

# CEJA

## LA REFORMA PROCESAL PENAL EN ECUADOR:

Experiencias de Innovación



CEJA - JSCA

**Autor:** Diego Zalamea León

© 2007. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA  
Holanda 2023, Providencia  
Santiago, Chile  
Tel +(562) 274-2933  
Fax +(562) 341-5769  
[www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

Equipo Editorial:  
Andrea Cabezón P. (Coordinadora de Edición),  
Sandra Araneda Jofré

**La Reforma Procesal Penal en Ecuador:  
Experiencias de Innovación**  
Registro de Propiedad Intelectual: 169.937  
ISBN: 978-956-8491-16-1

Diseño e impresión:  
Alfabetas Artes Gráficas  
Fono Fax: 551 5657  
Carmen 1985 - Santiago



# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	13
Capítulo I LA REFORMA EN ECUADOR: Estado actual .....	21
Capítulo II ORALIDAD EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN: Experiencia en la ciudad de Cuenca .....	63
Capítulo III ORALIDAD EN LA ETAPA INVESTIGATIVA: Perspectiva administrativa .....	97
Capítulo IV UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS: Experiencia en la ciudad de Quito .....	125
Capítulo V PULIDO DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS DE LA CIUDAD DE QUITO .....	153
Capítulo VI BRIGADA DE DESESTIMACIONES: Experiencia de la ciudad de Guayaquil .....	195

Capítulo VII	
LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA:	
El problema de tránsito en Azogues .....	205
Capítulo VIII	
UNIDAD DE DELITOS FLAGRANTES:	
La experiencia en la ciudad de Guayaquil .....	227
Capítulo IX	
FACTORES DE ÉXITO .....	273



# PRÓLOGO

Es difícil encontrar en el área del derecho y la justicia un texto centrado tan claramente en la innovación como el que nos entrega Diego Zalamea. Se trata de un exhaustivo compendio que, a modo de estudios de caso, pasa revista a todas las experiencias de mejora al nuevo sistema de justicia criminal adversarial que en los últimos años se han ido introduciendo a las distintas instituciones del sector justicia de Ecuador. Zalamea, desde el rol que jugó en el Ministerio Público, fue un actor central en todo ese intenso proceso de cambios por lo cual puede dar una imagen de primera mano de cómo se ha gestado y cuáles han sido sus logros y vicisitudes. Sin embargo, tanto o más valioso que ese contacto directo es que nos entrega información dura, datos y cifras que nos permiten apreciar sin márgenes para las especulaciones cómo se estaba antes de comenzar las transformaciones y cuáles son los efectos logrados con estas.

Para apreciar la magnitud del esfuerzo que estas experiencias de cambio han significado, debe aquilatarse que la reforma procesal penal en Ecuador tuvo características especialmente complejas. Por una parte, el puro esfuerzo de transformación normativa –que en varias ocasiones hemos calificado de insuficiente para lograr una transformación real en las instituciones– en ese país ya presentaba problemas complejos. Como se sabe, una de las ideas centrales del nuevo sistema penal adversarial es la introducción de la oralidad como metodología para llegar a las decisiones judiciales. En Ecuador el nuevo Código de Procedimiento Penal fue en extremo restrictivo frente a este instituto, incluso en contra de normas constitucionales mucho más claras y contundentes. Otra idea central era la de entregarle muchas válvulas de escape al Ministerio Público para que

podiera controlar su carga de trabajo, y concentrarse en los casos más relevantes y con mejores posibilidades de éxito. Esto tampoco se hizo adecuadamente en Ecuador. En materia de cobertura la situación dista de ser la adecuada. Ecuador es el país con menos fiscales y defensores públicos por habitantes en Latinoamérica, siendo la cifra de estos últimos casi insignificante. A lo anterior se une una estrategia de implementación poco meditada lo que se tradujo, en definitiva, que el cambio legal tuviera escaso impacto en las prácticas cotidianas de los operadores del sistema y que, por lo mismo, la oferta que se le hizo a los ciudadanos de una mejor justicia no se viera reflejada en cambios palpables en la realidad. Basta un ejemplo para eso, según una evaluación practicada por CEJA, tan solo el 27% de las audiencias de juicio programadas en Ecuador efectivamente se realizaban.

Es cierto que la situación descrita presenta similitudes con otros países de la región, pero la magnitud de los desafíos eran claramente mayores en Ecuador. Tuvimos la oportunidad de contar con Zalamea y otros destacados profesionales ecuatorianos –entre ellos, la Ministra Fiscal General de la época en que se iniciaron estas innovaciones y el actual Ministro Fiscal General del Ministerio Público– como alumnos de nuestro Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, que venimos ejecutando desde el año 2004 con apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Muchas de las ideas y de los instrumentos entregados en el curso de ese Programa están vertidas en las experiencias concretas de innovación que desarrolla este libro. Se trata precisamente de intervenciones que se han considerado indispensables para gatillar un proceso de re-reforma que permita lograr los objetivos iniciales buscados con la transformación de la justicia penal. Las más relevantes de ellas, recogidas todas en este texto, son la introducción de la oralidad en la etapa de investigación y el fortalecimiento subsecuente de la figura del Juez de Garantías; el sistema de depuración de denuncias y la persecución penal estratégica.

Además de su importancia intrínseca, estas intervenciones cumplen también con otros requisitos que nos parecen básicos para hacerlas viables. Pueden realizarse sin pasar por cambios legales, siempre complejos políticamente y largos de tramitar; y no demandan la inversión de recursos cuantiosos. Este último punto es constantemente abordado por Zalamea quien, por una parte, se encarga de desmitificar la idea de que el Ministerio Público de Ecuador carece de los recursos suficientes para asumir correctamente su misión y, por la otra, da permanente cuenta de la rentabilidad de cada uno de los

proyectos, en términos de comparar lo invertido con los beneficios obtenidos. Como se verá más adelante, proyectos prácticamente sin costos o con costos realmente mínimos logran un impacto muy relevante en el funcionamiento general del sistema. Y cuando hubo que acudir a inversiones algo más relevantes, como el desarrollo informático y la adecuación de infraestructura para la Unidad de Delitos Flagrantes, se tuvo la habilidad de relacionarse estratégicamente con la Cooperación Internacional y la Sociedad Civil, respectivamente, para asegurar su concurso en función de los objetivos institucionales definidos en este caso por el propio Ministerio Público.

Cada una de las experiencias son descritas en detalle, siguiendo para ello una metodología muy precisa dentro de la cual resalta como factor característico lo que antes indicábamos: el uso constante de la información para contextualizar los problemas que se abordan y medir los resultados obtenidos. Realmente, sin información nada de esto se podría haber realizado y jamás se habrían obtenido los resultados que ahora se pueden exhibir. Esto es algo muy novedoso en este sector, donde nos hemos acostumbrado a trabajar a partir de nuestras experiencias personales o intuiciones y a no medir resultados. Es más, la decisión de fijarse metas de antemano ya tiene efecto sobre los logros, pues orienta y disciplina a los actores con claridad hacia dónde se dirige el proyecto y qué se espera de ellos. Pero también llama la atención en la metodología seguida, su honestidad al plantear no solo los éxitos, sino también los problemas, errores y críticas sufridas, de lo cual, bien sabemos, muchas veces se aprende más que de los aciertos. Por último, el trabajo se hace cargo del proceso de aprendizaje obtenido en el tiempo, de los logros no esperados y del proceso de masificación o réplica de las experiencias, marcando con ello una diferencia muy clara con la tradicional metodologías de “planes piloto” que abundan en ese sector, los cuales rara vez se evalúan y prácticamente nunca se extienden hacia la totalidad del sistema que se desea cambiar.

