionados con el marco jurídico que regirá el proceso de transición; los diseños organizacionales y operativos de las unidades que deberán actuar en dicho período; la capacitación de los operadores del sistema y la comprensión por parte de la ciudadanía de las implicancias estructurales del cambio planteado*». ¹⁵⁴

La Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, en consulta con Alberto Binder, el equipo de redacción del Código Procesal Penal, el ministro Raúl Sapena Brugada, el ministro Felipe Santiago Paredes y el Fiscal General del Estado, Aníbal Cabrera Verón, elaboró un documento orientador de sus labores iniciales y propuso a la Corte Suprema de Justicia el bosquejo de una metodología de trabajo para lograr la implementación del nuevo sistema procesal penal. A través de dictámenes dirigidos a la Corte Suprema de Justicia y los organismos especializados, la novel unidad sugirió medidas en diversos campos como ser, capacitación, presupuesto, etc. La primera etapa de su labor, se avocó fundamentalmente a lograr la sanción de una Ley de Transición.

En sede del Ministerio Público, bajo la dirección de la entonces Fiscal General Adjunta en lo Penal María Victoria Rivas de Adlan, se constituyó también una Oficina Técnica que funcionó en sus inicios como par de la creada bajo la dependencia de la Corte Suprema de Justicia. Esta Oficina, no hizo sino sumar esfuerzos a los que ya se venían realizando con diversas unidades de servicio en la reestructuración institucional. Mucho antes de la sanción del nuevo Código, el Ministerio Público había encarado un proceso de transformación que permitió su crecimiento cuantitativo y cualitativo en vistas al rol que la Constitución Nacional

¹⁵⁴ Considerando de la Resolución N° 467 de la Corte Suprema de Justicia de fecha 22 de setiembre de 1998 por la cual se crea la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal.

le otorgaba; el nuevo Código no representaba otra cosa que el instrumento que permitiría su definitiva maduración.

La constitución de ambas oficinas y la voluntad política decidida de la Corte Suprema de Justicia y del -entonces Fiscal General del Estado- permitieron encarar los desafíos determinados como insoslayables para la entrada en vigencia del Código. De este modo, fueron nuevamente estas instituciones las que concibieron una modalidad de puesta en vigor de la norma que paliara en algo los efectos que, inevitablemente, sufriría el servicio de administración de justicia con la puesta en funcionamiento de un nuevo proceso penal, en el contexto de miles de causas abiertas bajo las formalidades del antiguo código y al amparo de un modelo institucional de actuaciones convocado a una transformación sustancial.

2. Contenido esencial del plan establecido.

Como ya se tiene expuesto, el calendario de la reforma procesal penal del Paraguay se dio bajo un ritmo vertiginoso por la corta «vacatio legis» establecida en la Ley N° 1.286/98. Una medida esencial para la comprensión del trabajo realizado fue el planteamiento de que la metodología de planificación y trabajo debía ser descentralizado y participativo. En base a concertaciones generales y primarias, se alentó a que cada institución asuma un cúmulo de responsabilidades. Las Oficinas Técnicas creadas bajo la dirección de sus autoridades correspondientes, propusieron abarcar un conjunto de actividades tendientes a alcanzar resultados en el campo normativo de diseño organizacional, infraestructura y equipamiento, capacitación de los recursos humanos y de comunicación.

2.1. La metodología descentralizada y participativa.

Respecto de la estrategia del plan para la implementación de la reforma del sistema penal se señalaba: *«el nuevo sistema requiere cambios en los diversos agentes que intervienen para la configuración del mismo. El éxito de la reforma dependerá en gran medida en la capacidad de cambio y adecuación de todos estos agentes al imperativo de la ley». «Para la implementación de estos cambios se visualizó dos metodologías absolutamente diferentes. La primera partiría de la implementación de un plan global a través de un órgano centralizador. La segunda trasladaría la inquietud y conciencia sobre la necesidad de cambio a los distintos agentes que componen el sistema, alentándolos a llevar a cabo su reforma interna; esta reforma desde luego sería acompañada en la medida de lo posible desde el Poder Judicial, por ser éste el más comprometido de todos los poderes con las implicancias de la reforma. A esta metodología le damos el nombre de metodología descentralizada y participativa.»*¹⁵⁵

Este planteamiento fue incorporado en la teleología organizativa reglada en la Ley N° 1.444/99, que regula el Período de Transición Penal. La misma estableció a la Comisión Mixta como un organismo rector de la Etapa de Transición Penal y a la Oficina Técnica de la Corte Suprema de Justicia como su Secretaría Ejecutiva.. Asimismo ordenó la constitución de Oficinas Técnicas en otros ámbitos de la organización estatal vinculada al proceso penal. El intenso trabajo interno,

¹⁵⁵ Documento «Metodología de trabajo para la implementación de la reforma». 1998.

del Poder Judicial y el Ministerio Público, no permitió un seguimiento acabado del proceso de constitución y labores de estas oficinas.

Una actividad determinante en la impronta de lograr que los diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales se organicen asumiendo su protagonismo en la reforma del sistema de justicia penal fue la organización de 16 talleres de Planificación Estratégica en toda la República.¹⁵⁶ Convocados por la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, se reunieron en estos talleres autoridades del Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Policía Nacional, las universidades, los abogados en libre ejercicio, jueces, fiscales, gobernadores e intendentes de distintas circunscripciones

Desarrollados en los últimos meses del año 1998 y hasta febrero de 1999, reunieron aproximadamente mil participantes. Fueron sumamente útiles para la corrección del diseño legal propuesto para la transición (actual Ley N° 1.444/99). Como se señala en el Informe Anual de Actividades de 1999, de la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, *«el proceso de consulta ciudadana concluyó con un diagnóstico de necesidades, una planificación de acciones a ser tomadas y una priorización encaminada a guiar los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia»*. Si bien sus efectos multiplicadores de compromiso y adhesión fuera de la institución del Poder Judicial, no lograron todo el impacto deseado (se sugirió la constitución de comisiones sectoriales e institucionales), se constituyeron en un primer gran foro, a partir del cual las instituciones externas al Poder Judicial tomaron mayor interés en la búsqueda de alguna respuesta a los desafíos que, por su finalidad institucional, les correspondía. Ejemplo de ello fueron las actividades desarrolladas por el Colegio de Abogados, incorporación de contenidos del nuevo Código en programas de la enseñanza terciaria, etc. El referido informe del año 1999 señala *«los talleres realizados fueron aprovechados para que, en muchos sitios, se establezca un primer contacto del diseño procesal final resultante de la sanción y promulgación de la ley y de los operadores del sistema. Se logró la remoción de temores infundados, la clarificación de los efectos de la reforma. La adhesión de agentes catalizadores del esfuerzo ciudadano y la disponibilidad a asumir los compromisos requeridos por el cambio del sistema en la mayoría de los aproximadamente 1.000 participantes»*.

2.2 La sanción de la Ley de Transición y el diseño adoptado.

Desde la creación de la Oficina Técnica, ésta fue una de las metas esenciales de la planificación efectuada. Las planificaciones resultantes -de los talleres- ratificaron esta priorización.

El documento *«Proyecto de Implementación de la Reforma Procesal Penal en Paraguay»* que dio origen a la Oficina Técnica señalaba:

«Por mandato constitucional de la norma que regula la irretroactividad de la ley, el nuevo Código Procesal regirá exclusivamente para los casos que caen dentro del ámbito de su vigencia. Desde luego, se exceptúan los casos en los cuales el régimen procesal a aplicar sea más beneficioso para el procesado. A lo

¹⁵⁶ Estos talleres contaron con la asesoría de la Consultora Cynthia Bendlin y sus conclusiones sirvieron de orientación en el sistema de implementación a lo largo de la etapa de transición.

largo de la etapa de transición, consecuentemente, el Poder Judicial deberá aplicar paralelamente dos sistemas de enjuiciamiento absolutamente distintos.

Existe un vacío normativo que regule la vigencia paralela de los dos procesos. El código no contiene normas de transición, tampoco desde luego se cuenta con acordadas al respecto.

La cuestión apuntada debe afrontar situaciones muy concretas y conflictivas, entre las que pueden mencionarse:

i) No existe un método para la redistribución de las competencias que cubran las necesidades de liquidación del antiguo sistema y la puesta en marcha del nuevo proceso (Juez Penal, Tribunal de Sentencia, Juez de Ejecución, Juzgados Liquidadores).

ii) En algunas circunscripciones no se cuenta en la primera instancia con suficientes jueces para la atención de las tareas requeridas por el nuevo proceso. Ello conlleva la necesidad de constante desplazamiento de los magistrados para la conformación de los Tribunales.

iii) Imprevisiones en las normas de transición pueden producir la prolongación innecesaria de una estructura judicial onerosa que responda al antiguo sistema por el recargo de causas intrascendentes en contra de la eficiente utilización de los recursos humanos y del dinero de los contribuyentes.

iv) El traspaso de las funciones investigativas al Ministerio Público conlleva la necesidad de plantear un método de transferencia de funcionario judicial (dedicado a las tareas propias de la etapa instructoria) a esferas de aquel Ministerio. No se cuenta con el diseño de las unidades de trabajo, y el perfil del funcionario requerido para que la transferencia se opere sin traumatizar el buen cumplimiento de las tareas jurisdiccionales de los nuevos órganos y de los juzgados liquidadores.

v) Las incidencias del nuevo proceso en materia de prisión preventiva sitúa al Poder Judicial en una delicada responsabilidad ante las situaciones que pueden darse como consecuencia de aquellos procesos inconclusos, con procesados en prisión preventiva de más de dos años.

vi) No existe un diseño operativo de las gestiones rutinarias que requerirá el traslado de expedientes y la apertura de nuevas causas para la liquidación del antiguo sistema y la puesta en marcha del nuevo régimen».

Entre los objetivos específicos de la Oficina se citaba: «Establecer el contenido normativo requerido en la etapa de transición procesal a los efectos de que se sancionen las leyes y acordadas que llenen los actuales vacíos del Derecho Positivo vigente».

Según lo establecido en el «Documento de Planificación Inicial para las Actividades de la Oficina Técnica»¹⁵⁷, se pretendía concluir un anteproyecto para el 15 de diciembre del año 1998. Los ejes temáticos identificados en un momento inicial fueron distribuidos por módulos: Módulo 1 – Disposiciones derogatorias y modificatorias; Módulo 2 – Régimen procesal transitorio; Módulo 3 – Modificaciones básicas del Código de Organización Judicial; Módulo 4 – Facultades extraordinarias de la Corte Suprema de Justicia. La realización de los 16 talleres de planificación estratégica, recomendó diferir la redacción del anteproyecto final. El anteproyecto sometido a consideración de la Corte Suprema de Justicia se concluyó aproximadamente en el mes de marzo de 1999. El anteproyecto de consulta de la Ley de Transición se redactó en medio de la profunda crisis institucional generada con el magnicidio del doctor Luis María Argaña. El Informe anual de actividades de 1999 expresa:

«El anteproyecto elaborado por la Oficina Técnica, estudiado y aprobado por la Corte Suprema de Justicia fue remitido al Parlamento en uso de sus facultades constitucionales. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia realizó diversos contactos en la Presidencia de la República y en el Parlamento. Con los contactos de la Presidencia (Dr. Wildo Rienzi Galeano), se logró la adhesión del Poder Ejecutivo al proyecto remitido con un pedido de tratamiento de urgencia por parte del mismo. En el campo del Poder Legislativo se constituyó una Comisión Interinstitucional para el estudio del proyecto a la que fueron comisionados, por parte de la Corte Suprema de Justicia, los ante-proyectistas jueces Roque A. Orrego y Marcos Köhn Gallardo; por parte de la Fiscalía General del Estado asistió la anteproyectista, doctora María Victoria Rivas de Adlan. Se contó con el apoyo del anteproyectista, juez José Ignacio González Macchi, el abogado Enrique Kronawetter y el consultor internacional Alberto Binder.

La Ley N° 1.444/99, surgida de este modo, de la participación de la comunidad jurídica, la evaluación de la experiencia internacional y los criterios técnicos generales definidos por la Corte Suprema de Justicia, establecen un sistema gradual de entrada en vigencia de la nueva ley procesal, resolviendo aspectos críticos de la transición. Su normativa ha permitido la resolución favorable de cuestiones que, habiendo sido desatendidas en otros procesos de implementación, configuraron una entrada en vigencia mucho más traumática que el hasta hoy operado en la República»¹⁵⁸

En el Poder Legislativo fueron decisivos el apoyo de los senadores Diógenes Martínez, Evelio Fernández Arévalos, Marciano Torales y Blanca Zucolillo de Rodríguez Alcalá, y, los diputados Marcelo Duarte y Miguel Angel Barchini. Si bien la ley sancionada se apartaba del modelo inicial, en líneas generales respetaba las decisiones de política de transición sugeridas.

En lo que se refiere al diseño de entrada en vigor adoptado por la Ley N° 1.444/99, cabe destacar que se estableció un programa de entrada gradual de la Ley N° 1.286/98. El art. 505 del Código Procesal Penal establecía que el mismo adquiriría vigor un año después de su promulgación; habiendo sido promulgado el 8 de julio de 1998, la Ley de Transición en sus artículos 2 y 18 aclaró el alcance de esta entrada en vigencia. Se regló una entrada en vigencia parcial de la Ley N° 1.286/98 previéndosela

¹⁵⁷ Documento de Planificación Inicial para las actividades de la Oficina Técnica. Setiembre, 1998.

¹⁵⁸ Memoria Anual de la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal. Diciembre, 1999.



para el 9 de julio de 1999. Para el 1 de marzo del año 2000 se previó la entrada en vigor plena para las causas que se inicien desde esa fecha.

A partir del 9 de julio de 1999 se aplicaría la Ley N° 1.286/98, en el contexto de las antiguas causas iniciadas conforme al Código de 1890 y sus modificaciones. Para facilitar dicho efecto de vigencia parcial de la Ley N° 1.286/98, la Ley N° 1.444/99 establece las reglas de compatibilización del art. 2 y otras que responden a la lógica acusatoria. El antiguo Código Procesal de 1890 y sus modificaciones es derogado (art. 18 Ley N° 1.444/99) y surge un híbrido entre el código de 1890 y la Ley N° 1.286/98. Este híbrido o antiguo proceso *aggiornado* se aplica a todas las causas escritas atascadas en la mora tribunalicia y las que se constituyan desde esa fecha (9 de julio de 1999) hasta el 1 de marzo de 2000.

A partir del 1 de marzo del año 2000, todas las causas que se iniciaban debieron registrarse plenamente por la Ley N° 1.286/98; las ya constituidas y regidas por el procedimiento híbrido del art. 2 de la Ley N° 1.444/99 deben seguir siendo tramitadas por dicho proceso escrito hasta su conclusión. La ley manda que dicha conclusión de los expedientes del proceso escrito, sea operada a más tardar el 28 de febrero del 2003 (art. 5 Ley N° 1.444/99). Esta fecha de duración máxima de los procesos iniciados o tramitados según el artículo 2 de la Ley N° 1.444/99 (proceso escrito), fue una decisión del Parlamento Nacional ya que, la propuesta de la Corte Suprema de Justicia elaborada por la Oficina Técnica recurría a otra solución para evitar el colapso temido por la imposibilidad de concluir todas esas causas para dicha fecha.¹⁵⁹ Actualmente, la Corte Suprema de Justicia ha declarado inconstitucional la imposición de esta fecha máxima para la conclusión de las causas tramitadas según el art. 2 y sus concordantes de la Ley N° 1.444/99.

Con la entrada en vigencia gradual de la Ley 1.286/98 se dio respuesta a la necesidad de iniciar -en toda la República- la constitución de las nuevas causas penales sin que la estructura montada para tal fin tenga que hacerse cargo de los efectos de la lentitud del antiguo sistema penal. Ésta contaminación y recargo de trabajo, evitada gracias a la Ley N° 1.444/99, fue uno de los aspectos diagnosticados como críticos en otros proceso de reforma (Guatemala, Costa Rica, etc).

Con la vigencia gradual y paralela (de ambos sistemas procesales) a lo largo del período de transición, se tuteló el principio de igualdad, en el sentido de que bajo las mismas circunstancias (tiempo de iniciación del proceso) en toda la República, iguales sistemas jurídicos rigieran el enjuiciamiento de los ciudadanos. De este modo, de una compatibilización del sentido político de los principios de legalidad y retroactividad en favor del procesado, la Ley N° 1.444/99 dio respuesta a uno de los aspectos más conflictivos del proceso de reforma.

Cabe destacar que no se planteó ninguna inconstitucionalidad al diseño legal, a lo largo del período transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley N° 1.444/99, en lo que se refiere a la tramitación de dos procesos distintos para causas iniciadas en tiempos distintos. Una vez sancionada la ley, se desarrollaron

¹⁵⁹Ver artículo de la propuesta de Ley de Transición del anexo

intensas actividades de difusión para la comprensión de las razones que fundaban el modelo.

2.3 El Sistema de Depuración de Causas Penales.

El segundo producto en el que se trabajó desde un inicio fue el «*Sistema de Depuración de Causas para el Antiguo Régimen*». ¹⁶⁰ Según la planificación inicial de la Oficina Técnica el programa respondía a las siguientes necesidades:

- «i) reducir en lo posible el volumen de los trabajos que ingresara al sistema de liquidación;
- ii) *tornar manejable el volumen de trabajo para una mejor atención de los expedientes a ser concluidos en el período de transición.*
- iii) *Diagnosticar con precisión el volumen de trabajo que ingresara en el sistema de liquidación.*
- iv) *Descomprimir el número de presos sin condena al tiempo de la entrada en vigencia del nuevo sistema»*¹⁶¹.

