

Iniciativas Legales para dar cumplimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas en materia de Justicia

Juan Enrique Vargas Viancos¹

I. Introducción.

1. En los últimos años, prácticamente todos los países de las Américas han experimentado profundas reformas a sus sistemas de justicia, con el fin de dar respuesta a una creciente demanda ciudadana por sistemas de resolución de conflictos tanto ágiles y eficientes como adecuados para el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Se trata, sin lugar a dudas, de un fenómeno íntimamente asociado a los procesos de recuperación democrática y de desarrollo económico, iniciados a partir de la década de los ochenta, que han dado lugar a reformas de gran vitalidad y variedad en la región.

En efecto, las reformas se han producido en diferentes niveles de los sistemas de justicia. Por una parte, se encuentra el proceso de expansión de las competencias judiciales, pasando los tribunales a dirimir muchos conflictos que antes no llegaban a su conocimiento, como por ejemplo los que afectan a grupos vulnerables. En esa dirección, las reformas más significativas han sido aquellas que han entregado a las Cortes Supremas o a organismos especializados, competencias en materias constitucionales. También ha sido relevante la creación de jurisdiccionales especializadas para tratar conflictos de familia, menores y jóvenes².

La organización interna de los sistemas judiciales ha experimentado cambios relevantes, fundamentalmente con el objetivo de mejorar sus niveles de independencia y hacer más eficiente su funcionamiento. Resaltan entre ellos la creación de los Consejos Nacionales de la Justicia, el establecimiento de Escuelas Judiciales y la preocupación por hacer la carrera judicial o los sistemas de designación de los jueces, más transparentes, objetivos y competitivos.

A estas reformas se ha sumado el esfuerzo desarrollado en mejorar aspectos propios de la gestión interna de las instituciones del sistema judicial. Entre estos se cuentan los cambios organizacionales, la reingeniería de procesos de gestión, junto a la incorporación de tecnologías de la información en el quehacer judicial, tanto en lo

¹ Abogado y Master en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (juan.vargas@cejamericas.org). Agradezco la colaboración en la elaboración de este documento de Alvaro Castro.

² Reporte sobre la Justicia 2004-2005, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, pág. 16.

referente a procesamientos de casos como a las labores administrativas de apoyo a la labor judicial³.

Pero probablemente la reforma más significativa de los últimos veinte años, particularmente en América Latina, ha sido la introducida al proceso penal. Esta transformación ha buscado sustituir los tradicionales modelos inquisitivos escritos por otros acusatorios y orales y, ha estado fuertemente vinculada a los procesos de democratización que han tenido lugar en los diversos países, y en general ha estado orientada a dar vigencia a los principios del debido proceso, superar la rigidez y la burocratización de la instrucción tradicional⁴.

2. Las Cumbres de las Américas es una instancia donde los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se unen para fortalecer y promover la democracia, para lo cual intercambian experiencias entre los Estados miembros e incentivan las oportunidades para la consolidación de sus instituciones.

Es dentro de este contexto, que los Estados miembros han formulado políticas complementarias que respondan a problemas y oportunidades compartidas. A la fecha, se han llevado a cabo cuatro Cumbres, la primera en Miami, Florida el 9-11 de diciembre de 1999, la segunda en Chile el 18-19 de abril de 1998, la tercera en Canadá el 20-21 de abril de 2001 y la cuarta en Argentina el 4-5 de noviembre de 2005.

En lo que a justicia se trata las Cumbres han promovido a través de sus mandatos el mejoramiento y reformas de diferentes aspectos de los sistemas judiciales, entre los que podemos contar:

- a. Promoción y protección de los derechos Humanos
- b. Desarrollo de mecanismos que permiten acceso fácil y oportuno a la justicia para todos y que integren el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos.
- c. Fortalecer los sistemas de justicia criminal reconociendo especial importancia a los procesos orales, la independencia de la judicatura y la eficacia de fiscales y defensores.
- d. Aumentar los esfuerzos para combatir el crimen organizado.
- e. Adoptar una legislación que garantice los derechos de los niños y jóvenes y cumplir con las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los niños y otros instrumentos internacionales.
- f. Promover la asistencia legal y judicial mutua, particularmente respecto a las extradiciones, los pedidos de documentos y otros materiales de prueba.
- g. Promover medidas para fortalecer la independencia de la judicatura
- h. Penalizar el contrabando de inmigrantes y el tráfico de personas.

3. La mayoría de las legislaciones internas de los países miembros se hacen cargo los temas relevados en los mandatos de la Cumbres. En efecto, en lo que dice relación con

³ La mayoría de estas iniciativas provienen de proyectos de inversión apoyados por los Bancos Multilaterales de Crédito. El Banco Mundial y el BID, en conjunto, han otorgado préstamos para justicia a los países de la región por un total de U\$ 661.5 millones en los últimos 10 años. Véase Reporte sobre la Justicia 2004-2005, pág. 18.

⁴ Desafíos del Ministerio Público en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, pág. 2.

la promoción y protección de los derechos humanos la gran mayoría cuenta con instituciones denominadas Defensorías del Pueblo o de oficio para la defensa y protección de los derechos humanos, como también de acciones judiciales para poder proteger los derechos fundamentales, por ejemplo en Argentina, Costa Rica, Paraguay, Colombia y Perú cuentan con el organismo y acciones señaladas.

En lo relativo al desarrollo de mecanismos que permitan acceso fácil y oportuno a la justicia en El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se han creado Juzgados de Paz. En Chile, a su turno, se creó, en materia penal una Defensoría Penal Pública.

En lo que se refiere a fortalecer los sistemas de Justicia Criminal más de 10 países de la región han implementado sistemas acusatorios, los primeros en realizar la reforma a sus sistemas de enjuiciamiento criminal fueron Argentina en 1992, Guatemala en 1994, Costa Rica en 1998 y Paraguay y Venezuela en 1999. Luego siguieron Chile en el 2000, Bolivia y Ecuador en el 2001. Posteriormente Honduras y Nicaragua en el 2002 y por último Colombia en el 2005. En el cuadro que sigue se señalan las fechas de las Reformas Procesales Penales en la Región.

País	Año mandato	Fecha entrada en vigencia Proceso Penal Reformado
Chile	Abril 1998	16 de diciembre de 2000 ⁵
Argentina	Abril 1998	5 de septiembre de 1992
Bolivia	Abril 1998	24 de marzo de 2001 ⁶
Colombia	Abril 1998	1 de enero 2005 ⁷
Costa Rica	Abril 1998	1 de enero de 1998
Ecuador	Abril 1998	1 de julio de 2001
El Salvador	Abril 1998	20 de abril de 1999
Guatemala	Abril 1998	Junio de 1994
Honduras	Abril 1998	20 de febrero
Paraguay	Abril 1998	9 de julio de 1999
Venezuela	Abril 1998	1 de julio de 1999
Perú	Abril 1998	6 de febrero de 2006 (SUSPENDIDA)

En lo que dice relación a adoptar una legislación que garantice los derechos de los niños y jóvenes y cumplir con las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los niños y otros instrumentos internacionales se han realizado importantes reformas, véase en el siguiente cuadro los Países Latinoamericanos en los que se encuentra vigente una legislación para adolescentes plenamente adecuada a los principios de la convención de los derechos del niño⁸.

⁵ Se trata de la fecha de inicio de un proceso de implementación gradual que concluyó en el año 2005.

⁶ El Código entró en vigencia en tres etapas: una al promulgarse el 31 de mayo de 1999 donde entraron en vigencia algunos institutos como la recategorización de acciones; el 31 de mayo de 2000 entraron en vigencia las salidas alternativas, las medidas cautelares y la prescripción y la vigencia plena fue el 31 de mayo de 2001.

⁷ Comienzo de un proceso de implementación gradual en Bogotá y la zona cafetera.