Los logros obtenidos con estas experiencias son dignos de destacarse, tal como lo indican las cifras. Solo nos detendremos en el caso de la primera experiencia narrada, la de la oralización de la etapa de investigación en Cuenca, que marca una diferencia muy clara con el sistema anterior. Por ejemplo, en cuanto al uso de la prisión preventiva, antes sin audiencias el 96,1% de los imputados quedaban en prisión preventiva, cifra que disminuye a un 63% en el nuevo sistema con audiencias. Además, 1 de cada 2 casos en que no se otorga la prisión es por iniciativa del juez, es decir, son casos en que el fiscal la pidió y el juez no la concedió, en circunstancias

que antes los jueces, invariable y mecánicamente la otorgaban. De allí que el número de presos sin sentencia haya bajado al 30% en Cuenca, en circunstancias que el promedio nacional es de un 64% del total de los privados de libertad. Por otra parte, el tiempo promedio que media en Cuenca entre la aprehensión y la decisión del juez se ha reducido a 10 días con 13 horas, en tanto que en Quito se tarda en esto 26 veces y en Guayaquil 11 veces más. En un 91,3% de los casos con audiencias se respeta el plazo máximo de 24 horas para resolver, versus el 17% en los casos sin audiencias. Todo este cambio solo fue posible de realizar en la medida que se acompañó de un nuevo sistema de gestión, el que permitió que el 100% de las audiencias programadas realmente se efectuaran, logro notable si se compara con el 54% existente en la actualidad en el sistema tradicional.

Este último factor sirve para destacar una de las lecciones de este proceso: no es posible separar y tratar aisladamente los temas “sustantivos” y los de “gestión”. Cualquier diseño institucional o proceso judicial requiere claridad en cuanto a los objetivos de fondo perseguidos, pero también debe estar dotado de los mecanismos operativos necesarios para transformar el discurso en realidad. De allí que sea falso sostener que detrás de las mejoras en la gestión como las introducidas en Ecuador haya una simple búsqueda de eficientismo que traiciona los objetivos últimos de un sistema de justicia. Al contrario, esta experiencia demuestra que la vigencia de las garantías fundamentales de los sujetos dependen de sistemas bien gestionados e implementados. Si creemos en los derechos fundamentales, y en la capacidad del sistema jurídico para protegerlos, debemos asegurarnos que este efectivamente funcione y para ello una herramienta central es precisamente la gestión.

Por lo demás, el texto es infinitamente rico en lecciones útiles para quienes estén interesados en las políticas públicas judiciales. Temas como el correcto manejo de los incentivos para el logro de los objetivos (las zanahorias y los garrotes); la necesidad de aprovechar las oportunidades como factor gatillador de un cambio; las ventajas de que estos sean definidos en forma incremental versus la necesidad de en ciertas áreas hacer transformaciones radicales; la exigencia de asegurar el éxito y de mostrar resultados en forma relativamente rápida, con la consiguiente demanda de una atención especial por los primeros momentos de la implementación; la atención sobre los apoyos personales en el entendido que ellos van mudando en la medida que el proyecto evoluciona y toca intereses creados.

Hay una lección que me gustaría destacar especialmente. La experiencia ecuatoriana da cuenta de que los factores políticos e institucionales no son triviales en una iniciativa de transformación judicial y bien pueden hacerla fracasar. Pero la perseverancia, unida a la capacidad para operar adecuadamente en el nivel político e institucional permiten remontar circunstancias que en un principio pudieran verse como completamente adversas. Si el escenario político fuera determinante, en Ecuador nada de lo que da cuenta este libro pudiera haberse hecho. Piénsese que en el periodo que cubren las experiencias cayeron dos Cortes Supremas completas y hubo un momento sin el más alto tribunal. El Ministerio Público vivió una constante inestabilidad institucional, pasando por él tres Ministros Fiscales Generales, luego de largos y traumáticos procesos de selección. El intento de crear una Defensoría Penal Pública finalmente fracasó y el proyecto de ley quedó a la espera de una nueva oportunidad.

Todo lo anterior permite tener una mirada optimista del futuro de las reformas procesal penales en Ecuador y en la región. En la medida de que sigan existiendo grupos comprometidos con el cambio, dispuestos a trabajar seriamente en pos de él, no hay dudas que es posible hacer realidad el sistema de justicia que demanda nuestra ciudadanía.

Estamos seguros que conocer las experiencias que se reseñen en este libro constituye un aporte concreto, una suerte de manual, para poder avanzar en tal dirección. Esto es especialmente útil tomando en consideración el estado de avance en que se encuentran las reformas en varios de los países de la región, sumidos ya en procesos que podríamos llamar de segunda generación, los que comienzan a multiplicarse en países como Argentina, Costa Rica y Guatemala.

JUAN ENRIQUE VARGAS VIANCOS  
*Director Ejecutivo de CEJA*  
*Santiago de Chile, enero de 2008*





# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de cómo los diseños de gestión pueden modificar de forma radical la calidad del servicio público en la administración de justicia penal.

Es importante hacer una advertencia, a pesar de que el presente análisis se centra en el tema de gestión, no constituye un texto o manual sobre esta rama del conocimiento, en el sentido de que en él se pueda encontrar un análisis teórico y estructurado de esta materia. El objetivo esencial es describir intervenciones puntuales realizadas por funcionarios del sistema, que han permitido variar de forma importante el funcionamiento de las instituciones del sector justicia y alcanzar avances concretos en el servicio prestado.

El enfoque elegido es poco convencional, debido al escaso desarrollo del objeto de estudio; no se ha tenido el propósito de elaborar un análisis acabado y sistematizado de la gestión en el sector justicia; la única pretensión es presentar alternativas posibles para iniciar un trabajo tendiente a la mejora del servicio que prestan sus instituciones. Necesariamente se sacrificará el desarrollo integral de líneas de pensamiento, en favor de mostrar ejemplos concretos de intervenciones realizadas y sus resultados.

El estudio privilegia como destinatarios a aquellos funcionarios que se encuentran dentro del sistema penal y a todas las personas que tienen una preocupación por mejorar la administración de justicia penal y afianzar el sistema acusatorio-oral. Al tener en cuenta que en la región la mayoría de las instituciones del sector justicia suelen estar dirigidas por juristas, incluso en la esfera administrativa, se privilegió un acercamiento desde esta óptica.

Se ha elegido un estilo descriptivo, debido a que buena parte de la riqueza de las experiencias pasa por el análisis de los pequeños detalles de la implementación que han permitido allanar el camino para lograr las metas propuestas. De la misma forma, se intentó ser igual de meticuloso con los errores y obstáculos, debido a que estas experiencias se vuelven un aprendizaje de especial interés, ya que podrían significar, para todos quienes pretenden impulsar un proceso de revisión funcional, un mecanismo para evitar un par de golpes y tropiezos.

Con el presente trabajo se pretende una contribución en tres aspectos: El primero, presentar distintos modelos de gestión y su filosofía, con el fin de llamar la atención en los actores sobre la necesidad de ocuparse de manera intensiva del modelo funcional de las instituciones.

Segundo, describir de manera detallada las intervenciones realizadas, con el fin de que las experiencias, de manera integral o de alguno de sus componentes, puedan servir de referente o aportar a iniciativas de mejora funcional. Para tal efecto, se ha puesto énfasis en realizar descripciones detalladas que den cuenta de los distintos aspectos que abarca la estrategia, ramificaciones sobre otras áreas administrativas, recursos invertidos, dificultades que se presentan en el camino y estrategias utilizadas para superarlos, resultados obtenidos y debilidades del modelo.

Por último, contribuir de alguna manera para que en la región se desarrolle el intercambio de experiencias en un área poco trabajada por la actual doctrina, y que por fortuna en el último tiempo comienza a generar un interés. Así en un futuro, se podría pensar en estructurar una bolsa de modelos y prácticas exitosas que permita a las instituciones del sector justicia beneficiarse de la experiencia comparada y generar un aprendizaje conjunto.

Es importante destacar que de ninguna manera este trabajo pretende ser un estudio “aséptico”; tiene un par de objetivos políticos claros. En lo referente a su esfera de proyección, se pretende traspasar la experiencia obtenida durante la etapa inicial de revisión funcional, con el fin de aportar a un movimiento comprometido con la revisión de la administración de justicia penal. De igual manera, se intenta contribuir a allanar el camino de rediseño de los esquemas funcionales, mediante la documentación de experiencias concretas que han tenido el potencial de mostrar avances cuantificables.