Para la consecución del objetivo se identificó y capacitó al equipo de Depuración de Causas. Se realizó un alarde de los expedientes del antiguo sistema. Se definió un cronograma de visita a los Juzgados del Crimen en diversas circunscripciones. En estas visitas se procedió a clasificar las causas según posibles soluciones y una vez resueltas por el Juez se prepararon las resoluciones pertinentes. Este sistema de apoyo fue montado antes de la Ley N° 1.444/99 por acordada de la Corte Suprema de Justicia. La sanción de la Ley de Transición fortaleció lo resuelto otorgando al antiguo proceso nuevas modalidades conclusivas.

Uno de los aspectos que fue encarado con esmero ha sido la difusión interna del sentido político del programa en el esquema de transición. Los jueces fueron tomando confianza a los equipos de depuración, éstos fueron percibidos como un apoyo a la labor que los juzgados debían realizar según los mandatos de la ley. Se evitó en todo momento la percepción de que, a través de este trabajo, se realizaba una intervención de las secretarías o los juzgados. Se contó con la decisiva participación del Ministerio Público en un inicio. El equipo de depuración de causas fue coordinado -desde un principio- por el abogado Roberto Martínez, y apoyaron la concepción del programa los consultores David Martínez y Alberto Binder.

La política comunicacional se extendió -a través de los medios de prensa- a toda la ciudadanía. Fue importante una tarea de concientización de tal manera de lograr que las publicaciones destacasen los resultados positivos del programa como un primer efecto de la reforma del proceso penal. Los impactantes datos, permitieron percibir que se comenzaba a dar pasos sin precedentes en la historia de los tribunales.

¹⁶⁰Documento de Planificación Inicial para las actividades de la Oficina Técnica. Setiembre, 1998.

¹⁶¹Documento de Planificación Inicial para las actividades de la Oficina Técnica. Setiembre, 1998.

2.4 Sistema Organizacional

El Ministerio Público ha sido la institución de transformaciones organizacionales más profundas en el proceso de reforma. Esta estructura organizativa, que hiciera viable la aplicación del sistema acusatorio en el Ministerio Público, fue madurada a partir de diversas medidas adoptadas desde antes de la sanción del Código. A través de resoluciones internas se fue concibiendo un nuevo modelo actuacional con unidades de servicio que potenciaban la función investigativa del ministerio público, aun en el esquema procesal inquisitivo.

El fiscal, en el antiguo proceso era un convidado de piedra, la incorporación de fiscalías adjuntas en la ley del presupuesto general de gastos de la nación, así como la creación de nuevas direcciones (capacitación, política criminal, etc.), unidades de defensa de la ecología y el medio ambiente, de defensa de los pueblos indígenas, centro de investigación criminal, etc. nos demuestra el dinamismo impreso en el Ministerio Público a partir de la sanción de la nueva Constitución Nacional de 1992. El más ferviente propulsor de esta reforma fue el entonces Fiscal General del Estado, Luis Escobar Faella.

Es gracias a este proceso que la sanción del nuevo Código Procesal Penal no sorprendió al Ministerio Público en ninguna imprevisión institucional a pesar de la corta «vacatio legis». Su transformación sustancial ya venía siendo encarada. Terminar la adecuación institucional fue una ardua labor dirigida por la entonces Fiscal General Adjunta en lo Penal María Victoria Rivas de Adlan, quien con sus equipos de trabajos -gracias a una titánica labor- concluyó el montaje de la estructura posteriormente reconocida y fortalecida en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

En la sede del Poder Judicial, el primer dictamen elaborado por la Oficina Técnica fue sobre el presupuesto del año 1999. Con el mismo, se previó la adopción de medidas tendientes a organizar el sistema de justicia en el área de liquidación y de aplicación del nuevo proceso, sin contar aún con la Ley de Transición. La sanción de la Ley N° 1.444/99 permitió trabajar sobre la estructura organizativa judicial a lo largo de todo el año 1999. La vigencia parcial reglada en el art. 2, dio un respiro en la carrera.

Siguiendo las recomendaciones originadas en los 16 talleres de planificación estratégica y la metodología participativa sugerida desde un inicio, con la Dirección de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, se convocaron diversos talleres a los efectos de pergeniar una organización de transición, identificar a los funcionarios adecuados, definir los perfiles, seleccionarlos, dictar las acordadas pertinentes y los nombramientos correspondientes. En este proceso, se contó con la participación de la GTZ, quien apoyó técnicamente el montaje de la actual estructura de la justicia penal.

A lo largo del año 1999, todos los Jueces del Crimen de la República actuaron como Jueces de Liquidación de las causas existentes en sus Juzgados. Teniendo en cuenta la sustancial disminución de la cantidad de causas provenientes del sistema escrito, como efecto del Programa de Depuración de Causas, a fecha 1 de marzo del año 2000 fue posible encomendar cuatro secretarías a cada Juez Liquidador. De este modo, los demás magistrados quedaron liberados para atender la etapa preparatoria e intermedia del nuevo proceso aplicado a las nuevas causas desde esta última fecha. Sin embargo, se previó que los Jueces Liquidadores

integren los Tribunales de Sentencia para juzgar las causas iniciadas en el nuevo proceso oral. De hecho, en un primer momento no se dieron juicios orales. Los Miembros de los Tribunales de Sentencia, en su rol de Jueces Liquidadores, pudieron ocuparse, casi exclusivamente, de aprontar las tareas de sus Juzgados de Liquidación a lo largo del año 2000.

En lo referente a la estructura administrativa de apoyo, salvo el Programa de Depuración de Causas, los Juzgados de Liquidación conservaron su antigua estructura organizativa bajo la figura de las Secretarías. Sin embargo, en lo referente al apoyo de estos jueces en su rol de Miembros de Tribunales de Sentencia, se organizaron nuevas unidades de servicio sin una dependencia directa e individual con cada uno de estos jueces. Estas nuevas unidades son: Oficina Administrativa de Sala de Audiencias, Secretaría de Tribunal de Sentencia, Oficina de Localización de Personas, Notificación y Mensajería, etc.

La atención de la etapa preparatoria e intermedia de las nuevas causas constituidas a partir del 1 de marzo del año 2000, fueron organizadas a través de los Juzgados Penales de Garantía. Para estas unidades se previó un nuevo sistema de distribución aleatoria y ponderada de causas gerenciada desde un servicio común denominado Oficina de Distribución de Causas. De este modo, se abandonó el concepto tradicional de competencia conforme al tiempo de comisión del ilícito para a determinación del Juez de la causa (utilizado en el antiguo régimen de turnos conforme a fechas de comisión de delitos) y se logró tener, al mismo tiempo, a todos los jueces habilitados para recibir las causas que ingresasen al sistema.

Para la atención de los requerimientos urgentes fuera de la hora habitual de atención en Tribunales, se estableció un sistema de guardia de jueces y una Oficina de Atención Permanente.

Para cada Juez Penal de Garantía, se previó una pequeña unidad de secretaría organizada en base al antiguo sistema celular y dependiente del control jerárquico del juez al que asisten.

En lo que se refiere a la Segunda y Tercera Instancia, no se previeron cambios en la primera fase. Las Cámaras fueron apoyadas por el Programa de Depuración de Causas. En la segunda fase, a los efectos de facilitar el proceso de conclusión de los expedientes escritos, se organizó un servicio de relatoría para la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y con el nombramiento de nuevos Tribunales de Apelación, se adoptó en dichos tribunales de alzada, el mismo criterio de especialización de funciones (liquidación y nuevo proceso) aplicado en la primera instancia.

Como puede notarse, la estructura transitoria, incorporó algunos elementos de servicios globalizados en el inicio de lo que constituyó el principio de una gran reforma administrativa. La experiencia ha madurado una nueva percepción de las necesidades organizacionales. La prudencia, de no recurrir a una transformación radical, fue motivada por la evaluación de otros países en los que al cambio del Código se sumaron cambios radicales en el sistema organizacional judicial, causándose confusiones y motivos de queja contra el proceso de implementación de un sistema penal por demás conflictivo.

La organización transitoria se halla en profunda crisis y revisión. Los Juzgados de Garantía se ven rebasados en sus posibilidades laborales, se viene trabajando en un nuevo modelo organizativo cuyo funcionamiento inicial se prevé para la ciudad de Asunción, en el año 2003. La experiencia adecuada a las diferentes circunscripciones judiciales intentará constituirse en un nuevo modelo organizacional.

Cabe destacar que la planificación en el campo organizativo, se halla aún en un proceso de concepción de un modelo más estable de organización judicial. En el calendario de la Reforma Penal se fueron marcando metas, con absoluta conciencia de que los objetivos delimitados, formaban parte de un proceso mucho mayor de transformación y cambio; éste proceso se ubica fuera de las fronteras de la reforma penal. El nuevo sistema procesal, ha sido simplemente una oportunidad para cuestionar y avanzar en la reforma global del servicio de justicia.

2.5 Capacitación

Las deficiencias de la educación terciaria y el excesivo apego a la enseñanza acrílica de la ley, han sido uno de problemas gravitantes al tiempo de implementarse un nuevo Código Penal y Procesal Penal. Así se señaló a la Corte Suprema de Justicia en la propuesta de creación de la Oficina Técnica.

En los 16 talleres realizados por la Corte Suprema de Justicia en toda la República se confirmó que la percepción de los participantes coincidía con la Oficina Técnica en priorizar como segunda urgencia dentro de un plan estratégico para la puesta en marcha del nuevo sistema, el tema de la capacitación.

El 11 de marzo de 1999, la Oficina Técnica presentó a la Corte Suprema de Justicia y al Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ) un Memorando que tenía como finalidad exponer el problema diagnosticado y sus posibles soluciones. El mismo decía:

«Corresponde que al inicio de este documento se sintetice los aspectos fundamentales de los problemas a ser afrontados en este campo. Este punto del informe, servirá como ayuda memoria de los aspectos fundamentales de las cuestiones ya tratadas con el Ministro Enrique Sosa, el Director del CIEJ, abogado Imbert Mereles y el pleno de la Comisión del CIEJ. Se dará énfasis a algunas cuestiones visualizadas como esenciales por la Oficina Técnica.

a. *La sanción del Código Penal y del Procesal Penal han sido realizadas con una escasa difusión y discusión de los contenidos del nuevo sistema legislativo a nivel académico. La actividad intelectual preparatoria del mundo jurídico se ha llevado a cabo sobre todo en Asunción y existen circunscripciones donde el tema ha estado prácticamente ausente.*

b. *El sistema educativo terciario ha demostrado su alta ineficiencia en la formación requerida para la conformación de los cuadros del Poder Judicial. El área penal del Poder Judicial arrastra graves secuelas de dicha ineficiencia. No puede dejar de asumirse como un desafío la insuficiente formación doctrinal (y de los contenidos legales existentes), en los cuerpos de magistrados de la República. Este problema afecta particularmente la entrada en vigencia de un nuevo sistema procesal.*

c. *Las universidades no han asumido hasta el momento los contenidos del nuevo sistema procesal penal como objeto de estudio, tanto para los cursos regulares del programa curricular de la carrera, como para aquellos a ser impartidos en el contexto de actualización profesional.*

d. *La urgencia de precisar y transmitir los contenidos básicos necesarios para garantizar una actuación idónea de los magistrados en el nuevo proceso penal, no se compadecen con el ritmo ordinario en que las universidades prestan sus servicios a la sociedad. El Poder Judicial tendrá que asumir un rol protagónico para la atención de este problema, realizando inclusive actividades suplementarias.*

e. *El apoyo de organismos de la cooperación internacional es fundamental para la atención de la problemática generada con la implementación del nuevo sistema en el campo de la capacitación. Sin embargo, la experiencia demuestra que sobre todo en los primeros momentos de la implementación del nuevo sistema, las necesidades de capacitación deben ser atendidas con recursos provenientes del Presupuesto General de Gastos de la Nación; es fundamental garantizar el acceso a estos recursos a través de la reprogramación presupuestaria gestionada por el Poder Judicial.*

f. *El contenido que requiere la transmisión exigirá una carga horaria considerable de estudio por parte de los magistrados. Esta carga horaria de estudio incidirá en la que ordinariamente se ocupa en la función jurisdiccional, generando efectos sobre el trabajo cotidiano. No puede pensarse en la capacitación como un simple complemento en las labores de los magistrados, sino como una tarea sustancial de ocupación de su tiempo laboral; esto será así, por lo menos, en los dos primeros años de entrada en vigencia del nuevo sistema. Nótese que se trata de transmitir del modo más eficiente todo el contenido de los nuevos instrumentos jurídicos.*

g. *Si bien, las habilidades para la actuación en el sistema oral se adquirirán en la medida en que las vistas orales se hagan prácticas en nuestros tribunales, es necesario insistir en algunas cuestiones fundamentales en forma previa a la entrada en vigencia, y establecer mecanismos que permitan el aprendizaje en servicio de los magistrados, en lo que respecta a estas habilidades.*

h. *En lo que respecta al público meta se cuenta con el CIEJ como instrumento para la atención de las necesidades de capacitación en el cuerpo de magistrados. Un problema a ser considerado es que la escuela judicial que atenderá lo vinculado a la capacitación de los postulantes a magistrados, está en proceso de organización; la Corte Suprema de Justicia no puede desatender este problema y no cuenta con un organismo dedicado a la atención exclusiva de él.*

i. *Las necesidades de capacitación también abarcan una serie de cuestiones vinculadas con los demás funcionarios del Poder Judicial. Esta área exige ser armónicamente atendida por la Corte Suprema de Justicia, pues de los funcionarios seguirán dependiendo trascendentes cuestiones vinculadas a la atención al público y la facilitación de los trámites procesales.*

j. *Las necesidades de capacitación en el campo de ejercicio de la abogacía y el Ministerio Público afectarán la entrada en vigencia del nuevo*

sistema. El Ministerio Público cuenta con un plan estratégico que viene siendo implementado. La Defensa Pública deberá ser atendida por el CIEJ. Los abogados litigantes no cuentan con organismos que estén previendo suficientemente esta problemática; la cuestión debe ser tomada en cuenta por la Corte Suprema de Justicia a los efectos de una política global de entrada en vigencia del nuevo sistema.

k. Si bien se está avanzando, actualmente el CIEJ no cuenta con un programa para la atención de las necesidades de capacitación en el área del nuevo sistema penal, coherente con las exigencias de la puesta en marcha del nuevo proceso penal.

l. La actuación histórica del CIEJ, en el campo de la capacitación, nos demuestra que sus servicios han sido prestados básicamente a partir de la cooperación internacional. Debe registrarse como un problema a ser atendido, la ausencia de fondos suficientes provenientes de recursos propios para financiar las actividades de capacitación exigidas por el proceso de implementación del nuevo sistema.

m. No se cuenta con materiales didácticos al alcance de los magistrados del Poder Judicial. Existe carencia de publicaciones nacionales vinculadas al nuevo proceso penal y al derecho penal de fondo; los magistrados no tienen acceso a bibliotecas y otros medios de documentación en forma suficiente en toda la República.

n. Si bien existen ONGs, que han realizado una fundamental tarea en la difusión de los conocimientos relacionados al sistema penal (INECIP-Py (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay), NATIONAL CENTER, CEPRO, etc.), no existe en el país ningún organismo que haya establecido un mecanismo de capacitación a distancia en el campo de los conocimientos necesarios para la implementación del nuevo sistema penal.»

En el mismo documento se presentó un plan de acciones urgentes. En líneas generales se señalaba la necesidad: de contar con un sistema descentralizado de equipos de apoyo para la capacitación; de establecer tres módulos para la capacitación sistemática (se propusieron los temas centrales de los mismos y se insistió en que en el tercer módulo, se trabajaría en la identificación de habilidades para el juicio oral); de publicar materiales de apoyo que sirvan a los efectos multiplicadores; de contar con materiales audiovisuales que sirvieran a la visualización y evaluación de cuestiones vinculadas a las habilidades de los magistrados en las vistas orales y otros que reproduzcan en forma amena y didáctica la exposición de contenidos de fondo y forma en materia penal.

De este modo se inició un trabajo conjunto con el CIEJ del que se dio informe en la Memoria presentada a la Corte Suprema de Justicia al término de dicho año: «Se produjo un documento sobre los desafíos de la reforma en el campo de la capacitación. Este documento fue entregado a los Señores Ministros y a los órganos del CIEJ. La Oficina Técnica participó en el ajuste del programa de capacitación y en el dictamamiento de los diversos cursos realizados, cubriéndose un total de 84 jueces de primera instancia, 75 Miembros de Tribunales de Apelación y 60 defensores». Lo que representaba, prácticamente, toda la justicia penal.

Con el apoyo de la American International Development (AID), a través del National Center for State Courts (NCSC), se publicaron cuatro manuales de procedimiento para Juez Penal, Jueces de Paz, Fiscales y Defensores; fueron donados aproximadamente 2.000 manuales, siendo los primeros instrumentos bibliográficos referidos al nuevo código.

Se llevaron a cabo círculos de estudio y discusiones de la normativa y de los problemas interpretativos de la norma de transición (Ley N° 1.444/99). Gracias al apoyo de la AID y el NCSC se contó con la presencia del profesor doctor Alberto Binder; también colaboró en dichas jornadas INECIP - Paraguay. Estos talleres fueron concentrados en Asunción; equipos de magistrados prepararon documento de orientación sobre posibles criterios para una correcta aplicación de las instituciones y, estos documentos, fueron remitidos a todas las circunscripciones judiciales de la República para foros de estudio. También se realizaron similares encuentros con fiscales y defensores.