⁸ Fuente: Maxera, Rita; Mecanismos Restaurativos en las nuevas legislaciones penales juveniles: Latinoamérica y España; ILANUD; 2005; pág. 2 y 3. Véase, también: Garcia, Mendez, Emilio; Beloff Mary; "Infancia, ley y democracia en América Latina"; Tercera edición 2004; 2 Tomos.

País	Nombre de la Ley	Vigencia
BOLIVIA	Código del niño, niña y adolescente	2000.
BRASIL	Estatuto de la niñez y la Adolescencia	1990 y 2003
COSTA RICA	Ley de justicia penal juvenil	1996. Ley 7.576
COLOMBIA	Ley de infancia y adolescencia	2004 Ley estatutaria 32
ECUADOR	Código de la niñez y la adolescencia	2003 Ley RO/737
EL SALVADOR	Ley del menor infractor	1995
PARAGUAY	Código De la Niñez y la Adolescencia	2001 Ley 1.702
GUATEMALA	Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia	2003
HONDURAS	Código de la niñez y la adolescencia	1996
NICARAGUA	Código de la niñez y la adolescencia	1998
PANAMA	Régimen especial de responsabilidad penal para adolescentes	1999
PARAGUAY	Código de la niñez y la adolescencia	2001
PERU	Código de los niños y adolescentes	2000
REPUBLICA DOMINICANA	Código para el sistema de protección y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes	2004
URUGUAY	Código de la niñez y la adolescencia	2004
VENEZUELA	Ley orgánica del niño y del adolescente	2000
CHILE	Ley de Responsabilidad de Adolescentes	2005

Como último ejemplo de cómo los países han tratado de incorporar a su legislación interna los mandatos dictados por las Cumbres, en lo relativo al fortalecimiento de la legislación en materia de contrabando de inmigrantes y tráfico de personas podemos destacar a República Dominicana y Costa Rica.

En suma, podemos apreciar que son variados los ejemplos en que se puede apreciar los esfuerzos por parte de los Estados miembros en acercar sus legislaciones a los mandatos emitidos en el interior de las Cumbres, y por ello, intentar explicar cada uno de ellos tornaría a este texto en un estudio inapropiado por su extensión. Es por eso que hemos elegido algunas experiencias innovadoras en determinadas materias de reformas a la justicia que están en armonía con los mandatos, que nos han parecido lecciones valiosas ya sea por el proceso seguido para su concreción o por los resultados concretos obtenidos. Así en materia de independencia judicial hemos elegido los cambios experimentados en el sistema de designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Argentina; en materia de reformas al sistema de enjuiciamiento criminal, la reforma introducida en Chile; en materia de acceso a la justicia, la

experiencia de los Juzgados de Paz Letrados en el Perú; en materia de reforma a la legislación infantil, el nuevo Código para la Niñez y la Adolescencia del Paraguay; y en materia de contrabando de inmigrantes y Tráfico de personas, lo avanzado en Costa Rica. En cada uno de estos temas analizamos la gestación de la reforma, sus contenidos y, donde están disponibles, sus principales resultados.

Mandato: “Promover medidas para fortalecer la independencia de la judicatura, entre ellas la selección judicial transparente”.

Experiencia: Decreto Presidencial y Reglamento del Senado que modifican el sistema de designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina.

a) Antecedentes de la reforma

Desde la recuperación de la democracia en la Argentina el año 1983 uno de los principales temas de la agenda política relacionado con el Poder Judicial fue la renovación del Poder Judicial. El objetivo de este proceso, que llevó al nombramiento de una Corte Suprema completamente nueva, fue entregarle mayor independencia a los miembros de la judicatura, mejorando los sistemas para su selección. Con el mismo fin, en el año 1994 se reformó la Constitución creándose el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, los resultados de esta política fueron muy diferentes a los esperados. Por una parte, deficiencias en la organización del Consejo de la Magistratura impidieron que asumiera en forma eficiente sus funciones, por otra parte, el Gobierno en la época del Presidente Ménem buscó nuevamente manipular al Poder Judicial, para lo cual entre otras medidas amplió de 5 a 9 los integrantes de la Corte Suprema nombrando personas muy cercanas al Gobierno con lo que se constituyó la llamada “mayoría automática” que le permitió gobernar sin un real contrapeso judicial.

Para superar la crisis institucional vivida en el país el año 2001, una de las principales iniciativas de cambio en los inicios del actual gobierno de la Argentina se dirigió a devolverle el prestigio e independencia a la Corte Suprema.⁹ En esa iniciativa jugaron un rol relevante organizaciones de la sociedad civil. El más importante fue un movimiento liderado por un conjunto de ONGs que se plasmó en el documento “Una Corte para la Democracia”.¹⁰ Ese documento les fue entregado a todos los miembros del tribunal, con los cuales se realizaron una serie de reuniones para analizar la viabilidad de las propuestas. A fines de diciembre de 2003, la Corte Suprema resolvió tres cuestiones imprescindibles para hacer más transparente su gestión y resolver algunos de los problemas expuestos en el documento: publicar el estado de cada expediente, fijar las fechas de tratamiento de los temas más importantes, y publicar todos sus fallos en Internet.¹¹

⁹ Varios Ministros de la Corte Suprema fueron cesados en sus cargos a través de juicio político o renunciaron a consecuencia de ellos, lo que ha permitido una fuerte renovación de sus integrantes.

¹⁰ Suscrito en enero del año 2002 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el CELS, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias e Investigaciones Penales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

¹¹ Así, mediante la Acordada 35/2003, el Máximo Tribunal decidió que tendrán carácter público “todos los registros llevados por las secretarías intervinientes y por las mesas de entrada que de ellas dependan sobre la circulación de expedientes”.

Otras de las iniciativas contenidas en ese documento, concernientes a la Corte Suprema, fueron implementadas por los restantes poderes del Estado. Es lo que ocurrió con el mecanismo de designación de los jueces que la integran. Sobre el particular, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto 222/03, el que garantiza la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de designación de magistrados del Máximo Tribunal. Consecuentemente el Senado modificó su reglamento para establecer la publicidad y la participación ciudadana en la instancia del acuerdo que debe prestar este cuerpo a los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

El nuevo sistema permite incorporar mayor transparencia al nombramiento y generar un canal de participación de la ciudadanía que lograra en parte asumir el procedimiento como propio y, así, entender más legítima la designación. En torno a los criterios públicos que deberían ser utilizados para la designación, los organismos identificaron a dos. Primero los criterios vinculados con la composición de las Corte en su conjunto específicamente orientados a lograr un equilibrio en materia de género, una representación balanceada de las procedencias regionales del país y un equilibrio en la especialización jurídica. Segundo los criterios referidos a los candidatos, los cuales deben centrarse en la idoneidad técnico jurídica, idoneidad moral, independencia de criterio y compromiso con valores democráticos y con los derechos humanos.

b. Contenido de la Reforma

El 19 de Junio de 2003 a través del Decreto 222/03 se establece el procedimiento a través del cual se realizará la preselección de candidatos para la cobertura de vacantes de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. Con dicho decreto el Presidente de la Nación autolimita su facultad constitucional para designar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹².

Con el decreto 222/03 se ordena un procedimiento de consulta a la ciudadanía respecto de la capacidad técnica, moral y el compromiso de los candidatos con el sistema democrático y con el respeto a los derechos humanos, permitiéndole en tal sentido a los ciudadanos hacer conocer sus razones, puntos de vista y objeciones que pudieran tener respecto de la propuesta de nombramiento.

Referente al procedimiento los candidatos deben firmar una declaración jurada donde se pueda evaluar las posibles incompatibilidades legales o morales y/o conflictos de intereses. Luego de ello, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos pública en su página Web los antecedentes académicos, laborales, profesionales y personales de los candidatos, también abre dos procesos, el de Consulta Ciudadana mediante publicaciones en los medios de comunicación con lo cual se abre el plazo de 15 días para recibir observaciones de objeción o apoyo a la candidatura por parte de personas físicas o instituciones y, el proceso en que los candidatos deben someterse a una ronda de consultas mediante un proceso en que participen diferentes sectores de la sociedad civil.