En paralelo, existe una intención conservadora, a pesar de que el proceso tiene ya algunos años y en general cuenta con buena salud y hasta un interesante dinamismo, no se debe perder de vista que los usos que se intentan extirpar cuentan con siglos de arraigo y no deja de existir un peligro latente. Por ese motivo, desde el punto de vista estratégico, el difundir y publicar los procesos de reforma funcional con sus resultados busca constituir una herramienta para consolidar y salvaguardar los avances conseguidos.

El desarrollo del presente estudio se encasilla dentro de una visión estratégica, la apuesta se centra en crear una vía alterna para que la reforma procesal penal pueda alcanzar el ideario político que se planteó y que en la primera etapa, por múltiples errores y debilidades, en general, está todavía distante. Hoy en día, a pesar de que los procesos de reforma a la justicia penal todavía están incompletos y requieren ser profundizados, para muchos gobiernos e incluso para ciertos organismos internacionales, este tema tiende a perder dinamismo y a agotarse, luego de haber sido por algunos años como un tema prioritario dentro de sus agendas.

En los países que ya llevan cierto tiempo dentro de la reforma procesal penal, cada vez se ve más lejano el escenario de una intervención profunda y global, sobre todo si se considera que en ocasiones este proceso demandaría: una reforma legal, inversiones económicas cuantiosas, procesos de capacitación profundos y rediseños integrales a las instituciones. En este contexto, resulta atractiva la idea de invertir la visión y analizar la posibilidad de profundizar el proceso de reforma desde las instituciones. La cultura imperante ha subestimado el poder real de los hábitos de los funcionarios del sistema; así como en la región es posible encontrar múltiples ejemplos de reformas legales bien concebidas que han carecido de influjo real porque los usos de los actores no han variado. La idea que subyace es el explorar la posibilidad de conseguir cambios estratégicamente visualizados, en base a la implantación de procesos operativos y prácticas en el sector justicia.

Lo dicho no quiere decir que el presente estudio renuncie a la objetividad. En el sentido de ceñirse con la mayor precisión posible a los datos estadísticos existentes y a ciertos levantamientos realizados con el fin de medir la efectividad de las estrategias adoptadas. Pero es importante advertir que el interés de la mayoría de los análisis estadísticos es el reflejar las tendencias funcionales necesarias para evaluar la efectividad de las intervenciones, sin tener la pretensión de llegar a un grado de validez matemática propio de un estu-

dio empírico. Dada la variada gama de fuentes cuantitativas utilizadas, cada una de ellas con sus propias fortalezas y limitaciones, se ha tenido el cuidado de describir cómo se obtienen los datos y la interpretación de los mismos, con el objeto de que existan mayores elementos de juicio y así que el lector pueda ensayar hipótesis paralelas. De igual manera, es importante destacar que igual de relevantes son las fuentes estrictamente cualitativas y no exentas de un grado de subjetividad, por ejemplo, son muy comunes los análisis de formas concretas de trabajo y criterios de los actores que dan cuenta de los resultados obtenidos que, si bien no cuentan con fiabilidad estadística, permiten otorgar un contexto adecuado para comprender a cabalidad la realidad en estudio.

En lo referente al ámbito geográfico, este estudio se centra en la experiencia de Ecuador. Es importante advertir que en la región han existido experiencias dispares para afrontar el proceso de reforma a la justicia penal. Por ejemplo, Chile, donde se realizaron profundos procesos de reforma legal, preparación e implantación, con un nivel de coherencia y visión de conjunto digno de destacar; en tanto que otros, como el país en estudio, donde lo defectuoso de la reforma legal, la ninguna preparación y el casi nulo apoyo para la implantación, hacen legítimo cuestionar si efectivamente ha existido un proceso de reforma que implante el sistema acusatorio oral. El haber partido de una realidad tan difícil como la ecuatoriana, hace que estas experiencias tengan un interés adicional, porque es una muestra de que, incluso en un escenario tan adverso, es posible realizar intervenciones puntuales con profundo impacto en el servicio prestado.

Las intervenciones a describirse tienen límites precisos, se trata de experiencias focalizadas en ciertas ciudades y que se ocupan de determinados procesos funcionales; todavía no se ha llegado a un grado de desarrollo en el que, por ejemplo, una institución pueda mostrar un rediseño funcional integral. En la descripción, se podrá constatar que salvo en un par de casos, son experiencias que nacen o se desarrollan dentro del Ministerio Público. Esta realidad no se debe a una decisión política, sino porque en Ecuador ha sido la institución que ha demostrado poseer una capacidad de experimentación. Es importante advertir que el autor es parte de esta institución y por lo tanto, al tiempo que es imposible que se despoje de una visión interna y esto puede ocasionar un sesgo, también ha sido un factor fundamental para enriquecer la descripción, pues le ha permitido tener acceso a una gama de detalles y usos que para un observador externo le sería difícil acceder.

El presente estudio consta de nueve capítulos. El primero es de naturaleza introductoria, y su finalidad es entregar al lector una breve descripción del contexto en el cual se desarrolla la experiencia. Consiste en un análisis de ciertos aspectos centrales de la realidad de la reforma procesal penal en Ecuador.

En el segundo capítulo se da cuenta de cómo en la ciudad de Cuenca, una jurisdicción de mediano tamaño, los actores deciden sin una norma expresa con rango legal hacer realidad los principios constitucionales y en especial la oralidad. En concreto, se introduce una audiencia destinada de manera original a la instrucción fiscal –formulación de cargos– y para la decisión de medidas cautelares. En poco tiempo se consigue hacer realidad muchos de los principios programáticos que fueron ofertados en el momento que se impulsaba la aprobación del nuevo Código, logro que hasta ese momento había sido esquivo para el resto de la reforma procesal ecuatoriana. La metodología oral muestra tener una fortaleza inmanente, consigue abrirse camino y abarcar ámbitos que van más allá de la esfera fijada de manera inicial por los actores; incluso, en el último tiempo, esta experiencia ha comenzado a irradiar su influencia a otras ciudades y materias.

El tercer capítulo se centra en la misma experiencia, pero en esta ocasión bajo un nuevo enfoque, al buscar reflejar cómo es la organización administrativa, y en especial la forma como se enfrenta la organización de audiencias, lo que constituye uno de los elementos centrales para conseguir cambiar la calidad de servicio público que ofrece la administración de justicia penal.

Los capítulos cuarto y quinto dan cuenta de la Unidad de Depuración de Denuncias en la ciudad de Quito. En primer término, se describe la introducción de un modelo funcional diseñado para crear un mecanismo efectivo de depuración temprana de causas dentro del Ministerio Público. Con pocos recursos humanos y materiales consigue elevar de manera significativa el número de respuestas transparentes que otorga el sistema penal, evacuar la carga laboral en menos de 48 horas, disminuir el número de causas atascadas en la Fiscalía, racionalizar el uso de recursos del sistema penal y mejorar la calidad de servicio.

El capítulo quinto tiene su origen en un momento en el que la debilidad en la implementación de la Unidad de Depuración de Denuncias y la actitud reaccionaria en sectores influyentes de la Fiscalía, permiten que un proceso de contrarreforma revise su es-

quema funcional, le reste coherencia y produzca un serio problema de sostenibilidad. En este escenario surge una intervención que no solo consigue superar el problema sino potencia de manera radical su funcionamiento; de manera simultánea, permite retomar el control de una carga laboral que había superado la capacidad operativa de la Unidad, reducir el número de personal, elevar de manera radical las respuestas, introducir mecanismos de seguimiento efectivo, mejorar la calidad de servicio y ampliar el acceso a la justicia.

El sexto capítulo introduce la experiencia de la Brigada de Desestimaciones en la ciudad de Guayaquil. Se trata de una estrategia complementaria a la Unidad de Depuración de Denuncias, cuya finalidad en este caso ya no es un filtrado de causas que ingresan, sino el evacuar aquellas que se quedaron rezagadas en los despachos fiscales y que en la práctica penalizan la capacidad de impulso de la persecución penal. Un esquema funcional sencillo, demuestra que al haber sido diseñado para responder a un problema concreto, alcanza una efectividad poco usual.