Cabe destacar que un efecto positivo de la Ley de Transición y la entrada parcial de la Ley N° 1.286/98, conforme al art. 2 de la Ley N° 1.444/99, produjo el positivo efecto de que la comunidad jurídica se enfrentó en los casos cotidianos a una nueva lógica que anticipaba -en el contexto del antiguo proceso escrito-, la gran reforma que se operaría a partir del 1 de marzo del año 2000. La ley caracteriza como mal desempeño en sus funciones la inasistencia a los cursos.

En atención a lo planificado en el calendario de reforma, a partir del año 1999, el área investigativa del CIEJ concluyó una serie de publicaciones esenciales para el apoyo de la labor de los magistrados en el área penal: Código Penal, Tomo I, Volumen I.; Compilación de leyes complementarias al Código Penal, Legislación Nacional, Tomo II Volumen I.; Compilación de leyes complementarias al Código Penal, Tratados Bilaterales, Tomo II Volumen II. Se iniciaron los trabajos de consulta con la Oficina Técnica para el Tomo III. Código Procesal Penal de la República del Paraguay. Editada el año 2000.

La producción de audiovisuales vinculadas sobre todo al tercer módulo, no pudo realizarse por no contarse con fondos. Este último módulo previsto en la planificación inicial, se llevó a cabo a través de un programa de capacitación desarrollado por la Comisión Mixta que tuvo su sesión inaugural en el mes de septiembre del año 1999. El mencionado programa lleva el nombre de Tribunal Modelo.

El Tribunal Modelo fue pergeniado, con el apoyo de la GTZ. Se fundó en una experiencia similar desarrollada con la Cooperación Alemana en Venezuela. Ha constituido el primer contacto de los sujetos procesales con los ensayos de audiencias orales, antes de la entrada en vigencia plena del nuevo Código (1 de marzo del año 2000) y en los meses inmediatos subsiguientes. En sus sesiones, llevadas a cabo desde el 16 de febrero del año 2000 hasta febrero de 2001 participaron en total aproximadamente 700 operadores de justicia. Las sesiones incorporaban de diez a quince oyentes por día (abogados, periodistas, policías, estudiantes de derecho, etc.) ello permite afirmar que en sus efectos involucró alrededor de 1000 capacitados.

A partir del mes de febrero del año 2001, se entró en una fase de revisión de la metodología para actualizar sus contenidos y su complementación con otros tipos de jornadas de participación plural (jueces, defensores, fiscales, funcionarios

y abogados en el libre ejercicio). Hasta la fecha actual, han participado en estos encuentros 863 personas.

El efecto indirecto de estos programas en otros niveles de la enseñanza terciaria comienza a avizorarse. Varias universidades han incorporado cátedras de Práctica Profesional Penal y renovaron su currículum, se han abierto cursos de doctorado en materia penal, cursos de actualización profesional, etc.; estos cursos ponen énfasis en un enfoque de ensayos. La escuela de la Magistratura, desde un inicio incorporó los contenidos adecuados al nuevo sistema en sus programas de enseñanza, etc.

3. Responsabilidad institucional en la ejecución del plan.

Originariamente, los responsables de la planificación de las actividades identificadas en el proceso de reforma, fueron el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. En el seno de estas instituciones se originaron las Oficinas Técnicas, ya mencionadas, y se llevaron a cabo los distintos talleres de motivación para la planificación descentralizada requeridas por la reforma.

A partir de la sanción de la Ley de Transición, la implementación del nuevo sistema procesal está regido por la Comisión Mixta, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, un Miembro de la Sala Penal y el Fiscal General del Estado. La Ley 1.444/99 identifica a esta Comisión como organismo rector de la Etapa de Transición Penal.

La Comisión Mixta -con el apoyo de la GTZ- ha dispuesto la realización de jornadas anuales de Planificación Estratégica con la intervención de miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensa Pública; sus recursos no han sido otros que los propios de éstas instituciones y las aportadas por el Cooperación Alemana.

En dichos talleres, fueron determinadas diversas actividades entorno a los resultados del Proyecto Apoyo a la Reforma del Sistema Jurídico Penal que responde a los objetivos definidos en la sesión inaugural de la Comisión Mixta como necesarios a la implementación del sistema. Las responsabilidades en la ejecución de las tareas planificadas, se han distribuido entre las distintas instituciones involucradas. En el año 2002 se ha sumado el Colegio de Abogados. De este modo, se ha descentralizado la ejecución de las tareas sin que las mismas pierdan un sentido común.

Las actividades determinadas por la Comisión Mixta han tenido su mayor incidencia en el ámbito del Poder Judicial y del Ministerio Público, ella como tal, prácticamente no ha realizado un seguimiento a propuestas que fueron derivadas a otras instancias estatales. Nótese que la ley no otorgó a la Comisión Mixta de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de su cometido, su gestión de coordinación y promoción política ha sido de suma utilidad en tareas como la del Tribunal Modelo, otros espacios de capacitación interinstitucional y la difusión de los resultados de la reforma y su incidencia en el régimen carcelario. El liderazgo asumido en ella por el Dr. Felipe Santiago Paredes, ha dado estabilidad y vigencia a sus emprendimientos.

Evidentemente el protagonismo inicial del Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia en el proceso de reforma, explican la gravitación de estas

instituciones en el sistema de implementación del nuevo programa normativo. Esta afirmación no niega que los demás entes estatales también se hicieron responsables de un aspecto de las transformaciones necesarias a la reforma del sistema. Esta descentralización, en la planificación y ejecución de las tareas, fue señalada desde un inicio como único instrumento que podía ser eficaz ante necesidades tan perentorias y urgentes. El arranque inicial, no permitió un acompañamiento sistemático de la Comisión Mixta a todas las instituciones que pretendía vincular la Ley 1.444/99; se centraron esfuerzos de tal manera a facilitar las acciones, garantizar el éxito, y paliar los efectos inmediatos de diversas crisis de la República en la etapa de transición.

Pasada la prisa inicial, un organismo como la Comisión Mixta puede seguir siendo útil como alto nivel de concepción de políticas globales que aglutine y animen el compromiso institucional de diversas entidades en la consolidación de la nueva justicia penal.

4. Algunos logros, deficiencias y desafíos.

4.1 La depuración y conclusión del sistema escrito.

Logros

El proceso de implementación, a través del Programa de Depuración de Causas, ha dado respuestas a uno de los problemas más sentidos del sistema escrito, la mora tribunalicia.

Por primera vez en la historia de los tribunales se cuantificó el número de causas atascadas en la lentitud de las rutinas de trabajo generadas por el Código de 1890 y se logró una sustancial modificación de su volumen.

Al inicio del proceso de liquidación, se inventariaron 180.931 causas. Con el apoyo de los equipos de trabajo, fueron dados legalmente de baja hasta agosto de 2002 el 93,7% de expedientes, es decir 169.667 causas,¹⁶⁴ quedaron activas apenas 6,7% de los expedientes. La aplicación de mecanismos procesales conclusivos en los expedientes en mora no ha generado reclamos ciudadanos; el objetivo de desagregar volumen de trabajo intrascendente a los fines de la justicia constitucional, para centrar la labor de los jueces liquidadores en causas de gran impacto social, parece ser un éxito. En agosto de 2002, en Asunción quedaba apenas el 0,8% de 76.516 causas inventariadas al inicio de los trabajos, es decir 586 causas; gran parte de éstas son de sumo interés para la ciudadanía por el tipo de conflictos en ellos contenidos.

La conclusión del sistema escrito, no implicó sobrecarga de trabajos insostenibles para los funcionarios vinculados a la realización del nuevo proceso. Casos de extrema gravedad e interés colectivo, fueron resueltos convenientemente sin que la entrada en vigencia de un nuevo sistema procesal frustré las expectativas de justicia penal en dichos casos. Un mal manejo del diseño

¹⁶⁴ Los datos corresponden al informe Global del Programa de Depuración de Causas de fecha 07 de octubre de 2002. En el mismo se informa sobre 21 localidades asistidas directamente por el Programa. Las fechas de los inventarios de depuración se cierran al término de las labores en cada Juzgado; sin embargo los mismos siguen trabajando a través de sus Secretarías. Las cifras representan pues un máximo a las fechas mencionadas; no se cuenta con una medición de todo lo depurado a la misma fecha.

legal podía haber producido extinciones de acciones en forma prematura y afectado gravemente el despegue del nuevo sistema procesal oral.

La inconstitucionalidad del plazo del art. 5 de la Ley N° 1.444/99 que establece «*En las causas iniciadas conforme al Código de Procedimientos Penales de 1890 que no concluyan por sentencia definitiva ejecutoriada o sobreseimiento libre ejecutoriado, a más tardar el 28 de febrero del año 2003, quedará extinta la acción penal y las costas serán impuestas en el orden causado*», ha traído tranquilidad al sistema de liquidación por demás prácticamente concluido en la primera instancia.

Deficiencias

No se ha dado cumplimiento a la clasificación de los expedientes antiguos obrantes en el archivo de los tribunales y organizado el muestreo para la destrucción de la papelería inútil como lo prevé la Ley 1.444/99.

No se ha organizado un sistema de registro de prófugos y no existe uniformidad de criterios del tratamiento que se dará a los habidos en este estado, después del 28 de febrero de 2003.

Desafíos

Concluir antes de la extinción de la acción penal los pocos casos que quedan en el viejo sistema.

Organizar documentalmente el cierre de los Juzgados de Liquidación.
Unificar criterios interpretativos para el 28 de febrero del año 2003.

4.2 La asunción de roles en los sujetos procesales en las etapas del proceso.

La vigencia de las etapas del procedimiento y la clara distinción de las funciones que corresponden a cada sujeto procesal es uno de los principales logros de la implementación.

Los sujetos procesales se han identificado con un modelo actuacional que tiende a cumplir con la normativa y los procedimientos avanzan hacia su resolución legal.

En el antiguo sistema, una gran cantidad de casos, quedaban definitivamente olvidados hasta la fecha de la prescripción de la acción. Si bien, los fiscales debían querellar en los delitos de acción penal pública, el rol efectivo que cumplían era el de emitir dictámenes intrascendentes y dilatorios en el proceso.

4.2.1 Función acusatoria

Logros

En muy poco tiempo, el Ministerio Público ha adquirido entidad e imagen ante la sociedad. La ciudadanía empieza a comprender su rol acusatorio exigiendo los servicios que debe prestar.

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de los fiscales, representa una oportunidad cierta para la judicialización de la actividad investigativa en el proceso penal. Devolver al Poder Judicial la posibilidad de hacer justicia fortalecerá la cultura de la legalidad.

El gasto público del Ministerio Público ha determinado una mayor inversión en el área de justicia. Ello permitirá el paso a una conciencia más comprometida con la justicia en la utilización de los recursos públicos. Esta opción será acrecentada en la medida que se desarrolle, en el seno del Ministerio Público, una política comunicacional adecuada y se perciba la optimización de la utilización de los recursos en una política penal más eficiente.

La investigación de los delitos de cara a la obtención de elementos de convicción incorporables al juicio y no simplemente el descubrimiento de la verdad real a cualquier precio, encuentra condiciones objetivas para su vigencia a través de la actuación procesal y los mecanismos de control puestos en vigor por el Código.

Se empieza a incorporar en la práctica un concepto de persecución selectiva fundada en principios constitucionales y controlables, en contra de la selectividad desordenada y encubierta del viejo sistema.

La víctima ha aparecido en el escenario del proceso como un sujeto de derechos, independiente a su posibilidad de querellar.

Deficiencias

La tensión generada por el control fiscal sobre el rol de otros entes estatales (policía y otros entes de control administrativo), no encuentra aún una resolución suficientemente coordinada y eficaz.

Existen requerimientos fiscales que denotan insuficiente conocimiento de los presupuestos sustanciales, procesales y formales.

No se cuentan con medios suficientes para que el Ministerio Público cumpla acabadamente con su función. Aún dentro de un modelo reactivo y no pro-activo, la demanda de servicios supera sus posibilidades institucionales.

La pro-actividad del Ministerio Público es necesario en ciertos campos como el de lucha por la corrupción y ella es sumamente onerosa.

La querrela adhesiva, no explota todas sus posibilidades de incidencia en la actividad acusatoria por desconocimiento de su rol.

La adhesividad de la querrela es un estorbo innecesario para el pleno ejercicio de los derechos de la víctima en el marco de la realidad de nuestro país y en el esquema ideológico consolidado en la comunidad jurídica.

Desafíos

Los mecanismos de capacitación, designación y remoción de fiscales deben ser mejorados.

■ ■ ■ Debe fomentarse una política de participación social en la determinación de los ejes rectores de la actividad acusatoria del Ministerio Público.

■ ■ ■ Comprometer la petición ciudadana en favor del presupuesto del Ministerio Público.

■ ■ ■ Lograr mejores niveles de coordinación y entendimiento con otras instituciones vinculadas al sistema penal.

■ ■ ■ Mejorar la actuación profesional de los abogados en el libre ejercicio y recuperar la querrela autónoma.

4.2.2 Defensa

Logros

La participación sistemática del cuadro de Defensores Públicos en los sistemas de capacitación, lo ubican en un standard superior en el medio profesional.

La percepción de las necesidades existentes en este campo, ha sido develada por el esquema procesal. El problema de la Defensa Técnica pasaba desapercibido en el antiguo sistema.

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de la Defensa Pública.

Deficiencia

No se ha discutido y consensado un modelo de Defensa Pública que potencie la actividad laboral de la abogacía y garantice mejor acceso a la justicia.

Los abogados en libre ejercicio, han accedido insuficientemente a espacios de capacitación laboral en el periodo de transición.

Malas utilizaciones del Código descuida aspectos relevantes para el correcto ejercicio de la Defensa (claridad de los autos de apertura a juicio, contaminaciones de los Tribunales de Sentencia en la actividad probatoria, etc.).

Desafíos

Concebir un modelo adecuado a nuestras posibilidades institucionales para la Defensa Pública y plasmarlas en un proyecto de ley.

Aumentar el nivel de vigencia de las garantías constitucionales logrando adhesión de la ciudadanía por considerárselas un aspecto esencial de la seguridad jurídica.

4.2.3 Jurisdicción

Logros

Se han puesto en vigencia condiciones objetivas para garantizar la imparcialidad de los jueces.

Los Tribunales de Sentencia se vinculan con la causa a partir del servicio del juicio sin crear una ligazón innecesaria con el expediente.

Los jueces aplican instituciones novedosas que implicaron un cambio paradigmático en el modo de resolver causas penales (suspensión condicional del procedimiento, criterio de oportunidad, etc).

Deficiencia

Existe poca claridad en algunos aspectos controvertidos del Código que se vinculan a la supervivencia de modelos inquisitivos de actuación judicial y que permiten un modelo de justicia penal distante al del modelo normativo.

Existen decisiones judiciales que denotan insuficiente conocimiento de los presupuestos sustanciales, procesales y formales de las instituciones vigentes.

El Juez, además de la función propia de su cargo, ejerce aún funciones de vigilancia y dirección sobre la esfera administrativa; ello le distrae del rol propio de su cargo.

La Judicatura de Paz atraviesa una profunda crisis y no se han encarado suficientes iniciativas al respecto.

Desafíos

Mejorar el sistema de organización del servicio de justicia de tal manera a no ocupar jueces en funciones que no sean las propias de su cargo.

Promover la pro-actividad judicial en la conducción de los procesos de reforma.

Los mecanismos de capacitación, designación y remoción de jueces deben ser mejorados.

Unificar criterios jurisprudenciales para favorecer la seguridad jurídica.

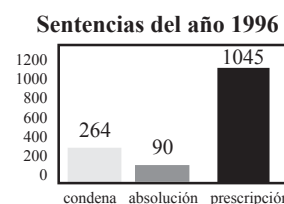
Desarrollar una política comunicacional que clarifique el rol del juez penal a la ciudadanía.

4.3. La vigencia del juicio previo.

Logros

El procedimiento escrito del Código de 1890 y sus modificaciones, legó un sistema procesal prácticamente sin juicio. En un relevamiento de la cantidad de sentencias del año 1996, pudo constatarse que en 1.045 casos se declaró la extinción de la acción, lo que representa el fracaso del procedimiento y la ausencia de un juicio. El estudio indica, que toda la estructura judicial de la época apenas pudo producir 264 condenados y 90 absueltos con los juicios (plenarios) de aquella época.¹⁶⁵

¹⁶⁵Cuadro comparativo de Sentencias Penales del año 1996 en toda la República. El estudio fue realizado con un análisis de las sentencias dictadas en el viejo proceso de 1890.



Sólo en el año 2000 se realizaron 40 juicios orales de acción penal pública en la circunscripción de la capital. En el año 2001 se realizaron 203 juicios en Asunción. Un estudio comparativo de los resultados de los juicios de acción penal pública y de acción penal privada del año 2000-2001 demuestra que mientras el 7% fueron absueltos en la acción penal pública, en la acción penal privada fueron absueltos el 39% de los juzgados. Esto indica la vigencia de la jurisdicción como un filtro ante requerimientos desproporcionados o infundados; los fiscales no se arriesgan a llegar a juicio sin pruebas, lo que no siempre sucede cuando la pasión de la víctima es la fuerza motriz del procedimiento.

Las cifras expuestas son significativas. Téngase en cuenta que los juicios orales en las acciones penales públicas implican haber transitado por todas las demás etapas del procedimiento.