¹² El Artículo 99 inciso 4 de la Constitución Política de Argentina establece que: “El presidente de la Nación tiene las siguientes facultades: nombrar los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto”.

Luego de lo cual el Presidente elige al candidato y eleva su pliego al Senado, al cual se le envían las observaciones recibidas en el proceso y el resultado de las mencionadas consultas junto con los pliegos del candidato.

Sobre la participación ciudadana en particular, se establece que “los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán en el plazo de 15 días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial presentar al Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos por escrito y de modo fundado las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el en el proceso de preselección con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos¹³”.

En lo que dice relación con las observaciones sólo serán procedentes aquellas que “respetando el buen nombre y el honor del candidato propuesto, realicen una valoración de sus aptitudes morales, su idoneidad técnica y jurídica, su trayectoria y su compromiso con la defensa de los derechos humanos, desprovista de meras opiniones y subjetividades¹⁴”. Y “no serán consideradas aquellas objeciones irrelevantes fundadas únicamente en apreciaciones personales o en cualquier tipo de discriminación¹⁵”.

c. Estado Actual de la Reforma

La sanción del decreto 222/03 y el consiguiente reglamento que modificó el procedimiento ante el Senado, abrieron un nuevo espacio de participación ciudadana en el procedimiento de designación de magistrados que permitió fijar criterios objetivos para determinar la idoneidad moral y técnica de los candidatos y consagró el principio de equilibrio de género¹⁶.

Por otra parte ha contribuido a un proceso gradual de reconstrucción de una esfera pública política, que ha resultado un componente esencial del proceso de recuperación institucional¹⁷.

Lo anterior se evidenció en los procesos de designación de Eugenio Zaffaroni, Carmen Argibay, Elena Highton de Nolasco y Esteban Righi, donde se produjo por primera vez un debate abierto donde se discutieron las ideologías y antecedentes de los candidatos y candidatas, incluso los procesos de Zaffaroni y Argibay estuvieron en el centro de la escena pública y promovieron una discusión sobre garantías procesales y el equilibrio entre las libertades públicas y seguridad ciudadana, y sobre el alcance de los derechos sexuales y reproductivos.¹⁸

¹³ Artículo 6 del Decreto 222/03

¹⁴ Artículo 2 del Decreto 222/03

¹⁵ Artículo 6 in fine, Decreto 222/03

¹⁶ CELS, “Derechos Humanos en Argentina Informe 2004”, pág. 93.

¹⁷ Ídem., página 92.

¹⁸ En general, la renovación de la Corte por esa vía es bien evaluada por la Comunidad Legal en Argentina. Se afirma que se trata de una corte más “liberal” y que los nuevos ministros han aportado más transparencia a la justicia y han demostrado mayor independencia frente al Ejecutivo. Ello se ha traducido en importantes fallos, en materias laborales y provisionales, libertad de expresión, supremacía de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, condiciones penitenciarias, etc. Ver Diario La Nación, 14 de agosto de 2005.

Por otra parte por primera vez en la historia del tribunal dos mujeres integran la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de la exigencia del equilibrio de género como parámetro para postular miembros al tribunal

Por último, según algunos organismos no gubernamentales el paso dado por el decreto 222 trasciende el ámbito del sistema de justicia y marca un cambio sustancial en el tipo de relación entre la sociedad civil y el Estado que instala en el diseño y gestión de las políticas públicas la participación ciudadana¹⁹.

Mandato: “Fortalecer de la forma que sea conveniente, los sistemas de justicia penal, reconociendo la especial importancia de la introducción de procesos orales en aquellos países que la consideran necesaria para implementarla”.

Experiencia: Reforma Procesal Penal Chilena.

a) Antecedentes de la reforma

La reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en Chile surge como una iniciativa de ciertos grupos de la sociedad civil,²⁰ para luego ser tomada por el Estado entregándole un carácter de proyecto gubernamental, pero sin desprenderse nunca de un trabajo mancomunado con dichas organizaciones. Se trata entonces de una experiencia inédita de en el país, pues lo tradicional ha sido que este tipo de políticas públicas sean diseñadas y gestionadas en forma exclusiva por las entidades estatales, con un rol central del Ministerio de Justicia.

El trabajo de la sociedad civil consistió en consensuar un diagnóstico sobre los principales problemas del sistema de enjuiciamiento criminal vigente en Chile, analizar las alternativas de solución para esos mismos problemas en discusión en ese momento en el resto de la región, generar un consenso técnico sobre las mismas y elaborar las propuestas que lo plasmaban. Con tal fin se realizaron numerosos estudios de carácter empírico, se constituyó un Foro de discusión con los principales representantes de la Comunidad de todas las tendencias políticas y se organizó un extenso conjunto de actividades de difusión para dar a conocer los estudios y propuestas.

En ese entonces, el sistema de justicia criminal chileno era probablemente el más atrasado de la región, tanto por su incapacidad para absorber una elevada carga de trabajo en plazos razonables, como para asegurar un adecuado respeto de los derechos que les asisten a víctimas e imputados. La situación más notoria al respecto era que un mismo juez tenía como tarea iniciar el procedimiento, acusar y condenar, no existiendo el Ministerio Público.

¹⁹ CELS, Derechos Humanos en Argentina Informe 2004, página 93.

²⁰ Las instituciones que lideraron este proceso fueron la Corporación de Promoción Universitaria, la Fundación Paz Ciudadana y la Universidad Diego Portales.

Luego de un largo proceso de persuasión y de tramitación parlamentaria, las propuestas de reforma alcanzaron un acuerdo político transversal en el país y el apoyo de las instituciones judiciales.

b. Contenido de la Reforma

La principal propuesta contenida en las reformas es un nuevo Código procesal penal, el cual, fue elaborado siguiendo las directrices del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica. Este Código está sustentado en dos innovaciones fundamentales. La primera es la introducción de un juicio oral y público como un derecho básico del acusado, juicio que se lleva adelante frente a tres jueces profesionales que no han tenido participación en las etapas anteriores del proceso. Y la segunda innovación es un cambio completo en el sistema de recolección de las pruebas, la que queda entregada al fiscal con la colaboración de la policía y que no tiene valor alguno mientras no sea presentada y examinada en el juicio²¹.

También el código introduce un conjunto de derechos del imputado, los más relevantes son la presunción de inocencia, el derecho a ser asistido por un abogado en todas las etapas del procedimiento y un conjunto de resguardos especiales frente a la intervención policial, como el derecho a guardar silencio, el derecho a contar con la presencia de su abogado y de ser informado de estos mismos derechos. Todos derechos que son salvaguardados por el juez de garantías.

Pero la implementación del procedimiento propuesto requirió la creación de dos órganos, uno que se hiciera cargo de la función acusatoria y otro del ejercicio de la defensa. Ello hizo necesario aprobar una enmienda constitucional que crea al Ministerio Público, órgano autónomo y separado de las restantes ramas del Estado y la dictación de una Ley Orgánica que lo regula²². La Defensoría Penal Pública fue creada por ley donde se estableció un sistema mixto que combina servicios prestados por funcionarios públicos con la participación de abogados privados que licitan “paquetes” de causas.²³

También el nuevo Código supuso una transformación para los tribunales penales, desde dos dimensiones. La primera implicó el abandono por parte de los tribunales de algunas tareas como las de llevar adelante los sumarios y por otra significó la adopción de nuevas obligaciones como el control de la actividad fiscal y la policía durante la instrucción y la dirección y posterior resolución de los juicios orales. La otra dimensión de transformación significó la creación de dos nuevos tipos de tribunales los juzgados de control de la instrucción denominados de Garantía y los tribunales orales.