Durante el séptimo capítulo se analiza la primera experiencia desarrollada por la justicia penal ecuatoriana que cabe en el concepto de persecución penal estratégica. Ante la constatación estadística del estado de impunidad en la materia de tránsito, los actores ponen en marcha una intervención que consiste en dotar de una visión estratégica y coordinada al uso de las herramientas legales existentes, e incluso, se valen de ciertas figuras del derecho administrativo para revertir el mencionado problema. Con ello, consiguen dibujar un nuevo escenario en el cual se penaliza de manera efectiva la impunidad y se crean incentivos altos para la aplicación de salidas alternativas al juicio oral. Los resultados en los primeros meses de aplicación dan cuenta de un grado de efectividad sin parangón en la región.

En el capítulo octavo se describe la Unidad de Delitos Flagrantes de la ciudad de Guayaquil. La misma que hoy en día es tal vez la experiencia más completa. Esta demandó un esfuerzo interinstitucional, donde se aplicó mucha de la experiencia obtenida, y el modelo abarcó una esfera que engloba toda la persecución penal de este tipo de delitos. Los resultados permiten, por primera vez, otorgar una respuesta efectiva al clamor ciudadano por seguridad, mediante un aumento de la efectividad en la persecución penal sin precedentes para Ecuador.

El capítulo noveno se centra en traspasar ciertos aprendizajes del proceso que pueden ser de utilidad para todos aquellos que quieren

iniciar o están inmersos en un proceso de reestructuración funcional de alguna institución del sector justicia.

Dado que por su naturaleza, el estudio consiste en una descripción de un movimiento de reforma en las instituciones del sector justicia, constituido por una serie de experiencias autónomas desarrolladas en diversas ciudades y muchas de ellas con una dinámica relevante, es importante tener en cuenta una precaución, a pesar de que se trató de incluir un análisis lo más actualizado posible, al tener que elaborar un análisis de cada una de las intervenciones, siempre se caía en diferencias temporales considerables. Por ese motivo, se ha renunciado a la pretensión de que el estudio constituya un bosquejo de la realidad en un momento concreto. Incluso, dentro de una misma experiencia en ocasiones se hace constar avances de última hora, cuando por su relevancia lo justifica.

Para terminar, es bueno dejar constancia de que la idea de describir estas experiencias, en ningún caso es el de plantear moldes de modelos a ser transplantados, en el fondo, la aspiración es que constituya un pretexto para cuestionar y buscar maneras más efectivas para enfrentar los retos del nuevo diseño de justicia.



## CAPÍTULO I

# LA REFORMA EN ECUADOR: Estado actual

### I. VISIÓN GENERAL

La idea de este apartado es dotar de una visión global del momento en que se encuentra la reforma en Ecuador. Por este motivo no se ha buscado profundizar en una serie de aspectos puntuales, cuya relevancia desde luego justifican y demandan un análisis más profundo, pero dado el objetivo de este estudio quedan fuera de los límites establecidos. Se ha reservado para cada capítulo el destacar una serie de factores concretos que contextualizan cada experiencia. En conjunto, el objetivo de las descripciones de la realidad de la reforma es dotar al lector de la información necesaria para comprender el alcance de las intervenciones.

La aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal en Ecuador se realizó el 13 de enero del año 2000. El Legislador decidió poner en vigencia de forma inmediata algunos artículos que recogen en lo principal normas relativas al debido proceso, en tanto que la totalidad del nuevo sistema entró en funcionamiento el 13 de julio de 2001. El plazo de un año seis meses que medió entre la aprobación y puesta en marcha del modelo acusatorio-oral, tuvo como objetivo el realizar todo el trabajo previo de preparación.

La reforma procesal penal constituye un hito para la justicia ecuatoriana; es el primer paso, tendiente a una transformación integral del sistema de justicia, cuyo ideario consta recogido en la Constitución de 1998. La nueva filosofía se basa en la plena vigencia de las normas del debido proceso y en el modelo oral como medio para conseguir hacerla realidad.

Es importante destacar que además de ser la primera experiencia en el proceso reformista, es la única área donde hasta el momento se ha realizado un esfuerzo real para su implementación. Si bien es cierto que se supone que hay otras áreas como el derecho laboral y el derecho de niños, niñas y adolescentes, donde ya desde el punto de vista de la vigencia legal se ha implantado el nuevo modelo, hasta la fecha los procesos de implementación han sido en extremo pobres y es legítimo discutir si en realidad han existido.

Cuando se discutió el cambio de modelo en la justicia penal se propuso alcanzar logros trascendentes en materia de calidad del servicio público, se habló por ejemplo de: celeridad; consecución de seguridad ciudadana; realización efectiva de ciertos principios como la contradicción, concentración, intermediación, derecho a la defensa e igualdad de armas; mayor participación tanto de las víctimas como de los acusados; transparencia y auditoria social mediante la publicidad; reestructuración administrativa y funcional de las instituciones; efectividad en la persecución criminal; reparto más lógico de las funciones de investigar, acusar, defender, y administrar justicia y, finalmente una vieja aspiración de la justicia penal ecuatoriana, la creación de una institución técnica que otorgue el servicio de defensa penal. De la misma manera, se pretendía poner un alto a prácticas arraigadas, tales como: el abuso de la prisión preventiva, violaciones a los derechos fundamentales, mal servicio a los ciudadanos por parte de las instituciones, secretismo de los procesos, hermetismo en el funcionamiento de las instituciones, olvido de las víctimas, divorcio con la sociedad y el ciudadano común, formalismo, ritualismo e indiferencia por los resultados en materia de servicio al público. En este sentido se vendió un conjunto de expectativas alto.

## **1. LA REALIDAD EN CIFRAS**

A pesar de la poca cultura de las instituciones del sector justicia, referente a realizar evaluaciones y entregar información precisa sobre su estado actual, hoy en día gracias a un trabajo importante de la sociedad civil y de un proceso de transparencia que de a poco ha premiado a la administración de justicia, hay algunas cifras que, en conjunto, permiten dibujar un panorama general de cómo se encuentra la reforma en Ecuador.

Este capítulo se ha estructurado en base a cinco temas: el primero relacionado con los recursos humanos y materiales, con el fin de otorgar una visión de los recursos con que el modelo ha contado y

la inversión realizada en su implementación; el segundo, vinculado con la percepción ciudadana del funcionamiento del sistema; el tercero, relacionado con el funcionamiento del sistema y algunos resultados estratégicos; el cuarto, las causas de la crisis; y el quinto, se reserva para las conclusiones, cuya finalidad es interrelacionar los elementos detectados y estructurar una visión global.

## 1.2 Recursos humanos y materiales

Como ya se mencionó, el interés de este primer apartado se centrará en la disponibilidad de recursos. Por este motivo se tocarán temas, tales como: la inversión realizada, el recurso humano disponible, la carga laboral y las necesidades existentes. Con el fin de contextualizar cada uno de estos temas se intentará introducir algunos análisis de las tendencias en el tiempo y una comparación con los similares de la región.

### a) *Función Judicial*

Con respecto al aspecto económico, en 2002 la suma asignada a la función judicial fue de US\$ 81'551.464,54, cifra que representaba 1% del presupuesto general del Estado; para 2005 era de US\$ 141'279.510,86, que correspondía al 2%. Por lo tanto, en términos absolutos hay un crecimiento que bordea los 60 millones de dólares y en términos relativos, en relación al presupuesto general del Estado, la asignación se duplica. Es importante destacar que al no estar dividido por materias, en el monto asignado a la función judicial no se pueden incluir datos específicos de lo sucedido en el área penal.

En lo referente a la dotación de personal, se cuenta con 151 juzgados penales y 44 tribunales, formados por jueces unipersonales y por un juzgador pluripersonal de tres componentes. El total de judicaturas son de derecho; y desde que entró el nuevo sistema procesal no han existido variaciones significativas en su número, el único cambio fue la creación de un nuevo tribunal a nivel nacional en el año 2003.