Puede concluirse que se ha llegado a implementar el juicio oral y público y éste necesariamente tiende a constituirse en un referente institucional en el que la sociedad constata la vigencia del mecanismo punitivo como signo de vigor del ordenamiento positivo.

Deficiencias

La falta de recursos no ha permitido la realización de juicios en sitios próximos o propios de la comunidad inmediatamente afectada por el hecho punible. Esto permitiría el rescate del concepto de juicio como instrumento de redefinición de la violencia social.

Un análisis de las acusaciones, las sentencias y los temas propuestos en las jornadas de capacitación permite identificar deficiencias en la aplicación de la ley. Existe una errónea interpretación y práctica judicial que tolera imprecisiones a la hora de determinar el objeto del juicio, la actividad probatoria y la redacción de la sentencia.

La mala utilización y resolución de los recursos. Se tiende a invadir la competencia de los tribunales orales yendo más allá del control de la aplicación del derecho.

Desafíos

Profundizar la capacitación de la comunidad jurídica para una correcta utilización del juicio y la vía recursiva.

Construir canales para tornar más efectivo los efectos comunicacionales del juicio oral y público.

Crear espacios de capacitación y diálogo de los magistrados a los efectos de propiciar una mejor jurisprudencia.

Mejorar el sistema organizativo de los tribunales de sentencia para un mejor aprovechamiento de sus posibilidades.

4.4. El uso alternativo del poder coercitivo estatal para la resolución de conflictos penales.

Logros

El antiguo sistema no contaba con otra reacción estatal prevista en la norma que no fuera la aplicación efectiva de la sanción penal. El nuevo proceso incorporó instituciones que permiten resolver el conflicto suscitado por el hecho punible sin la utilización de la coerción penal.

Los jueces, fiscales, abogados y la sociedad, han dado pasos significativos hacia una sociedad menos violenta en su sistema punitivo con la implementación del código.

Instituciones como la suspensión condicional del procedimiento, el criterio de oportunidad, la extinción de la acción por conciliación, etc. vienen siendo aplicadas. La suspensión condicional de la pena, combinada con el juicio abreviado responde también a esta nueva perspectiva de política criminal.¹⁶⁶

Deficiencias

Una incipiente organización de la Asesoría de Prueba resta trascendencia a los efectos de la aplicación de las nuevas instituciones.

La política comunicacional no logró contrarrestar las exigencias irracionales de un discurso de seguridad ciudadana fundada en el retribucionismo y la doctrina de la prevención que identifica a estos mecanismos como elementos criminógenos.

¹⁶⁶ Un reciente estudio de las resoluciones dictadas en Asunción, demuestran la vigencia de estas instituciones. Fuente: informe elaborado por la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal. Noviembre, 2002.-

	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002	TOTAL
CONCILIACIÓN				
Cantidad de Causas	74	330	199	603
Cantidad de Personas	91	360	210	661
CRITERIO DE OPORTUNIDAD				
Cantidad de causas	114	168	105	387
Cantidad de personas	124	197	183	504
SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO				
Cantidad de causas	92	251	269	612
Cantidad de personas	114	387	333	834
SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL				
Cantidad de causas	23	188	129	340
Cantidad de personas	28	301	166	495
SUSP. COND. DEL PROCEDIM.				
Cantidad de causas	56	193	153	402
Cantidad de personas	65	231	192	488
APLICACIÓN DE DESESTIMACIÓN				
Cantidad de causas	780	1386	1031	3197
Cantidad de personas	851	1518	1074	3443
PROCEDIMIENTO ABREVIADO				
Cantidad de causas	203	490	131	824
Cantidad de personas	232	522	161	915
TOTAL DE CAUSAS	1342	3006	2017	
TOTAL DE PERSONAS	1505	3516	2319	6365

Desafíos

Establecer sistemas de captura de datos, seguimiento y procesamiento de información que permita medir con facilidad los efectos de la aplicación de estas instituciones en la perspectiva de una nueva política criminal.

Establecer una política comunicacional que permita identificar los efectos positivos de estas instituciones en el tratamiento de los conflictos penales.

4.5 La celeridad de los procesos.

Logros

Una medición comparativa del tiempo de duración del proceso efectuado en el año 2001, por la Oficina Técnica, ha demostrado que el procedimiento penal establecido en la Ley 1.286/98 ha disminuido en hasta 79% menos la tramitación de las causas para arribar a sentencias condenatorias o absolutorias¹⁶⁷.

Como nunca antes, la ciudadanía puede ser informada sobre los resultados del encausamiento de una persona, cuando todavía se encuentra fresco en la memoria colectiva la comisión del hecho punible.

Deficiencias

El sobrecargo de trabajo y un déficit en el sistema organizativo, produce retardos en los cumplimientos de ciertos plazos procesales.

Desafíos

Contar con una organización que permita la atención de mayor cantidad de causas en el menor tiempo posible.

4.6 La transparencia y participación ciudadana.

Logros

La publicidad ha sido garantizada no sólo a través de la realización del juicio sino de las medidas adoptadas para transparentar el funcionamiento de los tribunales de justicia (constitución aleatoria a través de sorteos públicos, previsión del sector dedicado a los comunicadores en las salas de audiencias, etc.).

La ciudadanía tiene libre acceso a los juicios y la restricción a la publicidad se ha manejado dentro de las previsiones de ley sin que ello produjera ninguna queja.

El sistema de medidas alternativas a la aplicación de la punición, inició un contacto entre el sistema de justicia y otros estamentos de la sociedad. De esta coordinación de esfuerzos puede surgir nuevos niveles de participación ciudadana en la justicia penal.

¹⁶⁷ Cuadro comparativo de tiempo de duración del proceso. Fuente: Informe Avances de la Implementación del nuevo sistema penal. Elaborado por la Oficina Técnica para la implementación de la reforma del sistema penal. Agosto, 2001.-

Deficiencias

Habiéndose previsto roles de estamentos administrativos en la política comunicacional de los tribunales, no se han ejecutado actividades suficientes para promover la participación de los ciudadanos en el control de los juicios públicos (folletería, visitas guiadas, etc).

No existe suficiente capacitación en los responsables de los medios masivos de comunicación para transmitir con exactitud los hechos acontecidos en el marco del proceso penal.

Desafíos

Establecer una política comunicacional que permita recoger todos los frutos de la oralidad en la construcción de la conciencia colectiva.

Planificar acciones sistemáticas desde los servicios a la publicidad de los tribunales.

4.7 Mayor eficiencia del servicio de justicia penal.

Logros

Según un estudio hecho sobre la cantidad de condenados y absueltos en el año 2000-2001, en comparación con el año 1996, pudo constatarse que de 264 condenados en toda la República, en el año 2000 se pasaron a 715 en el nuevo proceso oral y a 843 en los cuatro primeros meses de 2001. Mientras que, de 90 absueltos en el año 1996 se pasó a 61 absueltos en el año 2000 y 86 en los cuatro primeros meses del año 2001. Estos índices denotan un crecimiento sustancial en el poder punitivo estatal. No se tiene precedentes de un aumento similar en la cantidad de condenas.

La mayor eficiencia punitiva se refleja también en un estudio del total de condenados en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. El dato referencial del año 1999 arrojaba el resultado de 7% de condenados y 93% de presos sin condena. Con los informes remitidos por los distintos Juzgados de la República, pudo ser determinado que para agosto del 2001 se tenía una relación de 44% de condenados contra 56% de presos sin condena. El nuevo índice nos ubica en el término medio del promedio de presos sin condena del MERCOSUR (55,5%) extraído de un estudio de Elías Carranza¹⁶⁸. Cabe destacar que el 55% de estos condenados contaban con sentencia firme y el 45% restante tenían sentencias recurridas.¹⁶⁹

Se ha incorporado la utilización de medidas alternativas y sustitutivas a la prisión preventiva. Esto ha cuestionado -desde la práctica- la utilización de la prisión preventiva como pena anticipada y la distorsión del principio de inocencia. Un estudio hecho sobre las resoluciones dictadas en cinco de los seis Juzgados Penales de Garantía, de la ciudad de Asunción, indican que en el año 2002 fueron aplicadas 1.158 medidas alternativas, 738 prisiones preventivas y 302 medidas sustitutivas. De todas estas medidas alternativas y sustitutivas, apenas 7 casos tenían previstas vigilancia policial permanente y 158 vigilancia policial aleatoria; 82 casos

¹⁶⁸ILANUD. Elías Carranza. 2001.-

¹⁶⁹Informe elaborado por la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal. Año 2001.

obligaban a la persona a un sistema de control personal o institucional; 1.051 casos obligaban al procesado a presentarse periódicamente ante una autoridad; 917 casos prohibían la salida del país o de algún ámbito territorial; 60 casos prohibían la concurrencia a reuniones o determinados lugares; 196 casos prohibían la comunicación con personas determinadas; 933 casos obligaban a una caución, y 274 casos obligaban a alguna otra medida.

La utilización de nuevos modelos de organización de los servicios de apoyo a la gestión jurisdiccional y el servicio de justicia, han sentado bases para una profunda reforma administrativa que es requerida para garantizar mayor eficacia en la función jurisdiccional.

La personalización en la atención judicial de las audiencias.

Deficiencias

La organización judicial transitoria se encuentra en crisis y sus desajustes ha producido la supervivencia de la delegación de funciones en los últimos tiempos. Ciertamente los niveles son muy diferentes a los que se daban en el proceso escrito, sin embargo no por eso no merecen una especial atención. Cabe destacar que la concurrencia personal del juez en las audiencias y en los espacios de resolución, ha sido uno de los mayores logros del nuevo sistema.

No existe un sistema para el acabado control y seguimiento de la aplicación de ciertas medidas alternativas.

No se ha planteado con suficiente profundidad la reforma policial y penitenciaria. Esto afecta el cumplimiento de los fines de la reforma penal. Existen esfuerzos aislados que deben coordinarse y abrirse a una amplia participación ciudadana.

La actual organización judicial no es estructuralmente amable con abogados y ciudadanos. Deben mejorarse los servicios de atendimento al usuario.

Desafíos

Profundizar la reforma administrativa requerida para la correcta reorganización de los organismos de servicio a la función jurisdiccional.

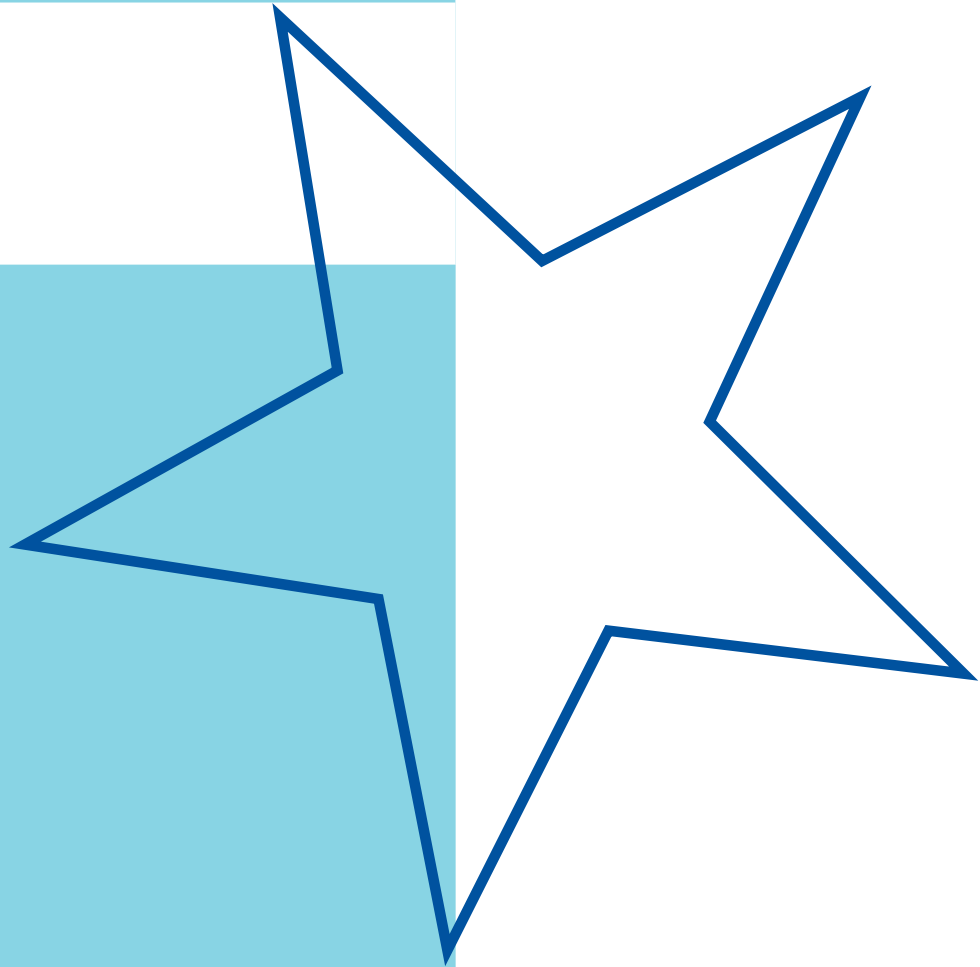
Montar un sistema eficiente para el control y seguimiento de las medidas alternativas a través de una red interinstitucional.

Mejorar el sistema estadístico y de procesamiento de datos para la evaluación del funcionamiento del sistema.

Trabajar en las reformas de los sub-sistemas vinculados en la justicia penal garantizando niveles de coordinación, claridad en los roles y amplia discusión ciudadana de los ejes temáticos.

Profundizar la reforma administrativa del Poder Judicial.

**Análisis
comparativo**



análisis

ANÁLISIS COMPARATIVO FINAL SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA REFORMA EN PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

Por Adrián Marchisio

1. Introducción

En este capítulo se intentará sintetizar los aspectos más significativos del proceso de implementación de la reforma procesal penal vigente en Bolivia, Chile y Paraguay, dado que en el caso de Argentina, por encontrarse en un estadio distinto no resulta comparativamente viable. En el caso de Argentina, precisamente puede consultarse el grado de evolución desarrollado por la reforma penal en el Informe Nacional del Ministerio Público Fiscal.

Para que resulte metodológicamente más sencillo, se describen sintéticamente cada uno de los actuales sistemas judiciales de los diferentes países, y asimismo se practica un análisis individual respecto de las estrategias en particular desarrolladas por cada organismo (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensa Oficial). Este punto de análisis permite verificar la dinámica que posee cada estamento, y el compromiso diverso que presenten sus operadores, en los distintos niveles.

Finalmente se concluye con algunas consideraciones en orden al grado de avance en la implementación de la reforma que se puede observar del análisis minucioso de cada informe nacional y, del intercambio mantenido personalmente con los actores del sistema que asistieron al seminario que dio origen a esta obra.

2. Bolivia

En Bolivia, a partir del retorno de la democracia en el año 1982, surgió la necesidad de fortalecer las instituciones, sobre la base de un verdadero Estado de Derecho que garantice la seguridad jurídica. Así fue que desde el año 1994, se notaron las reformas más significativas, entre las que se destacan: la abolición de la prisión por deudas, la fianza juratoria contra la retardación de justicia (1996) y,

la sanción del Nuevo Código Procesal Penal (1999). Esta reforma permitió la transformación radical de un proceso que era de neto corte inquisitivo a un proceso acusatorio, donde se hace patente el principio del debido proceso, la presunción de inocencia, la oralidad, contradicción, inmediación de la prueba y lo más importante, la participación ciudadana, concretada con la instauración de los tribunales mixtos –escabinados–, integrado por jueces técnicos y legos.

La transformación fue paulatina y abarcó varios aspectos. Comenzó con la recategorización de los delitos que eran considerados de acción pública, que pasaron a ser semipúblicos o de acción privada. Luego se reformó el régimen de la prescripción de medidas cautelares y la introducción de salidas alternativas para finalmente –a partir de mayo de 2001–, completar el esquema con la vigencia completa del nuevo ordenamiento procesal penal.

El proceso fue signado por la idea de democratizar la justicia, abrirla a la participación ciudadana, devolver a la víctima el rol que merece y, garantizarle al imputado los principios de oralidad, contradicción y el carácter restrictivo de las medidas cautelares.

Entre los ejes de la reforma, cabe destacar la idea de aumentar los niveles de eficiencia, entregando la investigación al Ministerio Público y dotándolo del principio de oportunidad y salidas alternativas coherentes con tales objetivos. Estas herramientas fueron diseñadas con el objeto de prestar atención a los casos más graves y priorizar la solución al conflicto sobre la respuesta punitiva, especialmente teniendo en cuenta el interés de la víctima y la necesidad de que la sustanciación del proceso no provoque su revictimización y, de esta forma, rescatar lo substancial sobre lo formal.

Por otra parte, la reforma también hizo hincapié en la morosidad judicial, estableciendo un término máximo de tres años para la duración de todo proceso y, fijando en seis meses el plazo para la investigación preliminar.

En consonancia con este espíritu de transformación, en el orden institucional se presentaba como inevitable una reestructuración del sistema de administración de Justicia, que es justamente el órgano encarado de salvaguardar la garantía de tutela judicial efectiva. En el año 1994 empieza a concretarse este objetivo, consagrando la reforma de la estructura orgánica y de recursos humanos del Poder Judicial.

En esencia, la *Corte Suprema* deja de concentrar todas las funciones de gobierno y jurisdiccionales que, a partir de ese momento, pasan a ser compartidas con dos órganos más: *el Tribunal Constitucional* y *el Consejo de la Magistratura*.