Tan importantes como las transformaciones propiamente jurídicas, ha sido la radical modernización de los sistemas de gestión de todas las instituciones involucradas. En el caso de los tribunales ello se observa en una nueva estructuración de ellos, los que han pasado a estar organizados en grandes unidades que albergan a un conjunto de jueces,

²¹ Riego Cristian; Reforma Procesal Penal Chilena; en Cuadernos de análisis jurídico N° 38; Escuela de Derecho de la Universidad Diego portales; 1998; págs. 24 a 26

²² A nivel Constitucional el Ministerio Público se creó mediante la Ley N° 19.519, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 1997, que introdujo un nuevo Capítulo en la Carta Fundamental el VI-A.

²³ Establecida por la ley N° 19.718, publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 2001 y complementado por el Reglamento sobre Licitaciones y Prestación de Defensa Penal Pública

todos los cuales son servidos por personal que es administrado centralizadamente por profesionales de la gestión. Se desligaron completamente los procedimientos jurisdiccionales de los administrativos, eliminándose todo tipo de delegación de funciones de los jueces a los empleados (lo que es posible gracias a la oralidad que exige la intervención directa y personal de los jueces). Esos mismos procedimientos administrativos se modelaron, se definieron perfiles técnicos específicos para las personas encargadas, se diseñaron e implementaron instrumentos de apoyo tecnológico para cada uno y sistemas para su seguimiento y evaluación constantes.²⁴

c. Estado Actual de la Reforma Procesal penal Chilena

El nuevo Código Procesal Penal fue publicado en el Diario Oficial el 12 de octubre de 2000 y las reformas al Código Orgánico del 15 de octubre de 1999. Sin embargo, la implementación de los cambios fue progresiva en el país.²⁵ El nuevo sistema comenzó a funcionar en la IV y en la IX Región del país a partir del 16 de diciembre del año 2000, luego, se extendió a las regiones II, III y VII el día 16 de octubre del año 2001, para seguir en diciembre de 2002 con las regiones I, XI y XII, el 16 de diciembre de 2003 con las regiones V, VI, VIII Y X. Finalmente el 16 julio del 2005 entró en vigencia en la Región Metropolitana, completándose así el proceso.

Según estadísticas del Ministerio Público de Chile²⁶ los casos recibidos por el sistema durante el año 2005 fueron de 710.586 de los cuales terminaron el mismo año 618.867, es decir, un 87.1%. En un 24.2% de esos términos hubo un pronunciamiento judicial (términos judicializados), mientras que el 75.8% restante finalizó a través del uso de atribuciones facultativas del Ministerio Público.

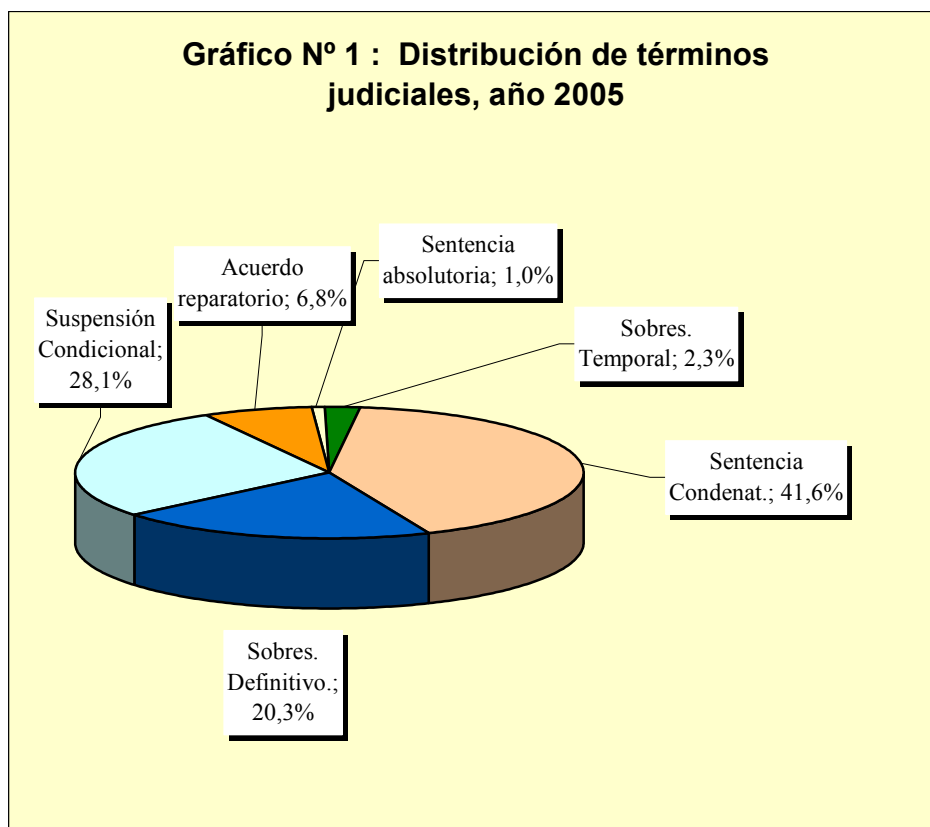
Dentro del segmento de los términos judicializados, los de mayor frecuencia son la sentencia definitiva condenatoria con 41.6%, la suspensión condicional del procedimiento con un 28.1% y el sobreseimiento definitivo de un 20.3%. Por su parte, la menor frecuencia se presenta en la sentencia absolutoria con un 1%²⁷.

²⁴ Ver Juan Enrique Vargas: Organización y Funcionamiento de los Tribunales en el Nuevo Sistema Procesal Penal. En Nuevo Proceso Penal. Editorial Jurídica ConoSur. Santiago, 2000.

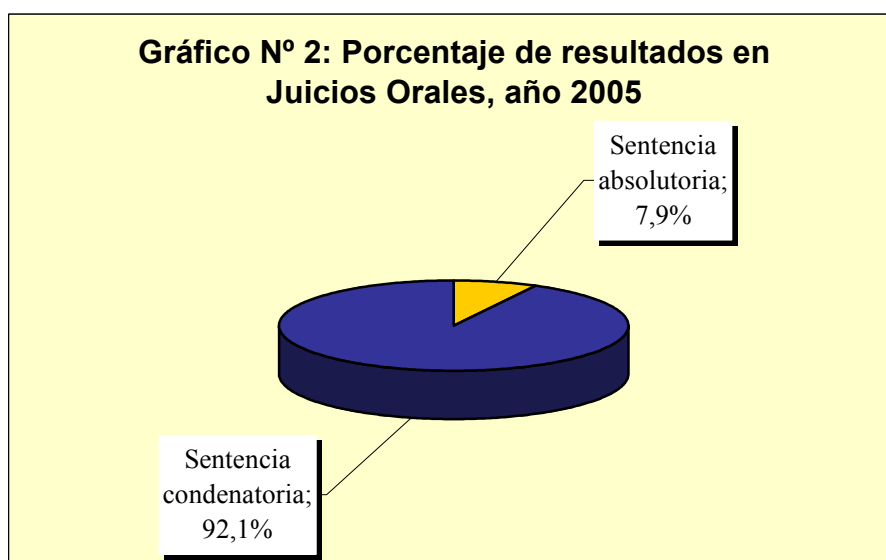
²⁵ Producto de que Chile es un país unitario, fue necesario introducir una disposición transitoria en la Constitución que permitiera esta modalidad de implementación, que era la única aseguraba el éxito en un proceso tan complejo.

²⁶ Ministerio Público Fiscalía Nacional, Boletín Estadístico año 2005.

²⁷ Idem., pág 9.



En lo que dice relación a los juicios orales, durante el 2005, se realizaron 3.336 juicios orales, de los cuales un 92.2% fue de sentencias condenatorias. Para el Ministerio Público estas cifras dan cuenta de que se está llevando a juicio oral los casos que realmente justifican el uso de este procedimiento cuando existe real mérito para ello²⁸.