En cuanto al personal, el cambio de sistema no ha implicado una reestructuración interna, no existe la creación de nuevas unidades, cargos con un perfil distinto y la estructura de cada judicatura ha quedado intacta<sup>1</sup>. En términos generales, los juzgados y tribunales se estructuran de la siguiente forma:

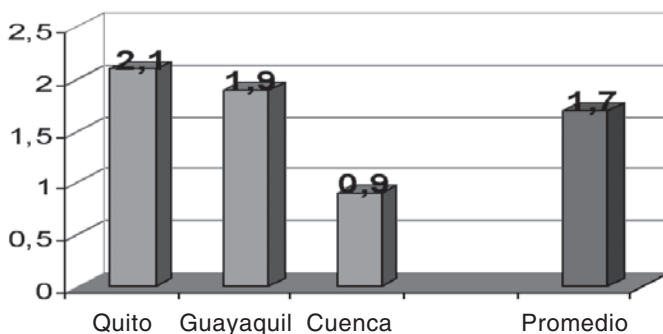
<sup>1</sup> Por ejemplo, Chile pasó de un promedio de 11 funcionarios de apoyo por juzgador a 3,8 en los juzgados de garantía y 2,2 en los tribunales orales.

<b>Tribunal</b>	<b>Juzgado Penal</b>
1 Presidente del tribunal	1 Juez
2 Vocales del tribunal	1 Secretario
1 Secretario	1 Oficial mayor
1 Ayudante Judicial	1 Ayudante judicial
1 Amanuense	1 Amanuense
1 Auxiliar de servicio	1 Auxiliar de servicio

Es importante dejar constancia que existen ciertas variaciones en la dotación de personal. En general, se ve que en las ciudades más pequeñas hay una disminución de ciertos funcionarios. Pero esta realidad con un análisis detenido salta a la vista de que no responde a una política establecida, por ejemplo: la falta de categorización de juzgados por su carga laboral, falta de criterios claros de aquellos puestos que no deben existir en juzgados con menor ingreso de causas o diferencias de personal importante (2 o más) dentro de una misma jurisdicción con idéntico trabajo; son muestras de que el tema ha sido tratado al sano entender de ciertos funcionarios de turno.

Por la falta de información más detallada sobre la carga laboral que soporta cada judicatura, en base a los datos existentes se ha tratado de determinar la realidad que viven al menos los tribunales. En base a la medición de audiencias realizadas efectuado por Fundación Esquel en el estudio “Segunda evaluación de sistema procesal penal” (en adelante segunda evaluación)<sup>2</sup>, se ha realizado un cálculo del número de audiencias realizadas en una semana por cada tribunal en las tres principales ciudades del país:

### Audiencias efectuadas por semana

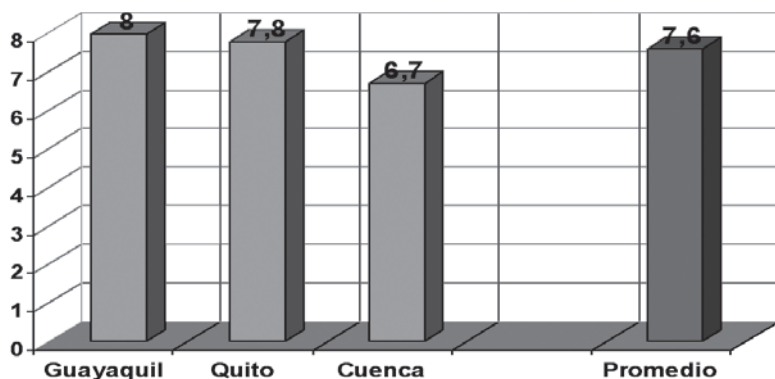


Fuente: Segunda evaluación del Sistema Procesal Penal, Fundación Esquel.

<sup>2</sup> Véase Zalamea, Diego y otros, *Segunda evaluación del sistema procesal penal*, p.p. 129 y ss. Fundación Esquel, Quito, Ecuador, 2006.

Con el objeto de tener una percepción más global de la carga de trabajo en los tribunales, en base a datos del Consejo de la Judicatura se ha obtenido el promedio de funcionarios por tribunal en Quito, Guayaquil y Cuenca.

### Dotación de personal de los tribunales



Fuente: Consejo de la Judicatura.

El que exista un promedio de 7,6 funcionarios, 3 miembros del tribunal y 4,6 de apoyo, para realizar en promedio 1,7 audiencias por semana, deja en evidencia un exceso de personal en relación a la carga laboral.

A pesar de ser datos poco elaborados, resulta claro que desde que la reforma se implementó, la Función Judicial contó en general con un aumento importante de recursos económicos, que en principio deberían haber permitido afrontar los requerimientos. El recurso humano, a pesar de no haber sufrido un incremento, parece ser incluso elevado en relación a la carga laboral. Por tal motivo, de existir problemas, estos no parecen relacionarse, al menos en esta institución, con el discurso tradicional de falta de presupuesto.

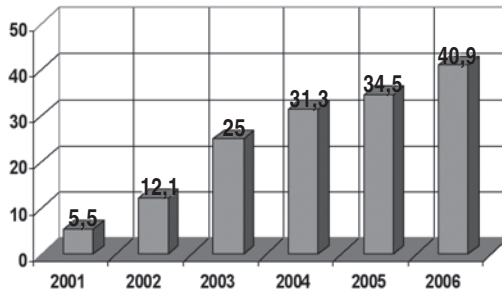
Un dato que sí resulta preocupante es la ausencia de cualquier intento relacionado con la búsqueda por adaptar las estructuras administrativas y funcionales para afrontar un sistema procesal totalmente nuevo. En principio parece muy difícil que un andamiaje operativo tenga un grado de flexibilidad tan alto como para no demandar un rediseño, cuando debe abandonar el diseño escrito bajo el cual fue forjado, para afrontar los retos de un modelo oral.

b) *Ministerio Público*

La tendencia en la asignación de recursos económicos se refleja en el siguiente gráfico:

**Presupuesto por año**

Año	Presupuesto
2001	5.483.742,87
2002	12.14.662,35
2003	25.039.841,45
2004	31.283.972,51
2005	34.539.128,59
2006	40.938.301,26

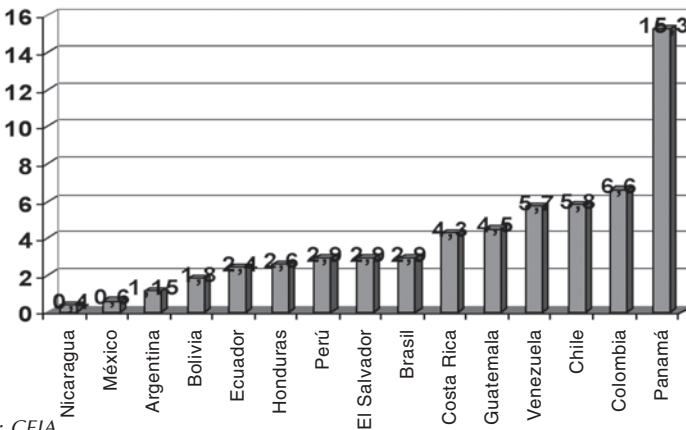


Fuente: *Ministerio Público*

En el lapso comprendido entre 2001 y 2006, el presupuesto del Ministerio Público creció en más de 7 veces. Es cierto que el nuevo modelo procesal trae aparejado retos totalmente nuevos para esta institución. Pero al menos se debe destacar que el Estado ecuatoriano realizó un esfuerzo que en principio no parece estar divorciado de las necesidades de esta institución.

Las cifras comparativas de la región permiten introducir una nueva perspectiva<sup>3</sup>.

**Presupuesto por cápita del último año conocido**



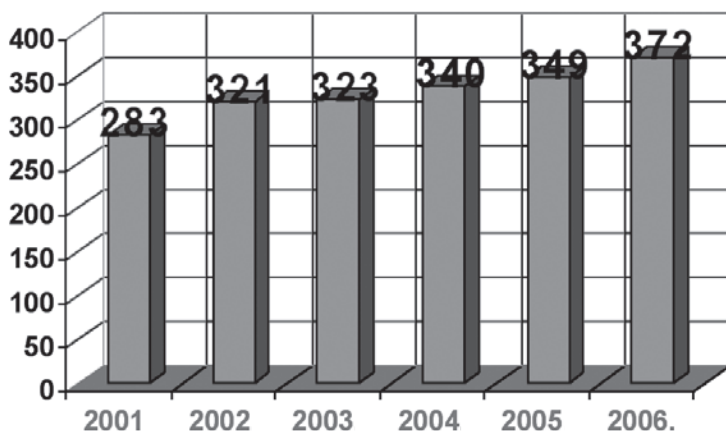
Fuente: *CEJA*.