De este modo, se reserva a la Corte Suprema la facultad exclusivamente jurisdiccional de conocer en los recursos de casación y revisión de sentencia mientras que el control de constitucionalidad pasa a ser competencia del Tribunal del mismo nombre. Por su parte, también dejan de pertenecer al alto tribunal las funciones de gobierno, que a partir de ese momento, son trasladadas al Consejo de la Judicatura.

La organización del Poder Judicial boliviano es de tipo piramidal, y en su cumbre se ubica la Corte Suprema, que es la encargada de entender en los recursos de casación, revisión de sentencias y extradiciones. Luego se hallan las

nueve Cortes Superiores (tribunales colegiados que en otros países reciben el nombre de Cámaras), que tratan en apelación las sentencias. A su vez, también se encuentran los Tribunales de Sentencia (compuestos por un tribunal escabinado), integrados por dos jueces técnicos y tres ciudadanos.

Los Tribunales de Sentencia son la mayor innovación en la materia y si bien se hallan presididos por un juez técnico, toman sus decisiones en base a la votación de todos los integrantes, cuya mayoría precisamente la representan los ciudadanos comunes, elegidos por sorteo. Estos tribunales poseen competencia en todos los delitos con pena de prisión mayor a 4 años. Los delitos con pena menor a esa franja son juzgados por Jueces de Sentencia (unipersonales).

Finalmente se hallan los Jueces de Instrucción que, a pesar de que mantienen esta antigua denominación, actúan como jueces de garantía en la etapa de investigación preparatoria y resuelven las contingencias vinculadas con los procesos abreviados y las conciliaciones.

Una vez dictada la condena o la suspensión condicional del proceso, interviene el Juez de Ejecución Penal, que controlará todo lo atinente al cumplimiento de la condena, la libertad condicional o las condiciones impuestas para la suspensión del proceso.

La escala salarial promedio para un juez de la Suprema Corte asciende a los US\$ 3600, mientras que los integrantes de las Cortes Superiores perciben US\$ 2.180 y los de Sentencia e Instrucción entre los US\$ 700 y US\$ 1000.

Es importante destacar que, además de la amplia participación de la ciudadanía en el juzgamiento de los delitos graves, rige el sistema de valoración de la prueba, basado en la sana crítica y la inmediación del juzgador.

La experiencia recogida en el corto tiempo de implementación de los tribunales ciudadanos ha sido exitosa y, se advierte un serio compromiso de la ciudadanía que participó con honestidad y orgullosa de ser un factor decisivo en el juzgamiento de sus pares. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que Bolivia – como la mayoría de los países de la región –, aún carece de un sistema de protección de testigos, jueces, fiscales, y jurados, que resulta indispensable para garantizar la tranquilidad de los operadores y de los ciudadanos que colaboran en la administración de justicia, a la hora de juzgar hechos muy graves.

Como se indicó, en la nueva estructura del Poder Judicial, el *Consejo de la Judicatura* es uno de los órganos de mayor trascendencia, creado en el año 1997 como el órgano administrador y disciplinario del Poder Judicial.

Su principal objetivo es brindar mayor transparencia a los sistemas de selección de los aspirantes a la magistratura, y elevar los niveles de capacitación por medio de la instauración de la carrera judicial y, un sistema de evaluación permanente. Extremos que se han concretado a través del reglamento aprobado por Acuerdo 160 del año 2000.

El nuevo sistema de selección está dividido en tres fases: la primera es un concurso de antecedentes, luego un examen de oposición y, finalmente, un curso de capacitación inicial de 6 meses en la función a la que se aspira. De esta forma, se deja atrás el poco transparente sistema anterior, que tan sólo exigía la calidad

de abogado, y donde el plan de estudios de las universidades tampoco estaba preparado en orden al perfil que exige la función judicial.

Lo novedoso del sistema es que propone una capacitación permanente, que involucra una evaluación también periódica de los magistrados en funciones, que puede ser determinante para que continúen en el cargo o, para poder ascender en la carrera judicial.

En materia disciplinaria, el Consejo de la Judicatura es el que posee reservada esta función, y actúa primero a través de una Unidad de Régimen Disciplinario, que realiza el sumario o investigación necesaria para formular la acusación correspondiente.

Luego actúa el Tribunal Sumariante, que constituye la primera instancia de juzgamiento y después, el Pleno del Consejo de la Judicatura, que conoce en grado de apelación y tiene facultades para revisar las sanciones impuestas por el Tribunal Sumariante. Sanciones que van desde apercibimientos o multas del 20% del sueldo, hasta la destitución.

El sistema de asignación de casos, en todos los niveles, es por sorteo y por medio del sistema informático denominado IANUS, que adjudica el caudal de casos de acuerdo a la complejidad y carga de trabajo que posee cada juzgado. Procedimiento que se utiliza tanto para los juzgados de Instrucción, como para los juzgados y tribunales de Sentencia.

En el caso de las Cortes Superiores, los expedientes se distribuyen según el orden de entrada, entendiendo cada apelación o recusación como un caso distinto. Y frente a la Corte Suprema, no hay mecanismo de distribución debido a que se trata de un órgano colegiado que conoce en pleno.

Desde la perspectiva del Poder Judicial, entre los mayores inconvenientes que se han detectado en los primeros tiempos de la reforma, se encuentra la dificultad de llevar adelante la audiencia oral, en especial teniendo en cuenta que aumentó el rol protagónico de las partes (fiscal y defensor) y que, prácticamente, es nulo el papel del juez. En este sentido se pudo advertir que *ab initio* fue dificultoso que el juez se apartara del rol que por tanto tiempo venía desempeñando, para colocarse en el lugar de árbitro, sin posibilidad de interrogar y producir prueba extraordinaria.

Los inconvenientes entre el Ministerio Público y su relación con la policía también fue materia de trastornos que repercutieron en la actividad de los jueces en los primeros tiempos de la implementación del nuevo sistema, pero que a esta altura, ya han sido subsanados. En este orden, también se advierte que los problemas tienen que ver con el acomodamiento institucional al nuevo rol del Ministerio Público, más que a problemas estructurales o de la legislación sancionada.

Por último, se visualiza como complejo el proceso de liquidación de los casos pertenecientes al viejo sistema procesal, puesto que la ley ha proyectado su conclusión para el mes de mayo del año 2004, pero frente al caudal de casos aún en trámite, se presenta como un objetivo difícil de alcanzar.

Demás esta decir que éste, es un problema común a todos los procesos de reforma y que, más allá de las diversas estrategias que se han ensayado en los

distintos países, siempre resulta un obstáculo difícil de sortear en los procesos de reforma.

En lo atinente específicamente al *Ministerio Público*, cabe destacar que en Bolivia este organismo nació en 1825, en el ámbito de la Corte Suprema como defensor de la legalidad y los intereses de la comunidad, pero que nunca tuvo verdaderamente ese rol, puesto que –como la actividad investigadora era monopolizada por el Poder Judicial–, su función en la mayoría de los casos era de tipo formal. A tal punto que en el año 1937 se suspendieron por decreto las fiscalías provinciales.

Recién en el año 1993, con sanción de la Ley Orgánica del Ministerio Público, surge nuevamente este órgano, pero sobre los presupuestos de un ordenamiento procesal aún vetusto, que continuaba otorgándole un rol puramente formal y dependiente del Poder Judicial. Por ello, fue necesario esperar a la sanción de la nueva ley orgánica en el año 2001, que en consonancia con la reforma del ordenamiento procesal, le otorgó al Ministerio Público verdaderas facultades investigativas y requirentes, a punto tal de convertirlo en el órgano esencial de la investigación penal.

De esta forma, se conformó un Ministerio Público organizado bajo los principios de unidad de actuación y jerarquía, integrado por el Fiscal General de la Nación, los Fiscales de Distrito, los Fiscales de Recurso, los Fiscales de Materia y, los Fiscales Asistentes.

De acuerdo al nuevo estatuto, la selección de los fiscales se realiza por concurso de mérito y oposición y, el 50% de las vacantes deben estar cubiertas por miembros de la carrera fiscal.

El Fiscal General es designado por el Congreso Nacional, por las 2/3 partes de sus miembros presentes y dura diez años en su cargo; el Fiscal de Distrito es elegido por los diputados, por idéntico porcentaje pero del total de miembros de ese cuerpo colegiado; los Fiscales de Recurso son designados por el Tribunal de Concurso, al igual que los de Materia y Asistentes (en todos los casos se trata de cargos permanentes, a diferencia del sistema anterior, donde muchos de ellos tenían un término acotado de función).

Sin embargo, como los Fiscales de Distrito –a ocho años de la creación del cargo–, no fueron elegidos por el Congreso, no se puede integrar el Consejo Nacional, y por tanto, los restantes fiscales fueron designados interinamente por 12 meses, hasta que se complete todo el procedimiento de selección. Esta circunstancia incide directamente en la estabilidad de los integrantes del Ministerio Público dado que, si bien legalmente está previsto un sistema de carrera judicial, la falta del Consejo Nacional por las razones antes apuntadas, impide que los nombramientos efectuados tengan carácter definitivo.

Evidentemente, más allá de las razones de tipo coyuntural, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, se trata de un impedimento más de tipo político que estructural. Y en el trasfondo de esta resistencia, se advierte que desde lo formal se intenta transparentar el funcionamiento de los integrantes del Ministerio Público, pero en la práctica pareciera que este objetivo no es tan claro, y por tanto no se les otorga la inamovilidad en el cargo que garantizaría una mayor

cuota de independencia en su desarrollo funcional, aún en contra de los funcionarios del gobierno.

De modo tal que, los nombramientos que efectúa el Fiscal General revisten el carácter de fiscales «adjuntos», con una duración de aproximadamente un año que en muchos casos es prorrogable, gracias a las tareas de coordinación emprendidas por la Dirección de Recursos Humanos, de reciente creación.

En lo que hace a la estructura organizacional, la Fiscalía General cuenta con un Consejo Nacional (integrado por el Fiscal General y los nueve Fiscales de Distrito); un Tribunal de Concurso (compuesto de tres funcionarios de la Fiscalía de Distrito de la región, un representante del Colegio de Abogados y uno de la universidad pública); un Tribunal Nacional de Disciplina (conformado por 12 abogados de prestigio, que juzgan a los Fiscales de Distrito y, en segunda instancia al resto de los funcionarios), y el Inspector General, que recibe y procesa las denuncias formuladas contra los funcionarios del Ministerio Público, que goza de total autonomía funcional.

El Ministerio Público además cuenta con diversas direcciones que colaboran en la tarea administrativa y de conducción del organismo (recursos humanos, administración, etc.)

La capacitación de los miembros del organismo está a cargo del *Instituto de Capacitación*, (organismo creado especialmente), teniendo en cuenta que en el año 2002 empezó a regir el nuevo ordenamiento procesal y, era imprescindible aumentar los niveles de formación de los operadores judiciales.

Por otra parte, los fiscales son evaluados periódicamente por el área de recursos humanos, en dos etapas: los dos primeros años de su designación reciben una evaluación semestral y, si dos de ellas obtienen calificación insuficiente, se traducen en un retiro con causal justificada. Luego de los dos años, pasan a la carrera judicial propiamente dicha y, reciben una evaluación anual. Pero también en este caso, si durante dos años consecutivos su calificación es insuficiente, deben cesar en su puesto.

La calificación se integra por distintos ítems, pero entre ellos se destaca la cantidad de casos resueltos, la evaluación conceptual que realiza su superior jerárquico, las realizadas por su colegas y, las denuncias que se hayan presentado en su contra.

Sin embargo, actualmente tampoco se encuentra aprobado el reglamento de evaluación, razón por la cual es vulnerable a injerencias externas e internas y, también ello incide en *la estabilidad funcionaria débil* antes referida. Es por ello, que más allá del espíritu de la reforma, se observa que muchos integrantes del Ministerio Público prefieren desplazarse hacia otras áreas del Estado que proporcionen mayor estabilidad.

Por otra parte, los sueldos son abonados directamente por el Tesoro General, lo que impide disponer modificaciones en el salario o implementar incentivos.

Actualmente los salarios de los fiscales son superiores a los de los jueces de igual jerarquía (en especial los de Materia y Asistentes), circunstancia que dista mucho de lo ocurrido antes del año 1999, donde ni siquiera eran equiparables. En

líneas generales los Fiscales de Distrito cobran una remuneración mensual de aproximadamente US\$ 2.250, los Fiscales de Recurso US\$ 1.731, los de Materia entre US\$ 1332 y 1065 y, los Fiscales Asistentes US\$ 639.

El sistema de asignación de casos es en orden de llegada y, respetando la especialización de los fiscales asignados a cada división. Aunque, como aún subsiste el sistema procesal viejo, los fiscales están divididos en liquidadores y de implementación, de modo tal que el plantel se completa a medida que los fiscales de liquidación terminan los casos del viejo sistema.

En lo que hace al cúmulo de trabajo, se verifica un promedio de 1,28 causas por día y por fiscal, pero cuya distribución es desigual (mientras que algunas regiones pequeñas poseen 60 casos al año, otras tienen más de 500). Sin embargo, más allá de estos desequilibrios, teniendo en cuenta el volumen de casos que manejan los grandes centros urbanos de otros países, el número es relativamente bajo y hace esperar un procesamiento adecuado de las investigaciones.

En cuanto a las relaciones del Ministerio Público con las otras autoridades, se puede afirmar que la Policía Nacional es el organismo con el que se generaron mayores inconvenientes, en particular porque actualmente la dirección funcional del proceso está en manos de los fiscales, pero jerárquicamente los policías dependen de los mandos policiales. Para solucionar estos inconvenientes, se dictó el *«Manual de Actuación del Fiscal y del Policía durante la etapa investigativa»*, que para que tuviera verdadera operatividad, fue aprobado por la Fiscalía General y el Comandante Nacional de la Policía Nacional.

También se verificaron inconvenientes con los jueces de instrucción, porque en algunos casos apreciaron que se le habían cercenado las facultades investigativas y de persecución, en particular, al no poder decidir definitivamente sobre la prosecución del proceso o su desestimación. Sin embargo, esta resistencia inicial, fue superada a través de comisiones de coordinación y cursos de capacitación conjunta para jueces y fiscales, que en esencia estuvieron destinados a elaborar estrategias para lograr un mayor acercamiento y una adecuada comprensión del nuevo rol adjudicado a cada uno de los operadores.

En resumen, se puede apuntar que los inconvenientes que se han presentado en la implementación de la reforma, especialmente en lo tocante al Ministerio Público Fiscal, tienen más que ver con la falta de experiencia, y en algunos casos la carencia de voluntad política para implementar todos los extremos de la reforma, que con la buena o mala predisposición de los operadores judiciales.

Evidentemente el cuerpo normativo y estatutario es de avanzada y completo, sin embargo aún se advierte cierta resistencia para implementar algunos de los institutos creados, conforme al espíritu de la ley, y en esta tarea, será vital la impronta que le brinden los magistrados de ese organismo, así como también la comunidad jurídica en general.

De alguna forma, este letargo en la implementación de algunas cuestiones claves para el adecuado funcionamiento del sistema, se debe a que la reforma fue impulsada por pocos profesionales que, con la ayuda de la cooperación internacional, hicieron posible la transformación comentada. De modo tal que, si bien se logró la sanción de las leyes que posibilitaron la reforma, la falta de voluntad

política y el débil convencimiento sobre la necesidad de reforma conspiraron -y conspiran- en el proceso de implementación.

Una de las repercusiones directas de esta falta de respaldo político. Se evidencia en la carencia de recursos necesarios que, en parte en esta primera etapa, fue salvada por los organismos de cooperación internacional, pero que constantemente obliga al Ministerio Público a acudir al Poder Ejecutivo y al Legislativo, en busca de un presupuesto complementario. Esta circunstancia que, más allá de demostrar la falta de apoyo gubernamental con al reforma, expone al Ministerio Público –que debería ser totalmente independiente–, a injerencias no recomendables ni deseadas, que contrarían el espíritu de la transformación implementada.

Ello se destaca como un factor decisivo, que incide directamente en la eficiencia de la investigación criminal, dado que al no contar con equipamiento técnico adecuado, ni con el Instituto de Investigaciones Forenses -a pesar de los progresos invertidos en materia legislativa-, los principales medios de prueba aún siguen siendo la prueba testimonial, la declaración de la víctima y, en ocasiones, la del propio imputado.

Las carencias señaladas han complicado también la posibilidad de planificación a largo plazo, dado que a dos años de vigencia de la ley orgánica, aún no se ha dictado la normativa interna necesaria para un adecuado funcionamiento del Ministerio Público, ni se logró la modificación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y, otros órganos y estructuras conexas, que inciden directamente en el sistema de administración de justicia.

Respecto del sistema de Defensa Penal Pública, puede señalarse que históricamente era ejercido por defensores oficiales dependientes de la Corte o - en algunos casos- por abogados en su primer año de graduación que trabajaban en forma honoraria. De modo tal que se trataba de una tarea que podría calificarse como meramente «formal».

Recién con el Programa de Defensa Pública del año 1992, nace como órgano del Ministerio del Interior y Justicia, originalmente dependiente del Poder Ejecutivo y, actualmente, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En el año 1996 se complementó el sistema con el Programa de Defensa Pública Rural, con apoyo de la cooperación internacional.

De modo tal que, del sistema de defensores oficiales dependientes de la Corte, se pasó a un sistema de defensa pública ejercida por abogados dependientes del Ministerio de Justicia. Y de esta forma, el antiguo sistema en proceso de defensa, quedó en franca reducción.

Por otra parte, en el proyecto de ley Orgánica del Poder Judicial que está en tratamiento, se planifica concluir con el sistema de defensa oficial y, eliminar del ámbito de su competencia el servicio de defensa, que de acuerdo a la reforma proyectada pasaría totalmente a la esfera del Ministerio de Justicia (Poder Ejecutivo).