²⁸ Ídem., pág. 10.

El promedio que tarda la tramitación de un caso antes de ser resuelto es, a nivel nacional durante el año 2005, de 82 días. Muchos de los casos –sobre todo tratándose de delitos flagrantes menores- concluyen el mismo día de la detención del imputado.

Son precisamente las ganancias en términos de capacidad de resolución, velocidad, heterogeneidad de las vías para terminar los casos, transparencia y posibilidades reales de defensa, las más valoradas por los usuarios del sistema.²⁹

Mandato: “Desarrollar mecanismos que permitan acceso fácil y oportuno a la justicia para todos, con énfasis en las personas de bajos recursos. En este contexto, promoverán, desarrollarán e integrarán el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos en el sistema de justicia”

Experiencia: Juzgados de Paz Letrados en Comisarías del Perú.

a) Antecedentes

La creación de los juzgados de Paz Letrados en Comisarías fue una iniciativa que promovieron el Ministerio del Interior, la Presidencia del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Municipalidades en que se ubicarían los juzgados.

Las razones que motivaron la creación de los juzgados en las Comisarías fueron los problemas de inseguridad ciudadana y de falta de respuesta oportuna y técnica ante los delitos menores.

El objetivo que buscó esta política es variado, primero vincular a los órganos judiciales con la operatoria policial y lograr con ello que los jueces tuvieran mayor control en la investigación. Y, segundo, fortalecer el ejercicio del derecho de defensa y el promover la solución temprana de casos en materia de faltas³⁰.

El 11 de febrero de 2003 fue promulgada la Ley N° 27.939 que dispuso la instalación de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías y un nuevo procedimiento judicial para el juzgamiento de las faltas.

b. Características de los Juzgados de Paz

Los Juzgados de Paz se encuentran actualmente funcionando en seis comisarías del país, siendo su instalación progresiva en el tiempo. El primer Juzgado se creó en la Comisaría de Chilca, provincia de Huancayo el 11 de noviembre de 2003 y el último el 1 de enero de 2005 en la Comisaría de Palacio Viejo en el departamento de Arequipa. En el cuadro

²⁹ Una encuesta realizada por IPSOS en diciembre de 2004, por encargo del Ministerio de Justicia de Chile indicó que: entre 78% y 85% de las personas conoce o ha oído hablar de la reforma, dependiendo de la región del país; un 77,2% cree que reforma ha agilizado casos; un 71,1% cree que reforma ha hecho mas transparente justicia; y un 75,9% prefiere reforma al sistema antiguo.

³⁰ Defensoría del Pueblo, “Juzgados de Paz Letrados en Comisarías. Investigación sobre su funcionamiento e impacto en la seguridad ciudadana”, 2005, pág. 3.

siguiente se señala las fechas, comisarías y jurisdicción donde se crearon los Juzgados de Paz³¹

JPL	Inicio Labores	Jurisdicción
Chilca	11-11-2003	Comisaría de Chilca
Independencia	12-07-2004	Comisarías de Independencia, de Payet y Tahuantinsuyo.
Alfonso Ugarte	11-11-2004	Comisaría de Alfonso Ugarte, de Monserrate y de Cotabambas.
Ayacucho-Trujillo	29-11-2004	Comisarías de Ayacucho y La Noria
Saphi-Cusco	9-12-2004	Comisarías de Saphi, Sipaspucyo y de Cusco.
Palacio Viejo-Arequipa	01-01-2005	Comisarías de Palacio Viejo, Santa Martha y de Turismo.

Ellos conocen únicamente de las denuncias de faltas o de ilícitos menores, como son: las lesiones, hurto simple, daños materiales, maltrato de obra, agresión sin daño y violencia intrafamiliar.

A los Jueces de dichos Juzgados se les faculta en miras de una respuesta oportuna y técnica aplicar y promover mecanismos alternativos para la solución de conflictos menores tales como: conciliación y transacción. De hecho es común que la aplicación de la conciliación lleve aparejado un compromiso del denunciado dirigido a no volver a incurrir en la falta y en la transacción la entrega de dinero para cubrir los gastos que el daño ocasionado produjo.

La intervención de un abogado de oficio, ya sea en el momento de la denuncia o en la audiencia de conciliación, ha permitido lograr una rápida solución de los casos, logrando con ello un positivo impacto en la solución de estos, por ejemplo, en Independencia y Alfonso Ugarte de 650 procesos en que intervino un abogado de oficio 532 fueron resueltos.³²

La organización de los despachos judiciales en Comisarías no se aparta del tradicional, incorporando un juez, un secretario y a personal judicial auxiliar que asume funciones administrativas. El número de los funcionarios administrativos varía según cada Juzgado de Paz, por ejemplo en Alfonso Ugarte trabajan 13 personas, en Independencia trabajan 5, en el Cusco y en Arequipa 5³³.

c. Funcionamiento de los Juzgados de Paz en las Comisarías

El funcionamiento de los Juzgados de Paz en las Comisarías es considerado como una política relevante para combatir la crisis de inseguridad ciudadana y la calidad de la justicia. En efecto, en el Mensaje presidencial del 28 de julio de 2005 el Presidente de la República anunciaba que la instalación de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías

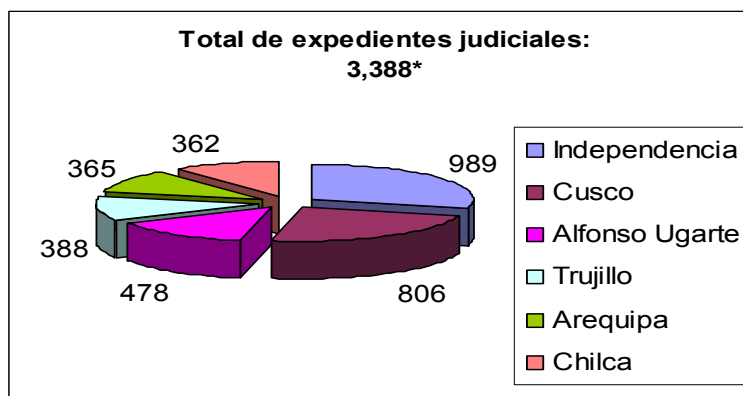
³¹ Ídem. pág. 6.

³² Ídem. pág. 28.

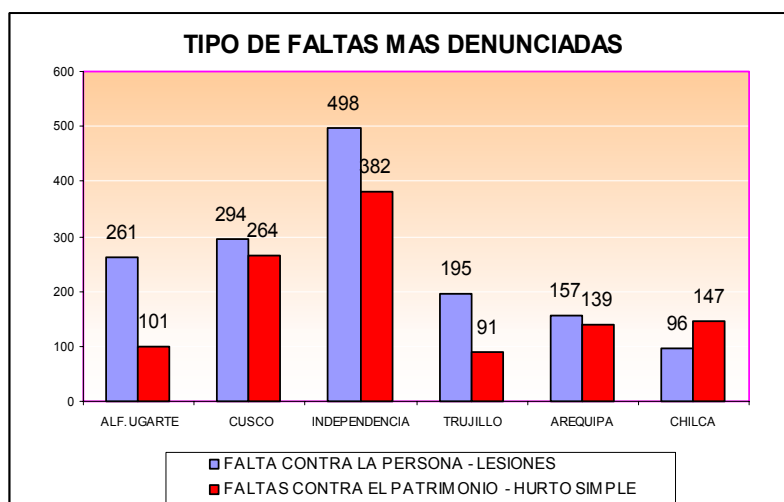
³³ Ídem. pág. 6

es un objetivo prioritario del gobierno para combatir los ilícitos menores, política que ha sido incluida como una de las varias medidas para combatir la inseguridad pública.