<sup>3</sup> CEJA, *Desafíos del Ministerio Público en América Latina*, p. 30. Santiago, Chile.

Sí es llamativo que Ecuador a pesar de haber incrementado de manera sustancial la inversión que destina al Ministerio Público, en comparación con la región está por debajo del promedio. De hecho, si se considera como referente a los países que todavía no han ingresado de manera integral al sistema oral, la situación hace que sea aun más visible<sup>4</sup>. La conjunción de estos datos enciende una luz de alerta, debido a que, si bien hoy la situación presupuestaria parece llegar a límites bajos, pero razonables, en el momento que arrancó el nuevo proceso existió una crisis de recursos pronunciada.

En materia de Recursos Humanos ha existido un proceso gradual y sostenido de incremento, el siguiente gráfico da cuenta del cambio sufrido por año en el número de fiscales:

**Número de incrementos fiscales por año**

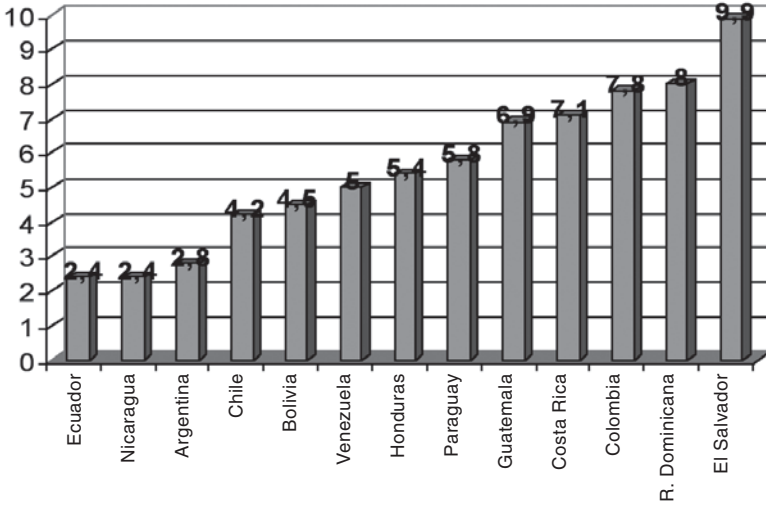


*Fuente: Ministerio Público.*

El número de fiscales actual es un 24% mayor al que existía en el año 2001. Pero al igual que lo sucedido en materia económica este proceso de incremento, no ha permitido todavía llegar a la media de la región. De hecho, Ecuador ocupa el último lugar de manera conjunta con Nicaragua.

<sup>4</sup> El cambio de sistema de manera necesaria implica nuevas demandas para el Ministerio Público y como es lógico estas nuevas atribuciones van de la mano con la demanda de recursos.

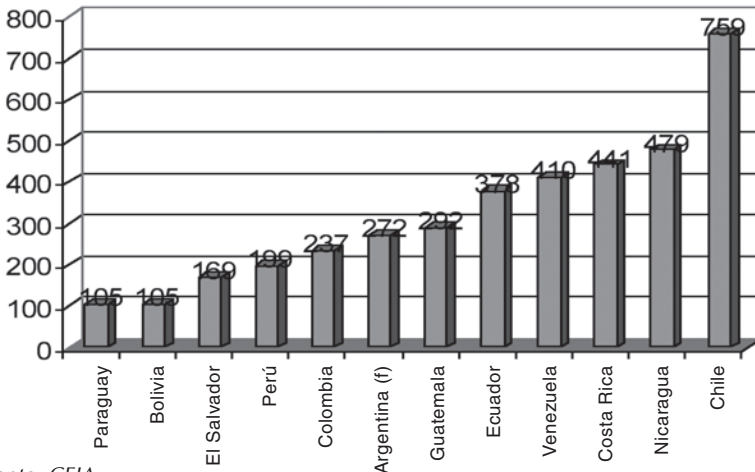
### Número de fiscales por 100.000 habitantes



Fuente: CEJA.

Esta cifra en principio es preocupante, pero se ve matizada cuando se introduce la variable de la carga laboral. Si como referente se toma el promedio de denuncias de promedio por fiscal, Ecuador ocupa el quinto lugar entre 12 países. Por tal motivo, si bien la cifra supera la media de la región, de ninguna manera puede considerarse como una situación extraordinaria.

### Número de causas por fiscal

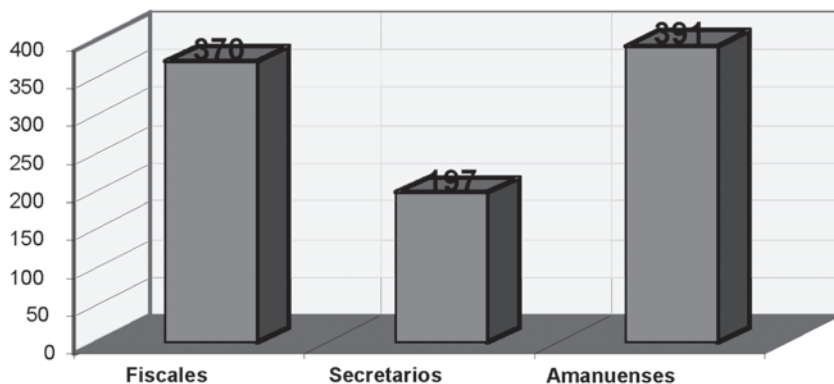


Fuente: CEJA.

Es llamativo que la dotación de personal en relación con la población no se vea reflejada en el número de causas por fiscal, más adelante se introducirá una reflexión sobre este tema.

El siguiente cuadro refleja el personal existente en los distintos cargos.

### Relación del personal técnico jurídico por cargo



Fuente: Ministerio Público.

El primer punto que llama la atención es la división de cargos. Todo el personal operativo está destinado a puestos jurídicos, aspecto que de por sí evidencia un déficit de capacidad técnica y de recursos para abordar la carga laboral de carácter administrativa. En segundo lugar, el personal de apoyo, incluso por su denominación, parece estar destinado a tareas jurisdiccionales no propias del Ministerio Público. En tercer lugar, el personal de apoyo, por su número en relación a los funcionarios técnicos jurídicos, parece ser un recurso escaso, por tanto demandaría de un esquema operativo bastante estructurado que permita potenciar su funcionamiento, sobre la base de modelos que ofrezcan de manera centralizada servicios a varios fiscales y, de esta manera, generar ahorros a escala, y que permitan cumplir de manera adecuada las variadas tareas que la persecución penal demanda.

Cuando se observa la estructura administrativa, se constata que la necesidad anotada no fue tomada en cuenta. En general, no ha existido la creación de unidades administrativas que de manera centralizada presten servicios a los fiscales para cumplir su misión operativa. En pocas palabras, cada despacho fiscal quedó condenado a

constituirse en un ente autónomo, llamado a responder a todos los requerimientos administrativos para un pleno desempeño funcional. Ante la constatación de la incapacidad de estos equipos operativos para afrontar las nuevas misiones que el modelo procesal le ha otorgado se ha intentado buscar una respuesta en la multiplicación sucesiva de estas micro unidades.

La estructura tipo de un despacho fiscal deja en evidencia lo irreal de la estrategia adoptada. En general, su conformación consta de un fiscal y un amanuense y, reciben el apoyo de un secretario cada dos o tres despachos<sup>5</sup>. Si se parte de la inexistencia de Unidades de Apoyo, la estructura disponible parece ser en extremo escasa como para que asuman labores administrativas tan diversas como: depurar casos, decidir la vía de tramitación de cada causa, disponer labores investigativas, realizar negociaciones, tomar versiones, llevar el archivo, atender al público y fotocopiar documentos, informar a los testigos sobre el avance a los casos, asistir a audiencias y a ciertas diligencias investigativas, organizar la prueba para concurrir a audiencias, pedir suministros, efectuar seguimiento de casos, etc.