De acuerdo a la normativa constitucional y, al nuevo Código Procesal Penal boliviano, el derecho de defensa rige desde la primera imputación –incluso desde la aprehensión policial– y, debe ser garantizado en todas las etapas del proceso

hasta el cumplimiento de la condena. Asimismo, el marco normativo vigente obliga al Estado a brindar este servicio a toda persona carente de defensa privada, independientemente de su condición económica, el tipo de delito imputado o la gravedad del hecho.

Si bien la Constitución Política del Estado reconoce el derecho de defensa legal y gratuita, el Servicio de Defensa Pública no posee jerarquía constitucional, como sí lo tiene su contraparte, el Ministerio Público. Además, la Defensa Pública carece de un sistema de carrera judicial que lo incentive y, tampoco posee un régimen disciplinario preciso.

Todo ello motivó la elaboración del proyecto de Ley del Servicio Nacional de Defensa, que se encuentra en tratamiento, pero que en lo medular intenta remediar estas dos grandes falencias señaladas precedentemente.¹⁷⁴

Por otra parte, cabe resaltar que los defensores son los funcionarios que menos atención han recibido desde los distintos operadores que sostienen la reforma. Circunstancia que se traduce también en la falta de capacitación de los defensores puesto que, si bien antes de la reforma del año 2001 muchos fueron capacitados, los bajos salarios y la falta de una estructura hizo que la mayoría de estos funcionarios abandonaran el cargo para incorporarse a otras instituciones.

A esta situación contribuye el hecho de que dichos magistrados son nombrados por el Ministerio de Justicia y no tienen ningún tipo de estabilidad. Por esta razón, la mayoría de sus integrantes opta por incorporarse a otro organismo que le permita realizar una carrera con progreso profesional (como el Ministerio Público –con las salvedades apuntadas– o el Poder Judicial).

Además, la defensa pública no cuenta con ningún instituto propio de capacitación y, las actividades que respecto a esta materia se realizan, son organizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero como se adelantó, no están orientados a fortalecer una carrera judicial y, tampoco son acompañados con acciones concretas que tiendan a remediar el problema de la falta de estabilidad funcional.

En el aspecto estructural, puede señalarse que actualmente el servicio de defensa oficial cuenta con 10 coordinadores, y 72 defensores públicos que, en el año 2001, han atendido la totalidad de 12.079 casos en todo el país y, el 51% de la población carcelaria existente.

La escala salarial es inferior a los fiscales y varía según el órgano que lo financia, siendo menor el financiado por el Tesoro General de la Nación y mayor el que se encuentra a cargo del PRI (Programa de Reforma Institucional). El salario de los Defensores Públicos Rurales ronda los US\$ 780, mientras que los urbanos cobran aproximadamente US\$ 445 si los financia el Tesoro Nacional y, US\$ 621 si lo financia el PRI.

Es importante tener en cuenta que la defensa pública sólo atiende a las personas que, según la evaluación que hace el Departamento de Trabajo Social, no cuenta con medios suficientes. En el caso que, luego de otorgarle el sistema

¹⁷⁴ Luego de concluido este documento y durante la etapa de edición del presente, se sancionó el proyecto de ley de Creación del Servicio de Defensa Oficial con fecha 4 de agosto de 2003, del que hace referencia el informe nacional. El texto ha sido incluido en el anexo documental.

de defensa oficial, se comprueba que cuenta con los medios suficientes para costear una defensa privada, se suspende el servicio y se reclaman los gastos ocasionados.

Resulta llamativo y, hasta podría calificarse de grave que, como criterio para la adjudicación de la defensa oficial se tome en cuenta el «*tipo de delito imputado*» y/o la «*calidad de reincidente*», dado que ello representa una discriminación que debilita la garantía de defensa en juicio, que es un valor constitucionalmente reconocido tanto en Bolivia, como en el resto de los países de la región, y como tal un deber estatal irrenunciable.

Desde otro punto de vista, la falta de infraestructura adecuada afecta la independencia de la defensa pública, por ejemplo, cuando se ve obligada a trabajar en la misma dependencia policial, circunstancia más que elocuente para ilustrar sobre las carencias y malas condiciones en las que se ejerce este oficio, aún después de la reforma procesal.

Como se puede observar, en el marco de la implementación del nuevo proceso penal boliviano, el terreno de la defensa pública oficial es el más virgen y el que merece una mayor atención, habida cuenta que aún no se encuentra consolidado ni interna ni externamente. Y sin que ello implique justificar en ningún punto esta falencia, cabe destacar que es una característica de todos los procesos de reforma de la región y por tanto, el desafío venidero en esta materia.

Es importante tener ello en cuenta, dado que sólo frente a un sistema de defensa pública fuerte, consolidado y profesional, que equilibre el debate procesal que presenta un proceso acusatorio en clave garantista, se puede evaluar los verdaderos logros de una reforma. De lo contrario, podremos estar frente a un sistema de investigación más eficiente en términos de pesquisas, pero carente del sano y delicado equilibrio que requiere el debido proceso penal, en el marco de un Estado de Derecho.

3. Chile

Actualmente Chile se encuentra inmerso en un profundo proceso de reforma judicial, en particular en materia penal. Proceso que abarca a todas las agencias judiciales y en general a toda la estructura estatal conectada con la problemática penal. El proceso tuvo sus primeros pasos ya por el 1993, y se enmarca esencialmente en el deseo de abandonar el modelo inquisitivo para establecer un sistema acusatorio. El objetivo principal del cambio ha sido separar la función de perseguir el delito y acusar a determinadas personas como autores, cómplices o encubridores, de la función de juzgar para sancionar o absolver.

Uno de los más importantes cambios introducidos por la reforma procesal penal es la creación del Ministerio Público. De esta manera, en septiembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial la reforma constitucional que incorporó al sistema jurídico chileno al Ministerio Público.

La mentada reforma entregó a este órgano en forma exclusiva la investigación y persecución penal, que se complementó con la sanción de la Ley Orgánica del 15 de octubre de 1999. La reforma constitucional establece en el artículo 80 que «*Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio*

Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De la misma forma le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.»

De ello se deduce que las principales características de este mandato consiste en la exclusividad del Ministerio Público en la persecución penal y su autonomía respecto de los demás poderes del Estado. De esta forma la Constitución y la Ley Orgánica han entregado al Ministerio Público las siguientes funciones: investigación de los delitos y persecución penal en representación de la comunidad; dirección de la actuación de la policía durante la investigación; presentación de la acusación ante el tribunal del juicio oral y sostenimiento de la acción penal, y adopción de las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

Asimismo para comprender las características especiales de la implementación de la reforma en Chile, hay que tener en cuenta que la entrada en vigencia del nuevo código ha sido fijada por el legislador en forma gradual. Así el sistema se inició en las regiones IV de Coquimbo y IX de La Araucanía, a partir del 16 de diciembre del 2000. El 16 de octubre del año 2001 ingresaron al nuevo sistema las regiones II de Antofagasta, III de Atacama y VII del Maule. En el año 2002 las regiones I, XI y XII, y en el 2003 las regiones V, VI y X; y para mediados del año 2005, ingresa la Región Metropolitana.

En particular, respecto al Poder Judicial, cabe destacar que el sistema de selección de jueces esta basado en un proceso de concurso público que organiza la Academia Judicial, luego de lo cual la Corte de Apelaciones de la jurisdicción correspondiente elige una terna que es elevada al Presidente de la República para su designación.

Los jueces son evaluados anualmente por la Corte de Apelaciones de la región y pueden ser destituidos si la calificación es negativa o si son denunciados ante la comisión de ética.

La superintendencia de los jueces en lo penal (tribunales orales y juzgados de garantías) corresponde a la Corte Suprema que de acuerdo a tal facultad, dicta instrucciones obligatorias a los efectos de aplicar correctamente las disposiciones del nuevo procedimiento penal y establecer mecanismos de actuación uniformes.

La capacitación de los magistrados está a cargo de la Academia Judicial, y todos los jueces que actualmente han sido nombrados participan de una programa de Capacitación Interinstitucional, organizado conjuntamente con la Academia Judicial, el Ministerio Público, la Defensa Oficial y el Ministerio de Justicia, sobre la base de simulación de audiencias y procedimientos especiales.

Para la implementación de la reforma se utilizó un sistema de capacitación general basado en cuatro fases con distintos métodos, encontrándose actualmente en proceso de ejecución la cuarta fase con los jueces de garantías.

La mayor transformación de la reforma se advierte en el sistema de organización de los tribunales, dado que en el nuevo esquema se han agrupado

a todos los magistrados de una misma región en un mismo tribunal con distintas salas y coordinados con la figura de un «administrador». Esta figura novedosa en el contexto regional, consiste en un profesional especializado en cuestiones de gestión, elegido por concurso por el presidente del tribunal y, que actúa con un grupo de colaboradores asignados a distintas divisiones: servicios (computación, contabilidad, bodega, etc.), administración de causas, unidad de sala, atención de público y unidad de apoyo a testigos y peritos.

De modo tal que bajo las directivas que imparta el presidente del tribunal, el administrador y su equipo, descargan a los jueces de todas las tareas de tipo administrativas y de gestión que son necesarias para la celebración de los juicios.

De acuerdo al cúmulo de casos que existe en cada jurisdicción, depende el tamaño del tribunal y también del equipo del administrador. En algunas regiones, al no justificarse la creación de un juzgado de garantía la función es cumplida por un juez denominado «mixto», que atiende además cuestiones civiles, laborales y comerciales.

Los juzgados de garantías están clasificados en tres categorías de acuerdo al número de jueces que los integran: menor (1 juez), mediano (2 a 7 jueces), y mayor de 8 a 17 jueces. Lo mismo ocurre con los tribunales orales que son conformados por salas de tres jueces; tamaño menor (1 sala), mediano (2 a 3 salas), mayor (4 a 9 salas).

El sistema de distribución de casos lo determina el comité de jueces, a propuesta del presidente en los tribunales orales y, en el caso de los juzgados de garantías por turnos rotatorios de una semana por juez.

Las cuestiones disciplinarias corresponden a la Corte Suprema que para ser asesorado en la materia, en el año 2002 conformó una Comisión de Control Ético Funcionario.

En términos generales la relación con los restantes actores es buena y especialmente hubo una buena comprensión del rol que debe cumplir el juez y la independencia que desde el mandato constitucional posee el Ministerio Público. En cuanto a la relación entre policía y Poder Judicial, de acuerdo al nuevo esquema es muy limitada, debido a que en la mayoría de los supuestos el nexo actualmente es la fiscalía.

Desde la perspectiva del Poder Judicial, uno de los principales problemas detectados en el nuevo sistema consiste en que el procedimiento simplificado paso a ser la regla –dado que se resuelven por este medio el 94 % de los casos que reciben alguna sanción–, de modo tal que existe una sobrecarga de trabajo en los Juzgados de Garantías respecto de los Tribunales Orales, y por otra parte que el número de juicios orales respecto de la cantidad de casos denunciados es muy por debajo (0,06%) del promedio esperado 2 a 3%.

Para mejorar esta situación actualmente se está trabajando en dos hipótesis: una consistente en que los tribunales orales absorban el tratamiento de los juicios simplificados y abreviados, de modo tal que estos sean atendidos por uno de los jueces de la sala. La segunda alternativa, que se presenta como más conveniente, consiste en fusionar los tribunales y que todos los jueces conozcan en las cuatro etapas del proceso, estableciendo un juez distinto para la etapa intermedia y un

sistema de subrogación para evitar la contaminación con el conocimiento del proceso. Esta solución también favorecería la optimización del uso de los recursos humanos y administrativos del tribunal y resulta más afín al diseño estructural implantado en los restantes ámbitos.

Pero más allá de las innovaciones en materia de organización judicial, desde el punto de vista procesal, el aspecto principal de la reforma chilena consiste en el reemplazo de un sistema inquisitivo por uno acusatorio, donde se encuentran claramente separadas las funciones de acusar y juzgar.

En tal sentido la reforma constitucional del año 1997 creó la institución del Ministerio Público, como un organismo autónomo con una organización de tipo jerárquica, otorgándole la investigación de todos los delitos. Este mandato fue complementado en el año 1999 con la ley 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público y, en el año 2000 con el dictado de un nuevo código de procedimiento penal.

Entre las características más salientes del Ministerio Público Fiscal se encuentra su carácter de órgano autónomo, que permite a su máxima autoridad, el Fiscal Nacional, actuar sin recibir instrucciones o directivas de ningún otro poder, y sobre la base de una organización de tipo jerárquica encabezada por él y, seguida por Fiscales Regionales y Fiscales Adjuntos (locales). Asimismo el Ministerio Público posee la exclusividad en la dirección de las investigaciones criminales, la dirección de la policía en función judicial y también carga con la responsabilidad de velar por la seguridad de víctimas y testigos.

El nuevo sistema ha sido implementado mediante un proceso de gradualidad que permite la implementación de la reforma por regiones. El proceso fue iniciado en el mes de diciembre del año 2000 y, proyecta completarse para todo el país (las trece regiones) en el mes de junio de 2005. Este método ha sido evaluado como muy beneficioso porque, a medida que se ampliaba el proceso a una nueva región, fue posible corregir los inconvenientes en materia de infraestructura y procedimientos de trabajo que se habían detectado paulatinamente.

En la elección del Fiscal Nacional intervienen los tres poderes del Estado. La Corte realiza el concurso y propone una quina, de la cual el Presidente elige un candidato, que a su vez deberá contar con la aprobación de los 2/3 de los miembros del Senado. Mientras que el resto de los integrantes del Ministerio Público son designados por el Fiscal Nacional, entre los candidatos elegidos por concurso que organiza la Corte Suprema.

El Fiscal Nacional cuenta con el apoyo de distintas divisiones (recursos humanos, finanzas, estudio y control, informática, atención a víctimas y testigos) y, además posee como órgano de consulta al Consejo General, que está integrado por los 16 fiscales regionales (1 por cada región y 4 de la Región Metropolitana). Asimismo existen unidades especializadas en: probidad, delitos económicos y funcionarios, otra especializada en estupefacientes y la restante en temas de lavado de dinero. Las unidades especializadas en delitos en particular dependen directamente del Fiscal Nacional y están a cargo de un director, con el objeto de asesorar a los fiscales que les toca en suerte investigar casos complejos vinculados con tales temáticas, así como también colaborar con otros organismos del Estado que emprendan acciones para combatir determinado delito o lanzar un programa determinado.

Es importante destacar que tanto en el organigrama de la Fiscalía Nacional como en el de las Fiscalías Regionales existen asesores comunicacionales, lo cual habla del rol protagónico que pretende impulsar el Ministerio Público y la necesidad de establecer una adecuada estrategia comunicacional con la sociedad.

La elección de fiscales y funcionarios es por concurso público de antecedentes y oposición y, legalmente se tiene prevista una dotación de 625 fiscales adjuntos para todo el país. El proceso de selección no demora más de dos meses.

La escala salarial es similar a la de la carrera judicial, pero existen distintas categorías de sueldo de acuerdo a la carga de trabajo y la cantidad de fiscales que hay en una fiscalía. Asimismo, también coexiste un sistema de bonos de desempeño institucional (en orden al cumplimiento de las metas generales planteadas por el Fiscal Nacional) y bonos de desempeño individual (de acuerdo a la evaluación obtenida).

El sistema de capacitación de fiscales es constante y, en general, se trata de módulos que duran hasta 5 meses con una metodología de tipo sistemática. Los cursos incluyen no sólo conocimientos técnico-jurídicos, sino también de gestión, técnicas e investigación criminal y sistemas de pasantías en fiscalías. Este esquema se complementa con un sistema similar de capacitación para los ayudantes del fiscal.

La distribución de trabajo la hace el fiscal jefe, de acuerdo al criterio de distribución uniforme de trabajo y especialización, así también valiéndose del sistema informático se pueden establecer conexidades por el imputado o el objeto de investigación. Los casos más complejos se los debe quedar el fiscal jefe, salvo que los derive a fiscalías especializadas. Los criterios de asignación son flexibles, por ejemplo, por especialización o no distribuir casos a los fiscales que están de turno, etc.

En cuanto a la carga de trabajo poseen entre 3 y 4 casos diarios por fiscal, concluyendo con el 80% de los casos ingresados.

En términos generales los casos son concluidos con celeridad (el 50% en el término de un mes y el 70% no supera los tres meses), en general por medios anticipados (archivo provisional, principio de oportunidad) o por medios alternativos (acuerdo reparatorio, suspensión condicional), conformando este tipo de soluciones el 85% de las investigaciones terminadas. Ello permite que, en general, los fiscales posean en trámite aproximadamente el 25 % del total de casos que le ingresan, aspirándose a un promedio del 20%.

En materia de instrucciones los fiscales adjuntos actúan bajo la supervisión del fiscal regional, quien puede imponerle instrucciones particulares para algún caso que le haya distribuido, de acuerdo a las instrucciones generales impartidas por el Fiscal Nacional. Sólo pueden desoírlos cuando se trate de instrucciones evidentemente arbitrarias o contrarias a la ley. Y si se tratare de trámites procesales impostergables las deberán cumplir, sin perjuicio de practicar las objeciones correspondientes.

Entre los inconvenientes que se pueden observar en materia de metodología de trabajo se encuentra la dificultad que poseen algunos fiscales de incorporar a

los abogados asistentes como equipo de trabajo para las investigaciones. Vale decir que en ocasiones algunos magistrados centralizan o personalizan en demasía su trabajo y ello conspira con el trabajo en equipo que pretende el nuevo diseño.