Según la Defensoría del Pueblo desde noviembre del 2003, fecha en que comenzó a funcionar el primer Juzgado al 31 de marzo de 2005 los seis Juzgados existentes habían conocido un total de 3.388 casos.



Cifras de la Defensoría del Pueblo indican que el 77% del total de casos denunciados está constituido por faltas contra las personas, lesiones y hurtos simples.



De 3.388 ingresados, el 75% se encuentra concluido, el 20% pendiente y el 5% no registra información debido a que no se pudieron ubicar los expedientes. En cifras significaría 2521 casos terminados, 682 pendientes y 185 sin información.³⁴

Con respecto a los casos concluidos un 16% fue por sentencia condenatoria, 3.8% por sentencia absoluta, 35% por sobreseimiento y un 45.2% por mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

³⁴ Ídem.

Mandato: “Adoptar una legislación y proceder lo más pronto posible con las reformas institucionales y medidas necesarias para garantizar la protección integral de los derechos del niño y jóvenes y cumplir con las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los niños y otros instrumentos internacionales”.

Experiencia: Código para la niñez y la adolescencia de Paraguay

a. Antecedentes

Es con posterioridad al término del régimen militar en 1989 que en Paraguay comenzó a construirse una cultura de derechos humanos que incluía a los derechos del niño. En efecto, el período de transición democrática facilitó la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, en el año 1990, y permitió un proceso de reforma constitucional que incluyó dentro de su articulado la protección del niño, responsabilizando a la familia, la sociedad y al Estado del cumplimiento efectivo de sus derechos³⁵.

Los cambios efectuados hasta ese momento eran positivos pero aún faltaba una etapa crucial, dado que la normativa constitucional y la contenida en la Convención se encontraba en contradicción con las prácticas y procedimientos establecidos en el Código del menor vigente de la época³⁶ que se inspiraba en una visión del menor en “situación irregular” y no en una protección integral como “sujeto de derechos”.

De ahí que el cambio del Código del menor se convirtió en una tarea urgente que comenzó a materializarse en 1994 con la participación de sectores estatales y sociales que trabajaban con la niñez y la adolescencia y que culminó en 1996 con la presentación del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia al Congreso Nacional.

Por otra parte, es importante mencionar que en el proceso legislativo continuaron participando los integrantes de la sociedad civil puesto que la Cámara de Senadores del Congreso Nacional los invitó por medio de su Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, lo que permitió que en el año 2001 se promulgara el nuevo Código. En efecto, el trabajo participativo de la sociedad civil con las autoridades políticas del Estado proporcionó una experiencia valiosa que redundó en un mayor compromiso de los actores³⁷.

Con la aprobación de la ley 1680 de 2001, que aprobaba al Código de la Niñez y la Adolescencia se concluyó en Paraguay el proceso de incorporación jurídica de los nuevos paradigmas de los derechos del niño a la legislación, desde la Constitución

³⁵ La nueva Constitución Política de 1992 consagra en su artículo 54 la protección al menor. Y es la Ley 54 la que incorpora la Convención a la normativa interna.

³⁶ Código del Menor, ley 903 de 1981.

³⁷ Barnoza Lourdes, Martínez Teresa; “El proceso de reforma legislativa en Paraguay”; en Infancia, Ley y Democracia en América Latina; Tomo II; Compiladores Emilio Garcia Mendez y Mary Beloff; Temis; pág. 1247.

Política, los tratados internacionales ratificados por el país y el Código de infancia que está orientado en la visión proporcionada por la doctrina de la protección integral.

b. Principales innovaciones del Código de la niñez y la infancia

Desde el punto de vista de los principios, los niños, niñas y adolescentes son declarados como sujetos de derechos y no como “menores objeto”. Este es un principio rector que cruza transversalmente al Código de la Niñez y la Adolescencia con lo cual se reafirma la condición humana del niño y, por ende, se apunta a respetar su dignidad, reconociéndose sus capacidades y considerando sus necesidades específicas vinculadas a su proceso de desarrollo³⁸.

Para proteger la dignidad del niño y adolescente, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece la obligación de toda persona de denunciar cuando tenga conocimiento de una violación a los derechos y garantías del niño o adolescente. Asimismo, contempla la obligación de la familia y en subsidio del Estado, de garantizar al niño y al adolescente su desarrollo armónico e integral y a protegerlo contra el abandono, la desnutrición, la violencia y el abuso.

Otro principio que se reconoce es el del interés superior del niño, el cual, cumple un rol de principio orientador en la aplicación de las normas que busca la consideración del carácter integral de los derechos de la persona niño y la equidad en la relación con otros derechos. Además, tiene carácter tuitivo, protector, cautelar, supletorio de normas, orientador de la interpretación del juez, es de orden público y se antepone a las normas procesales de derecho positivo. Consecuentemente, se encuentra contemplado el derecho del menor a ser oído en todo procedimiento que involucre su persona e interés.

Sobre la integralidad de la atención el nuevo Código lo considera en el diseño de las instituciones por él creadas. Por ejemplo, en la Consejería Municipal Para los Derechos del Niño, Codeen, se integrará por profesionales de distintas disciplinas como: psicólogos, abogados, pediatras, asistentes sociales, entre otros. Igualmente, en el ámbito jurisdiccional establece que el equipo asesor se comprenderá por: médicos, psicopedagogos, asistentes sociales, psiquiatras, psicólogos, entre otros.

El Código busca también desjudicializar los problemas sociales que afectan a la niñez y la adolescencia. Este fue un gran desafío, puesto que el sistema anterior promovía una fuerte presencia judicial y policial, lo cual daba cuenta de un vacío en materia de políticas sociales dirigidas a la niñez y adolescencia³⁹. Para ello, el nuevo Código, prevé un libro referente a las políticas de protección y promoción de los derechos de la niñez y

³⁸ Por ejemplo, el artículo 1° del Código de la niñez y la Adolescencia contempla: “los derechos, garantías y deberes del niño y del adolescente, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del niño, los instrumentos internacionales sobre la protección de los derechos humanos aprobados y ratificados por Paraguay y por las leyes”.

³⁹ Barnoza Lourdes, Martínez Teresa; “El proceso de reforma legislativa en Paraguay”; en Infancia, Ley y Democracia en América Latina; Tomo II; Compiladores Emilio Garcia Mendez y Mary Beloff; Temis; pág. 1.255.

la adolescencia, y en el mismo se establece la creación de un sistema de protección y promoción integral a la niñez y la adolescencia⁴⁰.

En lo que se refiere a las instituciones del nuevo sistema, el Código de la niñez y la adolescencia crea como a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, responsable de cumplir las políticas elaboradas por el sistema y de la instalación y dirección del sistema, facilitando la relación de los distintos niveles del mismo. Esta Secretaría es base del sistema, responsable de convocar y presidir el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia⁴¹. Además el Código creó a las Codenis, Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, que se ocupan de la atención directa de los problemas sociales que involucran a niños y adolescentes de manera permanente y gratuita⁴².

Sobre el tratamiento de las infracciones a la ley penal por adolescentes, el nuevo Código contempla un sistema que se enmarca dentro de la doctrina de la protección integral, esto es, no sólo considera el hecho infractor sino su contexto social. El libro V del Código que regula esta materia conforma un sistema de responsabilidad penal juvenil, donde se considera los principios del debido proceso; límites al ius puniendi y, la edad mínima que se contempla para la responsabilidad penal es desde los 14 años hasta los 17. Establece además, un sistema de sanciones diferentes al sistema penal de adultos, el cual está compuesto principalmente por medidas: socio-educativas, las correccionales y las privativas de libertad que señalan plazos también diferenciados del sistema penal ordinario para su cumplimiento.

c. Resultados del nuevo Código

No existe en Paraguay un estudio empírico que de cuenta del funcionamiento de la nueva legislación que gira en torno a la niñez y la adolescencia, pero hay algunos estudios de seguimiento que reflejan los esfuerzos que se están realizando para construir una cultura de los derechos que incida de manera efectiva en la realidad material de los menores.