A manera de resumen, el Ministerio Público parece que sufrió una crisis profunda en el tiempo que se introdujo el nuevo modelo procesal penal. En la actualidad, los recursos a pesar de ser escasos, con un buen manejo administrativo permitirían un adecuado funcionamiento, pero el principal problema en este momento parece ser la falta de capacidad que el Ministerio Público ha evidenciado para rediseñar su esquema funcional.

### *c) Defensa pública*

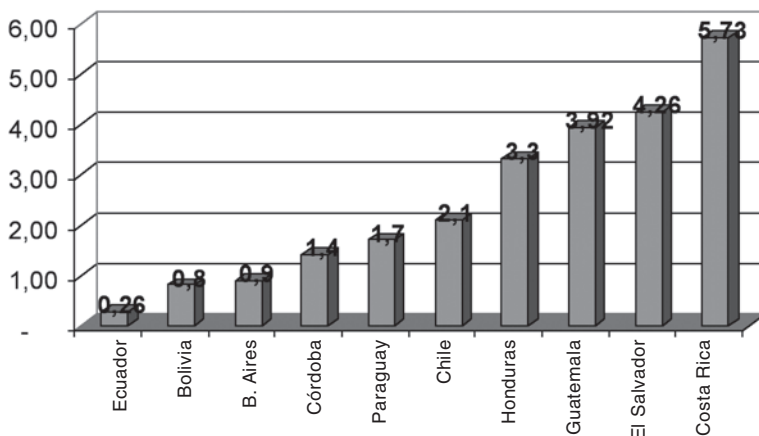
Al no haberse creado la Defensa Pública Nacional, los defensores de la Corte hasta el momento prestan este servicio. Por no tener una partida propia, sino ser un departamento más de la Función Judicial no se introducen datos referentes al estado económico.

La cifra referente al recurso humano disponible revela la grave crisis que este servicio soporta en Ecuador, el solo citar que la dotación es de 31 defensores para una población de 13.572.000 dice mucho. Este dato puesto en el contexto de la región ratifica la crisis existente.

---

<sup>5</sup> Se debe anotar que incluso hoy existen diferencias grandes por regiones, por ejemplo, en casos excepcionales hay fiscales que todavía trabajan sin ningún tipo de apoyo.

### Número de defensores por 100.000 habitantes



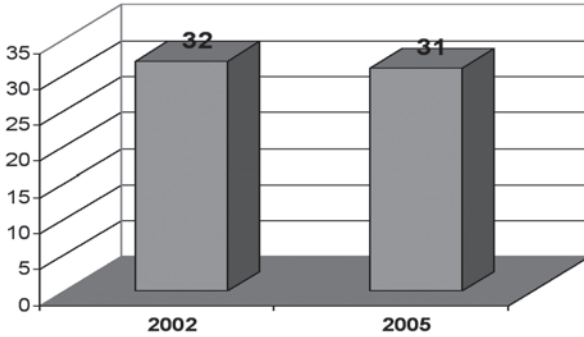
Fuente: CEJA.

Este cuadro demuestra que Ecuador, respecto al número de defensores públicos en relación con la población, es el más bajo de los países de la región. Incluso, Bolivia que es el penúltimo país tiene una dotación proporcional a la población tres veces superior; en tanto que Costa Rica, que es el más alto, 22 veces más.

De manera adicional se debe destacar que la crisis se complementa con la ausencia de una estructura administrativa, tanto directiva como de apoyo. El solo dato de la inexistencia de defensores distritales, una cúpula nacional, o cualquier otro tipo de jerarquía, demuestra la imposibilidad de que exista un servicio público administrado de manera técnica. En la práctica, este esquema operativo se ha traducido en un servicio sin ningún tipo de dirección ni seguimiento; en pocas palabras, el servicio queda confiado al sano entender de cada funcionario. Con respecto al personal de apoyo, la situación sufre variaciones, pero en términos generales, estos funcionarios laboran sin personal de apoyo que los asista; por tanto, cada defensor en la práctica es una unidad operativa que debe soportar toda la carga jurídica y administrativa.

Incluso el dato proporcionado sobre la progresión de defensores públicos deja en evidencia el total abandono. Por paradójico que parezca, desde el año 2002 no solo no ha existido un incremento, sino que ha disminuido el personal, a pesar de que en ese momento ya era evidente la carencia que existía para afrontar el servicio.

### Número de defensores por año

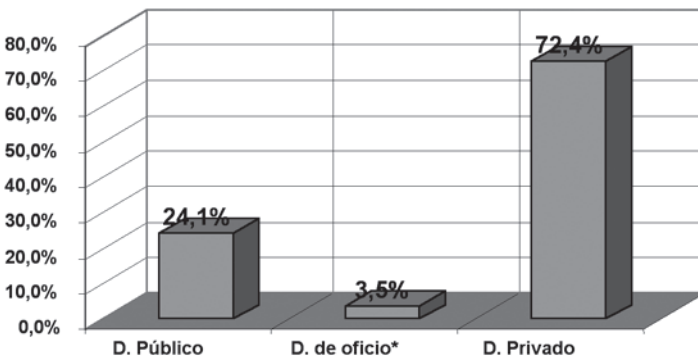


Fuente: Consejo de la Judicatura.

En materia de rediseño de los esquemas funcionales, para asumir el nuevo esquema procesal no ha existido ningún esfuerzo. El único aporte recibido para el cambio de sistema, consistió en algún curso de capacitación destinado a los jueces.

Al tratarse de un servicio sometido a competencia, la falta de condiciones mínimas para prestar el servicio y la ineficiencia organizativa, terminó por repercutir en una baja cobertura en la prestación del servicio, a pesar de la pobreza que sufren la mayoría de las personas procesadas en Ecuador.

### Casos atendidos según el tipo de defensa

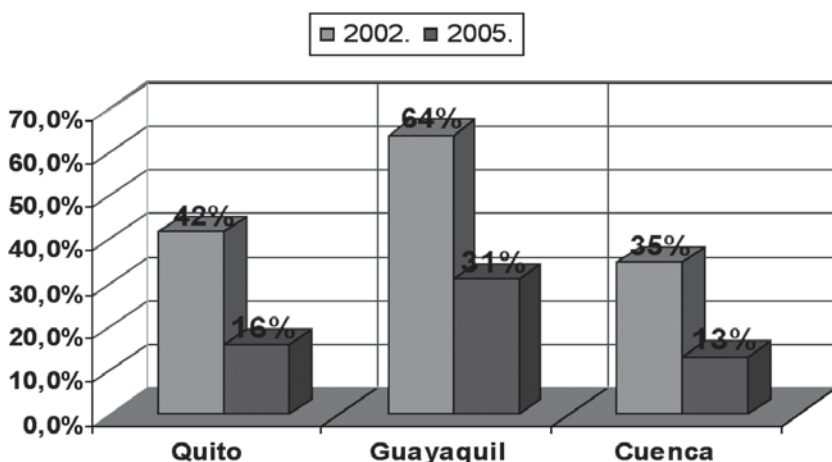


Fuente: Fundación Esquel, 2005.

\* En Ecuador, para las ciudades donde no hay defensores se contempla la posibilidad de defensa de oficio, la misma consiste en imponer una obligación a los abogados a prestar este servicio de manera gratuita. En teoría, en las tres ciudades consideradas en la muestra no debería haber este tipo de defensa, debido a que la Ley prevé como excepción aquellas ciudades donde no existen defensores públicos.

Es llamativo que en un país con problemas serios de pobreza en amplios sectores sociales, apenas 1 de cada 4 defendidos reciba Defensa Pública. Pero incluso más relevador y duro es analizar el cambio sufrido desde el año 2002 a 2005.

### Evolución de la cobertura de la Defensa Pública



Fuente: Fundación Esquel.