En materia disciplinaria las sanciones pueden ir desde la amonestación privadas hasta la remoción, cuando se trata del Fiscal Regional o Nacional sólo pueden removerlos la Corte a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros.

Finalmente, las relaciones con los otros actores paulatinamente han evolucionado, dado que en los primeros estadios, debido al nuevo rol que ocupó el Ministerio Público como actor fundamental del proceso, obtuvo algunas resistencias o inconvenientes signados por la falta de información en cuanto a los procesos internos y facultades que poseía el nuevo órgano.

Estas asperezas fueron limadas a través de diversos convenios interinstitucionales, jornadas y actividades conjuntas, en especial con los Carabineros, con quienes el Ministerio Público desplegó acciones de capacitación.

En términos generales se advierte que en las regiones más pequeñas las relaciones con los otros actores del proceso fue más fluida, aunque en todo el país se observa que ello está evolucionando en términos óptimos.

En lo que hace al servicio de defensa oficial, es importante recordar que fue creado en el año 2001 por ley 19.718, como un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, con patrimonio propio y bajo la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. Se aplica tanto a quienes no tienen recursos para contratar un abogado particular, como aquellos que no poseen un abogado de confianza, y a diferencia del sistema anterior que empleaba a estudiantes de abogacía, ahora todos deben ser abogados.

El servicio es prestado por defensores públicos y por defensores particulares que ganan las respectivas licitaciones para trabajar como defensores públicos. El sistema es controlado por dos órganos colegiados: el Consejo de Licitaciones y los Comité de Adjudicación Regional.

De modo tal que coexisten defensores contratados y los de carrera (basados en un sistema de evaluación permanente), ambos seleccionados mediante un concurso público, y también hay algunos cargos de confianza como el Defensor Público Nacional, que es elegido por el Presidente o los Jefes de Departamento que son elegidos por el Defensor Nacional. Para los funcionarios titulares hay un sistema de carrera judicial basado en evaluaciones y calificaciones periódicas.

La estructura total de la Defensoría Pública esta integrada por 599 personas, de las cuales 351 son funcionarios (defensores, directivos, etc.) y 248 son administrativos y técnicos.

En el caso de los defensores titulares su cargo es de carácter permanente, a excepción de los regionales que son nombrados por 5 años.

La escala salarial desde los directivos hasta los administrativos oscila entre US\$ 4500 a 230, pero en promedio los defensores locales ganan aproximadamente

1.800 dólares, y organizativamente el sistema está basado en una pirámide que parte del Defensor Nacional, seguido por los Defensores Regionales y los Locales.

Las sanciones disciplinarias a las que pueden estar sometidos comprenden desde una amonestación verbal hasta la destitución.

En cuanto a la carga de trabajo, debido a que cuentan con un sistema estadístico dinámico, se distribuye de modo uniforme entre todos los defensores. Si se trata de control de detenciones le corresponde al defensor designado por el turno diario, en el resto de las causas, la distribuye el defensor jefe de la oficina, teniendo en cuenta la ubicación geográfica del defensor y tribunal.

En cuanto a la evaluación de la prestación del servicio, se está trabajando en la determinación de estándares específicos para tal fin. Los controles son ejercidos por la Defensoría Penal Pública a través de inspecciones y, también mediante auditorías externas independientes del órgano en cuestión. En el caso de los defensores del subsistema privado, además, deben realizar informes semestrales y uno final de su gestión.

La experiencia recogida hasta el momento, demuestra que prácticamente la totalidad de los casos que ingresan al sistema penal es abordado por la defensa pública, y sólo en un 2% de los casos fueron atendidos por defensores particulares en todas las etapas del proceso.

Por todo lo expuesto se advierte que, más allá que la reforma en Chile es de tipo integral y abarca a todos los actores y organismos vinculados con el sistema de enjuiciamiento penal, el ámbito del Ministerio Público, que además es nuevo, es el terreno donde han operado las mayores innovaciones y, por supuesto, también donde se han depositado las mayores expectativas.

4. Paraguay

Con la reforma constitucional del año 1992, Paraguay comenzó la transformación de las viejas estructuras estatales, entre ellas el sistema de administración de justicia.

El sistema de selección de jueces esta basado en el Consejo de la Magistratura que fue creado con la reforma constitucional y, es el encargado de elegir una terna que es elevada a la Corte Suprema. El consejo esta integrado por un miembro de la Corte, uno del Poder Ejecutivo, un diputado y dos abogados designados por sus pares, y un profesor de la universidad también elegido por sus colegas.

Los miembros de la Corte son elegidos por el Consejo de la Magistratura y elevan una terna al Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo.

Los magistrados son designados por dos períodos de cinco años y una vez confirmados adquieren inamovilidad hasta el límite de edad para su retiro.

No existe una verdadera carrera judicial, pero se posee un Centro de Estudios Judiciales (CEIJ) que organiza la capacitación de magistrados y funcionarios.

En materia de evaluación, está en elaboración un proyecto que pretende generar un sistema básico para evaluación de los antecedentes de los aspirantes a la magistratura.

No se cuenta con un sistema de evaluación propiamente dicho, sino que se trabaja con los insumos cuantitativos que envían los jueces periódicamente. Al margen de ello, a través de la participación en tribunales modelos, se intenta corregir los defectos de la gestión de casos y lograr una mayor optimización.

La escala salarial promedio de un juez de primera instancia es de aproximadamente u\$s 630, y los de los tribunales superiores de US\$ 678, más aproximadamente US\$ 100 más por gastos de representación.

La estructura judicial esta compuesta por juzgados de Sentencia, juzgados Penales de Garantías y juzgados de Ejecución. Los juzgados de Sentencia son los encargados de sustanciar el juicio oral y pueden ser colegiados (tres jueces) o unipersonales (para delitos de hasta dos años de pena de prisión, a solicitud del Ministerio Público; para la sustanciación del trámite de reparación del daño y también para el trámite de apelación para las decisiones de los juzgados de Paz. Los juzgados penales de garantías son los encargados de velar por el cumplimiento de las garantías constitucionales durante la etapa de investigación preliminar. Y los juzgados de Ejecución, poseen como misión la tarea de resolver todas las cuestiones relativas al cumplimiento de las condenas y salidas anticipadas.

En la etapa de juicio la asignación de casos está determinada por el Juez Coordinador, que es elegido entre sus pares de las distintas circunscripciones para cumplir ese rol en el transcurso del año. Al recibir el caso, el juez coordinador designa a los tres titulares que van a integrar el tribunal y por lo menos a un suplente, salvo que la causa sea compleja entonces se eligen más suplentes.

En la etapa preliminar, los casos se asignan por sorteo. Asimismo existe una oficina de atención permanente a cargo de un juez Penal.

Pese a la reforma, los jueces aún continúan ejerciendo muchas tareas de orden administrativo y también han comenzado a delegar funciones en sus dependientes.

En la capital, ingresan aproximadamente 1.100 expedientes por juzgado por año, y se concluyen 700, de las cuales se dictan unas 110 sentencias y se realiza una audiencia por día.

El control disciplinario lo ejerce la Corte a través del Consejo de Superintendencia.

Las relaciones con los restantes poderes inicialmente fue conflictiva, porque como ocurrió con los otros países que emprendieron este tipo de reformas, lleva un tiempo que cada operador asuma el nuevo rol asignado. Ello sumado a los problemas de inseguridad ciudadana que generó la crisis económica, circunstancias que determinó que en muchos casos la ciudadanía adjudicara estos problemas al nuevo proceso. Asimismo la exigencia de mayor eficiencia y la falta de recursos para obtenerla, también se vio reflejada en abusos policiales para obtener información incriminatoria de los propios imputados.

El sistema de juzgamiento cambió radicalmente, dado que se eliminó el proceso escrito y se implementaron los juicios orales, contradictorios y públicos. La sentencia se dicta inmediatamente después de celebrado el debate oral y es leída públicamente, basada en el sistema de sana crítica racional, a diferencia del anterior sistema de prueba tasada. Una peculiaridad del sistema consiste en que la sentencia debe dictarse también en guaraní, respetando de este modo la diversidad cultural de esta nación. Asimismo, también se incursiona en la posibilidad de dictar la suspensión a prueba de la ejecución de la sentencia, posibilidad que con el sistema viejo no existía.

En lo que respecta al Ministerio Público, cabe destacar que en Paraguay, este órgano pertenece al Poder Judicial y, en esencia su función es impulsar la acción pública, velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales, por el respeto del patrimonio público, social, en especial de los pueblos indígenas, del medio ambiente y los intereses difusos. Su actuación está basada en los principios de legalidad, oficiosidad y obligatoriedad, aunque también posee disponibilidad de la acción penal. Se estructura como órgano autónomo, funcional y administrativamente, regido por el principio de unidad.

La máxima autoridad es el Fiscal General del Estado, designado por el Poder Ejecutivo de la terna que le eleva el Consejo de la Magistratura y que luego debe obtener el acuerdo del Senado. Dura en el cargo cinco años y puede ser reelecto. Le siguen en orden de jerarquía, los Fiscales Adjuntos y los Agentes Fiscales que son elegidos por la Corte Suprema de la terna que propone el Consejo de la Magistratura. Los Fiscales Adjuntos y los Agentes Fiscales duran en su cargo cinco años.

El país está dividido en regiones, teniendo en cuenta los beneficios de un sistema descentralizado que respeta las características de cada lugar. De tal modo que existen fiscalías regionales, zonales y locales, todas bajo la supervisión de un Fiscal Adjunto. A su vez existen fiscalías especializadas: delitos económicos, derechos humanos, menores, delitos ecológicos, narcotráfico y delitos intelectuales. Y a su vez cuenta con distintas áreas de apoyo (Oficina de Mediación, Asistencia a la Víctima, Medio Ambiente, etc).

El Fiscal General del Estado recibe un sueldo de aproximadamente US\$ 1.761, mientras que en términos generales los Fiscales Adjuntos cobran US\$ 1.109 y los Agentes Fiscales US\$ 1.037 .

En cuanto a la designación del personal administrativo o de apoyo, no existe una verdadera carrera judicial, pero en los hechos se privilegian los antecedentes dentro del mismo organismo. Todos los cargos son designados por concursos público de antecedentes.

No existe un sistema de evaluación de los fiscales, que de hecho depende actualmente del control jerárquico que ejercen los magistrados con mayor rango. Sin embargo, actualmente se está analizando un sistema de control de gestión con colaboración de consultoras internacionales.

La distribución de casos se hace por turnos de tres días, y en el centro (donde hay tres agentes fiscales por dependencia) por turnos de 30 días. Se trata de una materia a decidir por el Fiscal General del Estado, quien asimismo puede designar

a un fiscal para un caso específico por su especialización o la naturaleza del hecho. El promedio de casos por fiscal en el período de seis meses es de 183 expedientes.

La autoridad de aplicación del sistema disciplinario es el Consejo Asesor integrado por el Fiscal General, fiscales adjuntos y agentes fiscales que se reúnen cuando resulta necesario avocarse al conocimiento de algún caso en particular. Para la remoción de los fiscales deberá darse intervención al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Los principales problemas de implementación de la reforma se hallaron en la relación del Ministerio Público con la Policía, en atención a que resulta muy distinto el rol del MP y en particular porque ahora la policía depende funcionalmente de éste, y debe acatar todas sus directivas. Los inconvenientes fueron solucionándose a través de distintas actividades tendientes a brindar mayor información sobre la reforma y, en especial con la conformación de mesas de diálogo entre ambas instituciones.

La Defensa Oficial de Paraguay consiste en un grupo de abogados sostenidos por el Estado para defender a las personas de escasos recursos, ausentes, incapaces y menores de edad. Es parte del Poder Judicial y depende directamente de la Corte Suprema.

Sus integrantes son designados por concurso público que organiza el Consejo de la Magistratura, quien eleva una terna a la Corte Suprema, que en reunión plenaria designa al nuevo defensor.

Los defensores oficiales duran en sus puestos cinco años con derecho a concursar nuevamente para continuar en el cargo, y aunque son designados con todos los requisitos de los magistrados, a los efectos disciplinarios no reciben ese tratamiento, sino que la superintendencia depende directamente de la Corte Suprema, y en consecuencia para su destitución no resulta necesaria la intervención del Tribunal de Enjuiciamiento.

No está contemplada una carrera de defensor oficial, puesto que todo abogado que ejerce libremente la profesión puede concursar y acceder al cargo.

Tampoco existe una escuela de capacitación específica para la materia, sino que ésta se adquiere por medio de las jornadas y seminarios que organiza la Defensoría

General. El sistema de evaluación es semestral y consiste en informes sobre cantidad de procesos, su estado, las formas de conclusión y además se elabora un informe anual que luego integra la Memoria Anual del Poder Judicial.

El sueldo es de aproximadamente US\$ 700 y, es considerado muy bajo en orden a la tarea desarrollada. Existe un total de 104 defensores en materia penal distribuidos de la siguiente forma: un Defensor General, un Defensor Adjunto en lo penal, nueve Coordinadores Circunscripcionales, y el resto queda distribuido en las distintas localidades del país. A criterio de la Defensoría General actualmente el número de defensores sigue siendo escaso.

Los casos se asignan por equipos integrados por dos defensores, que se distribuyen mensualmente los casos de acuerdo a turnos de 24 horas, debiendo

continuar con el proceso hasta su conclusión y, en términos generales poseen un promedio de 150 casos por defensor.

En lo referente a la relación de la Defensa Oficial y los restantes operadores del sistema, los mayores inconvenientes se advierten respecto de la policía y de los defensores particulares. Con los primeros el problema está dado por la prolongada cultura autoritaria que rigió el desempeño de las fuerzas de seguridad, lo que ha llevado a seguir celosamente su desempeño para evitar abusos, maltratos y en general violaciones a los derechos humanos. En el caso de los abogados particulares, los conflictos son de menor nivel, dado que aquí sólo se choca con la «competencia desleal» que los profesionales del derecho adjudican a los defensores oficiales, en atención a que desde el primer momento en que una persona recibe una imputación tiene a su disposición un defensor oficial.

Sin embargo, resulta también claro que la opción es del imputado y no del Estado, nadie le impone un defensor oficial, sino que ello está signado por la obligación de garantizar la defensa en juicio desde el primer momento del proceso. Pero también resulta revisable la situación de muchos imputados que teniendo medios económicos para solventar un abogado particular, en ocasiones, siguen recurriendo al defensor oficial. En este punto el prestigio que poseen los defensores oficiales influye en la elección. También se advierten problemas porque los particulares en ocasiones, abandonan a su cliente – debido a diferencias en los honorarios- en etapas trascendentes que dificultan una verdadera defensa y, no existe una adecuada actividad del Colegio de Abogados para sancionar ese tipo de conductas.

Desde otro punto de vista, la defensa observa como inconveniente la falta de auxiliares de la justicia en materia pericial para abordar los casos que se presentan en el interior del país, como la falta de médicos forenses, servicios de laboratorio, trabajadores, sociales, etc.

En resumen, puede señalarse que en Paraguay con la caída del régimen totalitario en el año 1989, se sucedió la reforma constitucional de 1992 que puso el acento en el respeto por los Derechos Humanos y la conformación de un Estado de Derecho, y por ende, de una Justicia basada en principios garantistas y bajo un modelo de tipo acusatorio

Ello llevó a que se modificara el Código Penal, pero más trascendente aún era la transformación del Código Procesal Penal que era de carácter netamente inquisitivo, escrito, y que databa el año 1890. El viejo sistema de enjuiciamiento estaba caracterizado por su amplia morosidad, por el uso de la prisión preventiva como pena anticipada y, un altísimo porcentaje de presos sin condena. De modo tal que la actividad punitiva del Estado estaba más concentrada en la esfera policial que en la misma administración de justicia. Los defectos del sistema judicial eran trasladados a los otros subsistemas como el penitenciario, el policial y sumado a ello una poco calificada educación universitaria.

La reforma del proceso penal llegó con la ley 1.268 en el año 1998, basada en un proyecto que tuvo origen en una comisión mixta entre el Ministerio Público y el Poder Judicial. El nuevo ordenamiento procesal penal está basado en un sistema de carácter acusatorio, donde la investigación de los delitos permanece exclusivamente a cargo del Ministerio Público y los juicios se llevan a cabo en procesos orales, públicos y contradictorios.

Para su implementación, se elaboró un documento técnico en el que trabajaron diferentes especialistas tanto nacionales como internacionales y, con motivo del cual la Corte Suprema creó la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, especialmente orientada a eliminar los inconvenientes que pudieran suscitarse en el proceso de transición entre ambos sistemas. También se conformó una Comisión Mixta integrada por el Presidente de la Corte, un miembro de la Sala Penal y el Fiscal General del Estado. Asimismo una oficina similar se generó en el ámbito del Ministerio Público.

Todo este esfuerzo se plasmó en la ley 1.444/99 que rige la transición, que establecía la aplicación del nuevo código a partir de julio de 1999, pero finalmente se logró aplazar esa fecha hasta el 1° de marzo de 2000, y se dispuso que los procesos con trámite del viejo código debían terminar antes del mes de febrero de 2003. Sin embargo, actualmente la Corte declaró inconstitucional ese término fatal de conclusión de los procesos antiguos, y en consecuencia, se continúa con un proceso gradual de implementación donde aún coexisten ambos sistemas.

Del mismo modo se creó un sistema y un equipo de depuración de causas del viejo sistema que incorporó nuevas modalidades conclusivas y que visitaba los distintos tribunales con el objeto de encontrar solución a los casos atrasados del viejo código.