Estos estudios se centran en la importancia del paso realizado con la modernización de la legislación, resaltando la importancia de avanzar en el mejoramiento de la implementación, por ejemplo, menos de la mitad de las Municipalidades cuentan con las Codenis, claves en el diseño institucional para proteger a la infancia y adolescencia⁴³.

Lo mismo ocurre en materia del principio de la integralidad de la atención donde se realizan importantes esfuerzos sociales y en la jurisdicción para darle cumplimiento,

⁴⁰ El artículo 37 del nuevo Código contempla: “la creación de un sistema de protección y promoción integral a la niñez y la adolescencia competente para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente”.

⁴¹ Posee, además, rango ministerial y depende del Poder Ejecutivo.

⁴² El Código de la Niñez establece que las Codenis están a cargo de un director y que se integren con profesionales abogados, psicólogos, trabajadores sociales y de otras disciplinas y personas del lugar, de reconocida trayectoria en la prestación de servicios a su comunidad.

⁴³ Barnoza Lourdes, Martínez Teresa; “El proceso de reforma legislativa en Paraguay”; en Infancia, Ley y Democracia en América Latina; Tomo II; Compiladores Emilio Garcia Mendez y Mary Beloff; Temis; pág. 1.257.

pero que en determinadas esferas aún no se aplica, como por ejemplo en las escuelas donde no se han percatado aún de la vigencia de las normas que los obligan a considerar la integralidad de la persona niño y en muchos casos alteran la dignidad del mismo y su salud emocional y psicológica privilegiando el entrenamiento intelectual de los alumnos⁴⁴.

Por último, y en lo que dice relación al nuevo sistema de sanciones, la principal dificultad consiste en la falta de formación de los operadores del sistema y especialmente en la insuficiente institucionalización de un sistema de vigilancia para el cumplimiento de las medidas y la precariedad o inexistencia de la infraestructura destinada a ese efecto⁴⁵.

Mandato: Penalizar el contrabando de inmigrantes y el tráfico de personas

Experiencia: Fortalecimiento de la legislación costarricense en la materia

a. Antecedentes

El proceso de fortalecimiento de la legislación de Costa Rica en materia de contrabando de inmigrantes y tráfico de personas ha estado motivado por la gravedad que estos ilícitos han alcanzado en la región, particularmente en Centroamérica donde ha adquirido enormes dimensiones.

Esta situación se debe, desde un punto de vista socio-político, a que la decadencia de las aéreas rurales ha contribuido a las migraciones hacia los centros urbanos los cuales son una atracción y oportunidad para los trabajadores no calificados, adolescentes, niños y mujeres jefas de familia de escasos recursos que acceden a ellas de forma ilegal. Por otra parte, el tráfico y contrabando de personas se ha sofisticado en virtud de lo cambiante de los mercados y de los perfiles de los traficantes, el incremento de las redes de tráfico y en los mecanismos para ejercer el engaño, la fuerza y la coerción⁴⁶.

La problemática central es que se generan verdaderas rutas centroamericanas e internacionales de contrabando y tráfico de personas por ejemplo Costa Rica es considerado país de destino y origen, las personas vienen de Nicaragua, Panamá, Colombia y de la República Dominicana, pero también de Bulgaria, Rusia y Filipinas. Desde Costa Rica la trata de personas, la inmigración ilegal y el contrabando se extiende a México, Estados Unidos y Canadá. Las entradas se producen por los puertos y zonas turísticas, que normalmente son menos vigiladas y en áreas fronterizas entre Costa Rica, Panamá y Nicaragua⁴⁷.

⁴⁴ Ídem. Pág. 1.255.

⁴⁵ Ídem. Pág. 1.260.

⁴⁶ Véase, “La lucha contra la trata de mujeres en Centro América y El Caribe. Manual para Instituciones Policiales”, publicado por GTZ y elaborado por la OEA.

⁴⁷ Ídem. Pág. 27.

Es en dicho contexto que Costa Rica ha desarrollado un conjunto de disposiciones legales tendientes a controlar y evitar el negocio donde la mercancía es precisamente el ser humano. El hecho de que una de las importantes rutas del contrabando y la inmigración ilegal incorpore su territorio hace que estas disposiciones sean claves para frenar las consecuencias que esta problemática genera, a saber: seres humanos explotados como mano de obra barata, en la industria del sexo, en el marco de los matrimonios forzados, extracción de órganos y adopciones ilegales.

b. Marco normativo implementado por Costa Rica para luchar contra el contrabando de inmigrantes y el tráfico de personas.

Costa Rica ha adoptado los marcos y directrices ofrecidos por los Tratados Internacionales para diseñar su legislación interna, lo que demuestra un compromiso con los derechos humanos y con la lucha contra la esclavitud.

En particular, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños fue firmado el 16 de marzo de 2001 y ratificado el 9 de septiembre de 2003. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía fue adoptada y abierta a la firma y ratificación de la Asamblea General el 25 de mayo de 2000. El Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena fue adoptada por la Asamblea General en 1949 y tuvo vigor en julio de 1951.

En lo que dice relación con las normas internas tanto las leyes criminales, laborales, las de inmigración y las de infancia se pronuncian sobre el tema. Es así que el Código Penal contempla los tipos penales relativos a la prohibición del Proxenetismo, rufianería, violación, abusos sexuales⁴⁸, rapto, corrupción y explotación de menores.

El Código del Trabajo, a su turno, prohíbe la esclavitud y los trabajos forzados, lo mismo que el Código de la Niñez y Adolescencia en materia de menores⁴⁹. La ley general de Migración y Extranjería, por último contempla que será sancionado con prisión el empleador que otorgue un contrato simulado falso, a fin de facilitar a un extranjero la obtención de la visa de ingreso o de radicación en el país⁵⁰.

c. Funcionamiento de las disposiciones

Sin lugar a dudas la adecuación de la legislación nacional a la normativa internacional y la implementación de planes a nivel nacional han significado un paso importante en esta materia, por ejemplo en el 2001 Costa Rica elaboró un Plan nacional contra la Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y Adolescentes.

Por otra parte desde el 2002 se encuentran desarrollando el Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil y un Foro permanente de emigrantes. También las

⁴⁸ Artículo 169, 171, 156, 162 del Código Penal, reformado por la ley N° 7899 de 3 de agosto de 1999.

⁴⁹ Véase Código del Trabajo artículo 8 y Código de la niñez y la adolescencia artículos 78, 92, 94, 95, 101.

⁵⁰ Artículo 98 Ley General de Migración y Extranjería.

políticas de propaganda y material informativo para la sociedad han sido relevantes, entre ellas podemos mencionar el Manual Básico para la intervención policial con niños, niñas y adolescentes víctimas o en riesgo de explotación sexual o comercial, Normas y procedimientos para funcionarios migratorios y policía de frontera en Centroamérica y Hacia una intervención no revictimizante con niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en el sistema judicial, entre otros.

Se ha constituido también una Unidad especial de Investigaciones del Tráfico y la Explotación Sexual de la Policía, conformada por oficiales mujeres. La unidad trabaja en consulta con una red de ONG dedicadas a asuntos de mujeres. Existe una unidad similar en el contexto del Ministerio de Seguridad Pública en San José⁵¹.

⁵¹ La lucha contra la trata de mujeres en Centro América y El Caribe. Manual para Instituciones Policiales”, pág. 45.