El Ministerio Público fue el organismo que a nivel organizacional mayores cambios aplicó, pero que se generaron aún antes de la reforma del código. Ya desde la reforma constitucional del año 1992 se preparó para el cambio y creó nuevas unidades, *aggiornó* su presupuesto y estableció unidades especiales de investigación en determinados delitos en particular (medio ambiente, defensa de pueblos indígenas, etc.).

Durante todo el año 1999 los jueces penales trabajaron como jueces de Liquidación. A partir de marzo de 2000 se les adjudicaron cuatro secretarías de liquidación de manera que otros se dedicaran a la etapa de investigación preliminar y, a su vez, los jueces de Liquidación también fueron convocados para integrarse a los tribunales de Sentencia del nuevo proceso. En agosto de 2002 concluyó con el 94% de los casos del viejo sistema, que al implementarse la reforma contaba con 180.931 expediente.

Una peculiaridad del nuevo sistema en lo atinente a los juzgados de Garantía es que abandonó el sistema de turnos y se habilitó a todos los jueces a recibir ingreso de casos nuevos, a través de un sistema de sorteo administrado por la Oficina de Distribución de Causas y una Oficina de atención permanente para los casos urgentes.

La estructura de la oficina del juez de garantías continuó con un sistema celular independiente a cargo del propio juez.

El sistema de transición aún sigue siendo muy deficiente y también el servicio prestado por los jueces de Garantía, motivo por el cual se está trabajando en un nuevo modelo de organización de éstos últimos, en la comprensión de que el nuevo código también trajo consigo una transformación de toda la estructura administrativa y en general del servicio de justicia.

A nivel de capacitación, la Oficina Técnica de implementación de la reforma destacó las falencias del sistema universitario y la necesidad de actualizar los programas de estudio al nuevo sistema e, insistir con la tarea constante de capacitación de los operadores judiciales, trabajando muchos de estos temas con el Centro Internacional de Estudios de Justicia CIEJ.

En esta materia uno de los proyectos más destacados es la participación en el «*Tribunal Modelo*», proyecto financiado por la Agencia de Cooperación Técnica GTZ y que ya había tenido muy buenos resultados en Venezuela. El proyecto consiste en la simulación de juicios orales y participaron más de 700 operadores judiciales y otros 300 en calidad de oyentes.

Entre los desafíos propuestos para continuar el proceso de implementación en Paraguay, se pueden destacar los siguientes: concluir los casos del viejo sistema antes de que opere la prescripción; organizar el cierre de los juzgados de liquidación; organizar un sistema de registro de prófugos y unificar criterios de actuación para el tratamiento de los casos que se reabran; mejorar la organización para que los jueces dejen de encargarse de cuestiones administrativas; provocar estrategias comunicacionales para clarificar el rol del juez ante la ciudadanía; aumentar la capacitación para una correcta utilización del juicio y de los recursos; mejorar el sistema de organización de los tribunales de sentencia para optimizar sus resultados; establecer un buen mecanismo de seguimiento para comprobar los beneficios de la utilización de medios alternativos de solución o conclusión de los casos que contrarresten la exigencia de compensación y seguridad ciudadana; optimizar el sistema de organización para evitar el incumplimiento de los plazos legales más allá que -en términos generales- los procesos del nuevo sistema han reducido en un 79% el tiempo de tramitación respecto del viejo sistema; aumentar las estrategias de comunicación para que la ciudadanía participe más en la celebración de los juicios y, en general en el sistema de administración de justicia; mejorar los sistemas de atención a los abogados y ciudadanos; eliminar las deficiencias en materia de contralor de medidas alternativas y, también la delegación de funciones en dependientes; complementar la reforma con la transformación de la policía y el sistema penitenciario; mejorar el sistema estadístico y de datos para aumentar los niveles de evaluación, y profundizar la reforma administrativa en todos los niveles.

5. Consideraciones Finales

Las líneas precedentes aportan una somera idea del tipo de reformas y su grado de implementación en los distintos países. En este sentido se advierte que en todos los casos, se trata de un proceso de transformación generado a raíz de la evolución que en iguales términos sufrió la organización política de cada país, esencialmente inspirado en el anhelo de consolidar un Estado de Derecho, respetuoso del derecho internacional de los derechos humanos y, del debido proceso legal, sobre la base de un sistema acusatorio, oral y público.

Desde esa óptica, es posible verificar como nota común en los tres países (Bolivia, Chile y Paraguay) la idea de *transparentar* el sistema de administración de justicia, aumentar su *eficiencia eliminando los efectos perniciosos de la mora judicial* y, especialmente, *democratizar* la forma de aplicar la incursión más violenta del Estado en la vida de las personas y de la sociedad en su conjunto, *la pena*.

En ese orden se advierte como factor movilizador, la necesidad de acercar el sistema de enjuiciamiento penal a la sociedad, y a su vez, generar las condiciones adecuadas para que ésta, también se comprometa con el proyecto nacional, y se involucre en esta función tan importante que posee el Estado, y que prácticamente estaba vedada a sus destinatarios, el pueblo.

Evidentemente, el oscurantismo generado por los resquicios del sistema inquisitivo que imperaba como resabio de la herencia colonial de la región, aún se hallaba presente como característica de los sistemas judiciales que fueron materia de análisis, y que por tanto, motivaron los procesos de reforma hoy comentados.

La impronta señalada, se verificaba en cosas tan elementales como la imposibilidad de lograr que los juicios sean orales y públicos, o que la población tenga algún tipo de injerencia en el sistema de enjuiciamiento, o tan siquiera información adecuada de su funcionamiento, o que el juez cumpla con su verdadero rol de árbitro del conflicto y no se inmiscuya en la investigación, a efectos de garantizar su imparcialidad en la resolución del caso presentado por las partes.

En este sentido también se advierte como denominador común, que siguiendo la corriente en la materia de toda Latinoamérica, se puso el acento en la figura del Ministerio Público Fiscal, como el actor de mayor dinamismo y flexibilidad para concretar los principales cometidos de la reforma.

Evidentemente no se trata de una elección caprichosa, sino tan sólo de la revalorización de la tarea -que por esencia corresponde a este actor del proceso- y que por la deformación operada por el modelo inquisitivo, se hallaba desde hace tiempo desnaturalizada.

Así es como en Argentina se otorgan al Ministerio Público Fiscal paulatinamente más funciones, en Bolivia y Paraguay directamente se le adjudica la dirección de todas las investigaciones penales y, en el caso de Chile, se provoca un cambio copernicano puesto que, en un sistema de neto corte inquisitivo, donde ni siquiera existía esa institución, se genera una transformación total de las estructuras judiciales y, se implementa un sistema acusatorio, con la investigación penal y la dirección de la policía judicial, a cargo del Ministerio Público.

Sin embargo, lo que interesa en este informe, son las particularidades que hacen a la implementación de cada uno de los sistemas, y en este orden se observa que cada país posee características peculiares, algunas provenientes del propio diseño de reforma, y en otros, como producto de la interacción de los factores internos (compromiso gubernamental, empeño de los operadores judiciales, cuestiones de índole presupuestaria, etc.).

En todos los casos se pudo comprobar que desde los diversos sectores intervinientes se han realizado importantes esfuerzos para lograr la reforma, implementarla y por sobre todo, sostenerla en el tiempo, más allá de las contingencias políticas y, las campañas de ley y orden que inundan la región.

También es un punto a destacar que a diferencia de otros procesos de reformas que precedieron en la región, en esta oportunidad, en los tres casos estuvieron presentes -aunque en distinto grado- criterios de transformación estructurados desde una visión más integral, y si se quiere *multidimensional*.

Estrategia que en esencia tuvo como intención atender a los cambios de la cultura judicial y, al sistema de organización de la oficina judicial.

En este sentido, se advierte que en el caso de Bolivia, más allá de las notas comunes apuntadas, el mayor esfuerzo ha sido puesto en la instauración de un proceso que permita garantizar el respeto de los derechos humanos, la aplicación restrictiva de las medidas cautelares, y en particular, la participación ciudadana en el juzgamiento de los delitos graves, y la eliminación de la morosidad judicial. Al respecto cabe resaltar el papel prioritario otorgado al Fiscal como actor requirente, y la integración de tribunales de escabinos, con participación mayoritaria de ciudadanos comunes.

Reformas que han sido acompañadas por diversas campañas de difusión y concientización, no sólo destinadas al ámbito académico y la comunidad jurídica, sino también a toda la ciudadanía. Y en este afán por transparentar la gestión pública y lograr un mejor nivel de excelencia en el desempeño de los funcionarios judiciales, cabe resaltar los procedimientos de evaluación constante a los que están sometidos tanto los fiscales y defensores, como los jueces, que periódicamente deben convalidar sus conocimientos y ser evaluados por los órganos respectivos.

Sin embargo, el déficit parece hallarse en el sostenimiento del impulso reformador, producto de un origen quizás basado en las *falsas integralidades*, tal como se refirió en la introducción de esta obra, es decir un proyecto de reforma sustentado en la elaboración de un *macro programa* que ha generado un falso consenso político. Y siendo que este terreno es el que marca los tiempos de la reforma y su consolidación, es la magnitud de los inconvenientes que se observan a poco tiempo de su inicio.

En este orden, los propios operadores del sistema han reconocido que la reforma, en realidad fue producto del esfuerzo de un reducido grupo de académicos que han logrado obtener la sanción de las leyes necesarias para su puesta en marcha, y que con el aporte de la cooperación internacional han logrado fortalecer su posición en el proceso de la implementación con de la reforma. Pero, en el camino, se han encontrado con uno de los principales obstáculos que puede operar el poder político cuando no acuerda totalmente con los cambios propuestos: la habilitación presupuestaria para concretar los pasos planificados (a excepción del caso de Chile). Por esta razón se destaca que aún cuando se posee un sistema de enjuiciamiento penal sumamente avanzado respecto del viejo sistema, existe un atraso muy importante en lo que hace a los cuerpos periciales y, en general a los recursos destinados para la investigación criminalística.

Otro de los indicadores de esta falta de compromiso político con la reforma se podría hallar en la imposibilidad de conformar el «Consejo Fiscal» y con ello, posibilitar que los magistrados encargados de impulsar la acción penal cuenten con la estabilidad e inamovilidad en el cargo que garantizaría su total independencia en la función. Siendo que más allá de los esfuerzos encarados para la capacitación y la defensa de la *carrera judicial*, actualmente la mayoría de los magistrados se encuentran con nombramientos temporarios, motivo por el cual en ocasiones prefieren pasarse a otras áreas del Estado, lo mismo que ocurre con los integrantes de la Defensa Penal Pública.

En particular, cabe destacar que dentro de este proceso de implementación, y como es nota común en la mayoría de los procesos de reforma de la región, el sistema de liquidación de casos aún se encuentra inconcluso y, el sistema de defensa pública no se halla consolidado.

Mas allá de todo ello, los primeros pasos y los más importantes fueron dados, y en general se advierte en los operadores judiciales, un capital humano y profesional con ansias de consolidar las reformas aprobadas, más allá de que las contingencias políticas o las razones presupuestarias puedan demorar en más o en menos este proceso de implementación. Por otra parte, la cooperación internacional, seguirá haciendo los esfuerzos necesarios, porque se advierte en el pueblo boliviano, un espíritu de progreso que amerita el respaldo regional, y por supuesto, la colaboración de expertos en la materia para lograr sortear los vaivenes de un proceso, que ya advertimos, no será breve.

Algunos de estos inconvenientes, se replican en el caso de Paraguay, donde específicamente la crisis económica mostró su impacto en el proceso de reforma, y en particular en la tensión que se dio entre la implementación de un proceso más garantista y los problemas de seguridad ciudadana, que inicialmente fueron adjudicados a esa transformación.

Sin embargo, a diferencia del anterior se advierte que el sistema de liquidación de casos ha sido organizado con un impulso muy importante, y de ese tenor fueron los buenos resultados obtenidos. Al mismo tiempo se advierte la intención de transparentar el sistema de selección de magistrados, con el objeto de evitar las influencias de otros poderes en el ámbito judicial y, de este modo apuntar a la mayor profesionalización de los magistrados que disminuya posibles niveles de corrupción en este ámbito.

En este caso, los esfuerzos siguientes deberán apuntar a dos cuestiones que no han sido abordadas con la profundidad necesaria.

En primer lugar, la concientización de la ciudadanía respecto de los cambios operados y los beneficios en términos de respeto de las garantías constitucionales que estos significan, y en particular en cuanto a la transparencia, profesionalización de la justicia y la eliminación de la importantísima mora judicial que caracterizaba al sistema anterior.

Y en segundo lugar, se advierte que también es preciso profundizar en la cultura judicial, especialmente orientando los esfuerzos a generar una estrategia laboral y de manejo de casos que, amén de las reformas normativas, no vuelva a consolidar los defectos del viejo sistema. En este sentido, el trabajo y organización judicial en células o compartimentos estancos y, la incipiente delegación de funciones que ya se empieza a verificar, son una muestra de la tarea que aún resta fortalecer en esta reforma.

En el caso de Chile, que más allá de la tarea aún pendiente, se advierte que el abordaje *multidimensional*, posee un mayor equilibrio y también un mayor sustento económico.

Pero lo interesante del caso no son los importantes recursos asignados al proceso de reforma, sino toda la tarea previa de análisis, estudio, diagnóstico, y

pronóstico que precedió al proceso. Así como el periódico monitoreo de los pasos realizados que se practica con asiduidad.

En este sentido, se advierte con claridad que el sistema de progresividad de implementación de la reforma, esta dando sus frutos. No porque se trate de un método infalible, sino porque se halla instalado sobre una concepción del proceso de reforma, sentado sobre un criterio de realidad que admite flexibilidad y por tanto, constantes ajustes.

Además, se advierte que se ha trabajado en distintos planos. Por un lado, se ha planificado minuciosamente el aspecto económico, de modo tal de no chocar con grandes inconvenientes en la creación de los órganos e infraestructura planificada para conformar todo el sistema. Por otro lado, se atendió el aspecto comunicacional y el necesario acercamiento a la ciudadanía, brindando campañas de difusión y concientización, sobre los beneficios de la reforma y los resultados paulatinamente obtenidos.

Ello demuestra no sólo la búsqueda de un consenso participativo, sino también una férrea decisión política de instalar un sistema que garantice el acceso a la justicia, y que consolide la seguridad jurídica que pueda trasladarse a otras áreas de la gestión pública, incluso con impacto en el ámbito económico y las relaciones comerciales con los demás países.

Pero la dimensión más interesante del proceso chileno, más allá de la alta inversión en capacitación, está en el aspecto organizativo. En este sentido, se han volcado grandes esfuerzos para cambiar la concepción rutinaria del trabajo judicial, por una visión más sistemática, basada en metas a corto, mediano y largo plazo, es decir, sostenido sobre criterios de eficiencia y obtención de metas, más cerca de una visión empresarial, que de la clásica mirada burocrática estatal.

Por esta razón, la desformalización total del procedimiento preliminar se destaca como un cambio paradigmático para el tratamiento de los casos. Objetivo que, como era esperable, tuvo en sus comienzos que superar los primeros escollos provenientes de una cultura judicial más conservadora y aferrada al papel y a la idea del «expediente». Sin embargo, ya es posible afirmar que ese primer estadio ha sido superado.

El otro elementos a destacar, es la organización de los mega-despachos y la optimización de los recursos humanos a través de una planta común de soporte administrativo para las diversas salas en las que se divide el tribunal, y la implementación de la figura del «*administrador del tribunal*».

Este último, es fruto de la concepción que pretende desburocratizar la función judicial, y despejar a los magistrados de todas las tareas de tipo administrativas, para de ese modo, concentrar sus esfuerzos en la resolución ágil de los casos. Y de este modo poder exigir mayor calidad en las sentencias y evitar la dispersión que provoca la combinación de tareas estrictamente jurídicas con otras de índole administrativas, económicas, e incluso de personal, para la cuales en realidad no han recibido capacitación.

Pero como se afirmó anteriormente, aún queda pendiente una importante tarea, puesto que si bien en términos generales, la implementación de la reforma en Chile, se presenta como profunda y ordenada, aún resta su aplicación a la

región de Santiago, que es precisamente el territorio con mayor concentración poblacional. Y en este sentido, el importante volumen de casos, la complejidad del tipo de delincuencia que caracteriza a los grandes centros urbanos, y los distintos intereses que se despiertan en los sectores donde se concentra la mayor cantidad de funcionarios judiciales, hacen prever que los esfuerzos deberán ser mucho mayores que los empeñados hasta el momento. De hecho, ya se ha verificado una mínima postergación en la fecha planificada para la implementación de la reforma en esa región, que anticipa la atención que merecerá el proceso este punto.

Más allá de las fortalezas y debilidades señaladas, se advierte que el proceso de implementación en los tres países se está consolidando, pero también se observa que la resistencia cultural que provoca la profundidad de algunos de los tópicos ensayados por la reforma, requieren una tarea constante. Y en este camino, los estudios diagnósticos, las investigaciones específicas sobre el funcionamiento de algunos órganos o institutos incorporados y, el seguimiento de los procesos de implementación como el que ocupa esta obra, son herramientas invaluableles en aras de mejorar el sistema elegido.

En ese orden, el proceso de reforma como toda creación humana es perfectible, y frente a tal desafío, el análisis comparativo a nivel regional aumenta las posibilidades de éxito, en una labor que se presenta como ardua y de plazo indeterminado, pero que indiscutiblemente en la mayoría de los casos genera una gran satisfacción, y en ocasiones, la sensación de que *aún esta todo por hacer*.