Lecciones apreñendidas

Como ha podido verse en las experiencias reseñadas, en la región hay iniciativas legales en los temas comprendidos en los mandatos de las Cumbres que han tenido impactos positivos en el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia. Naturalmente, ello no siempre ha sido así, siendo mayoritarios los casos en que los cambios legislativos han tenido un impacto muy limitado para el cambio real y concreto de las prácticas de los operadores del sector y, en definitiva, de los resultados que puede percibir la ciudadanía. A mi juicio, algunas de las claves para que el proceso legislativo redunde en cambios concretos en materias vinculadas a la reforma judicial, son las siguientes:

1. Resulta de suma importancia que los procesos legislativos partan de un adecuado y profundo conocimiento de la realidad sobre la que se pretende incidir. Ello demanda **diagnósticos y estudios con base empírica** de los cuales generalmente se carece en la región, sobretudo en el área del derecho y las instituciones judiciales. El diagnóstico certero no sólo es necesario para perfilar adecuadamente las políticas públicas en el área y medir sus consecuencias, sino también para generar consensos sobre los problemas concretos que hay que resolver, evitándose así eternas discusiones sobre cuáles son realmente estos, lo que muchas veces impide que se pueda pasar a la etapa siguiente, la de las soluciones.
2. La experiencia indica que las reformas exitosas son aquellas que logran concitar grados importantes de **adhesión por parte de la Comunidad Legal y particularmente de los operadores de las instituciones judiciales**. Sin ella es posible aprobar los cambios, pero es prácticamente imposible implementarlos. Sin embargo, es un error pretender el apoyo total o el consenso por parte de los operadores. Si todos ellos están de acuerdo con la reforma, lo más probable es que se trate de una reforma intrascendente y que no contempla adecuadamente los intereses de la ciudadanía. En general, las reformas cuando son sustanciales son traumáticas y generan oposición, de lo que se trata es que esa oposición sea minoritaria y de que todos aquellos que deben apoyar los cambios efectivamente lo hagan.
3. Es necesario también **lograr apoyos más allá de las instituciones del sector**, como pueden serlo organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, empresarios, organizaciones de derechos humanos y de víctimas, etc. Este apoyo externo no sólo facilita la aprobación de reformas complejas, sino que sirve, de mantenerse, para velar porque ellas no se desnaturalicen una vez que entran en vigencia.
4. Si bien los temas en que la justicia requiere cambios son muchos y muy complejos –tal como dan cuenta los propios mandatos de las Cumbres–, lo cierto es que la posibilidad real de reforma por lo general es muy limitada, tanto por las capacidades técnicas, como por las políticas y económicas. Ello exige que haya una **estrategia adecuada para impulsar los cambios** que priorice entre todos los posibles aquellos que resultan de mayor importancia y, sobretudo, aquellos que tengan la potencialidad de gatillar o impulsar en el futuro nuevos cambios en otras áreas, generando así un círculo virtuoso de innovación.
5. La priorización de los cambios no debe entrar en contradicción con la **integralidad** que estos deben tener. Aunque se ataque solamente un problema o

sector, ese problema o sector debe ser abordado en forma completa, con todas sus aristas, de forma tal de asegurar que el cambio pueda efectivamente materializarse. Especialmente importante es ello en el área de la justicia, donde tienden a disociarse los aspectos puramente jurídicos de una reforma con aquellos de gestión necesarios para su materialización. Igualmente debe considerarse que la actuación de muchas de las instituciones del sector está íntimamente interrelacionada, por lo que cambios en una no tendrán efectos si no se hacen los necesarios en las otras.

6. Aunque resulte obvio afirmar que el poder transformador de la ley no es ni mágico ni automático, en los países de la región comúnmente se olvidan los temas vinculados a la **implementación de los cambios legales** que son los que realmente permiten su materialización. Es tradicional que aquí se hable de que “se hizo la reforma judicial” cuando se aprueba, por ejemplo, un nuevo Código, cuando realmente la aprobación de ese texto legal no es más que la primera etapa de una reforma que nadie puede asegurar si será exitosa o no. Los problemas de implementación, para ser adecuadamente abordados, deben ser considerados desde el diseño de las propuestas y, de todas formas, durante su tramitación parlamentaria. Entre los aspectos imprescindibles a considerar respecto a la implementación se encuentran:
 - a. **Ajuste en los diseños institucionales y los procesos de trabajo** de las instituciones involucradas. Muchas veces estos cambios de organización y de gestión requieren cambios legales adicionales que deben ser discutidos y aprobados en paralelo a las reformas más sustantivas.
 - b. Cálculo completo y realista de los **costes de la reforma** y determinación precisa de las fuentes de financiamiento.
 - c. **Etapas del proceso de implementación.** Es realmente muy difícil e inconveniente implementar las reformas más trascendentales en un mismo momento en todo un país o Estado. Mecanismos de implementación gradual permiten concentrar esfuerzos y recursos de una forma racional, además de ganar en experiencia y hacer los ajustes que sean necesarios antes de llegar a las etapas más complejas. Implementación gradual no es sinónimo de planes piloto, como se conocen muchos en el sector que se caracterizan por eternizarse sin llegar nunca a masificarse. La gradualidad exige un plan preestablecido de implementación hasta su completo término, plan que para ser respetado siempre es conveniente se incorpore en los textos legales.
 - d. **Instancias de Coordinación Interinstitucional.** Como antes se decía las reformas en el sector generalmente convocan a varias instituciones, las que deben actuar coordinadamente para ser eficaces. Una característica propia de este sector es el alto grado de autonomía que tienen las instituciones y una cultura fuertemente arraigada de trabajo aislado, todo lo cual dificulta enormemente esas coordinaciones. Por ello, la creación de instancias de coordinación a nivel legal, con mandatos claros, es una buena solución.
 - e. **Capacitación.** Las reformas más importantes entrañan realmente cambios culturales de parte de los operadores. La única forma de lograr esos cambios –que son los más difíciles de obtener- es a través de una capacitación bien diseñada y ejecutada. Lamentablemente, la capacitación tradicional en este sector -cuando existe- es en exceso formalista, se limita a la explicación y reiteración de los textos legales a

través de clases magistrales, sin alcanzar a las prácticas que los operadores deben ajustar para darles vida. Prever mecanismos o programas que se hagan cargo de esta dimensión de la capacitación, en forma previa a la entrada en vigencia de los cambios y que continúe durante toda su aplicación, es un factor crítico de éxito que no debieran olvidar los legisladores.

- f. Finalmente, la experiencia indica que el éxito en procesos de reforma complejos nunca se alcanza de una sola vez, sino que se trata de un proceso complejo de ensayo y error donde resultan claves el **seguimiento y la evaluación** constante de los procesos de cambios y la adopción rápida y decidida de las correcciones necesarias para enfrentar los problemas que se detecten. Naturalmente, el seguimiento de las políticas es algo difícil de asumir para los parlamentarios y la mayoría de las veces las correcciones no pasan por la aprobación de nuevas normas legales, sino más bien para ajustes en los procesos de gestión. Sin embargo, nuevamente el Parlamento puede jugar un rol clave en este proceso, tal como algunas de las experiencias antes reseñadas se han encargado de demostrar. Lo que debe evitarse es que la atención pública que concitan los cambios se diluya una vez aprobadas las leyes que los hacen posibles, pasando las reformas a ser un tema de exclusivo interés para las instituciones del sector, las que tienden a cooptar el proceso de transformación. Entre las medidas que los legisladores puede/debe adoptar se encuentran las siguientes:

- Determinación precisa de las metas que deberán satisfacer las reformas. Estas metas alinean y disciplinan el trabajo de las instituciones y sus operadores, así como permiten realizar contrastar las evaluaciones que se hagan (para lo que también es necesario levantar una adecuada línea de base con datos del sistema antiguo)
- Entregarle mandatos claros y las herramientas necesarias a instancias encargadas de hacer evaluaciones periódicas (como pueden serlo las Comisiones de Coordinación Interinstitucional).
- Realizar audiencias públicas periódicas para analizar la marcha de los cambios.
- Exigir estudios de evaluación técnicamente adecuados antes de discutir proyectos de cambio a las reformas ya hechas.
- Ligar desembolsos económicos o la ampliación de los cambios a la realización y discusión de esos estudios de evaluación.