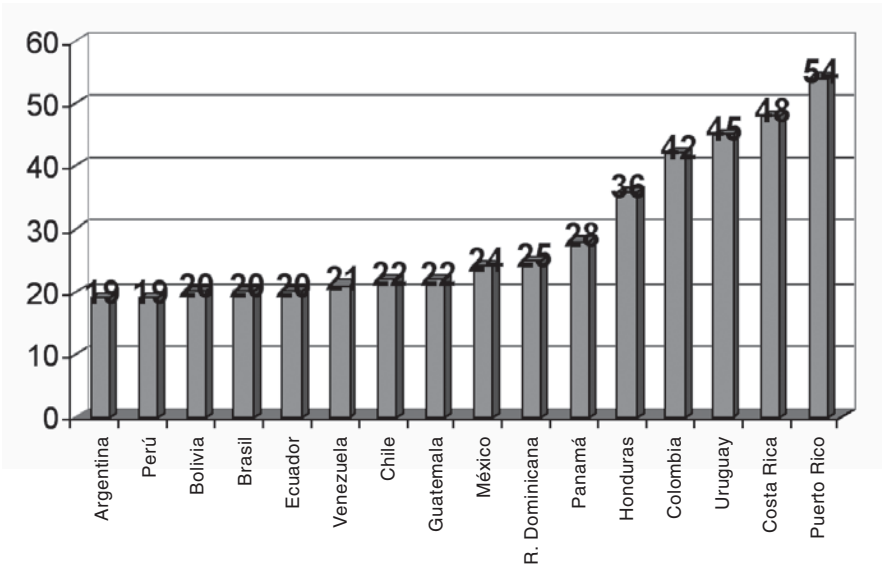
Como se puede apreciar, el servicio de Defensa Pública en Ecuador está en retirada, en el transcurso de tres años en las principales ciudades ha perdido más de la mitad de su cobertura.

### 1.3 Percepción ciudadana

Existen cifras que demuestran que en la región los sistemas de justicia sufren una grave crisis de legitimidad en materia de percepción ciudadana. Pero dentro de este escenario, el caso ecuatoriano muestra un especial problema de legitimidad social, en referencia a sus similares, por ejemplo, a continuación se agregan cuadros estadísticos que muestran de manera gráfica estudios comparativos en materia de percepción ciudadana<sup>6</sup>.

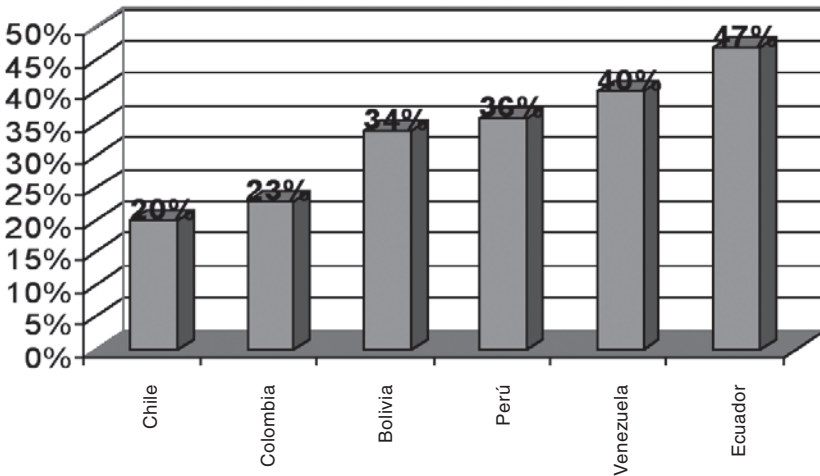
<sup>6</sup> Estudio disponible en: [www.cimaiberoamerica.com](http://www.cimaiberoamerica.com)

### ¿Cómo evalúa la calidad del servicio que presta la justicia en su país?



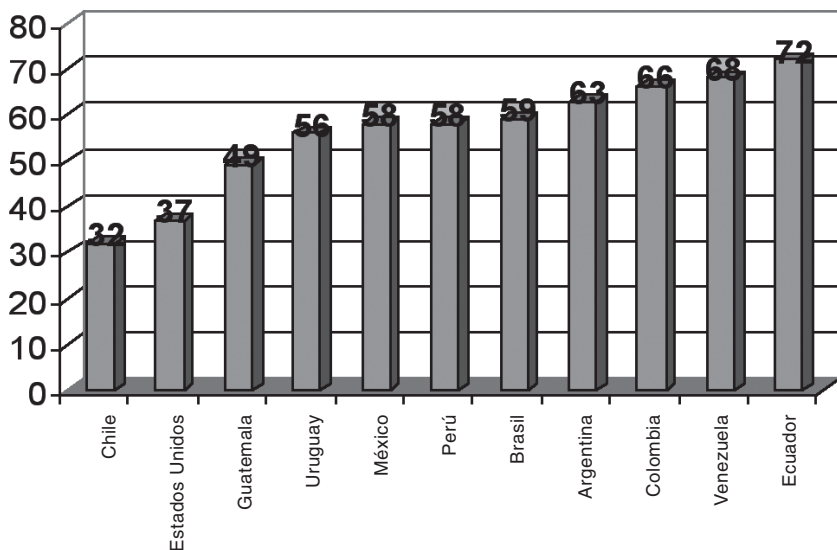
Fuente: Barómetro de Gobernabilidad 2003, CIMA.

### Posibilidad alta de sobornar a un juez para obtener una sentencia favorable



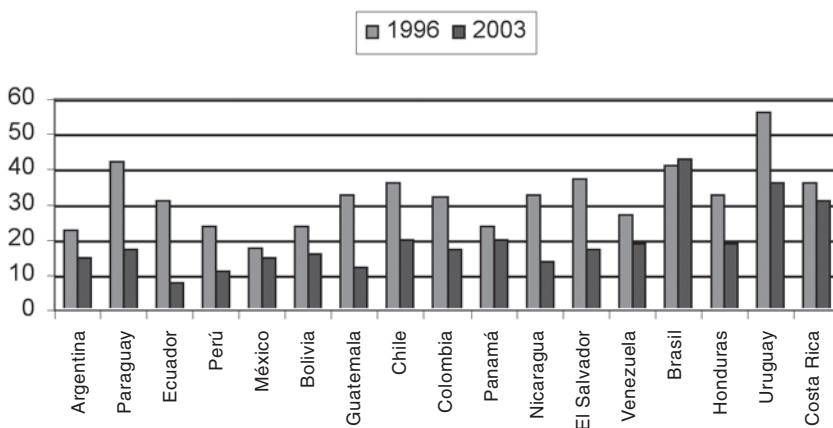
Fuente: Latinobarómetro 2004.

### Índice de opacidad legal



Fuente: Transparencia Internacional.

### Índice de confianza en el sistema de justicia



Fuente: Latinobarómetro<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Estudio disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Como se puede constatar, es común que Ecuador alcance el puesto más bajo en diversos indicadores referidos al desempeño del sector justicia en estudios de diversas fuentes. Se debe insistir que se trata de indicadores de percepción y que no hacen estricta referencia al sistema penal, pero son un reflejo de la satisfacción ciudadana en relación al servicio de la administración de justicia y por tanto, son indicadores a tener en cuenta para apreciar los frutos de la inversión realizada y valoración alcanzada.

Es importante destacar que hay ciertos matices políticos que han influido en esta realidad. Desde hace algunos años, Ecuador vive una constante crisis institucional que se manifiesta también en el sector justicia, con un proceso recurrente de episodios que terminan por descabezar las cúpulas de las instituciones, el último, ocurrido en este año (2007). Como muestra de la magnitud del fenómeno, en estos tres años se ha cambiado en varias ocasiones la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional.

Sin negar la relevancia del factor político, la contundencia de los datos no puede pretender explicar desde esta sola perspectiva. Es indispensable que el sector justicia reconozca la relación directa entre el rechazo ciudadano y la calidad de servicio que ofrece.

Un punto interesante de destacar es el que introduce el último cuadro reproducido, que deja en evidencia la tendencia de la credibilidad en la justicia en los últimos años. Muestra como en el caso ecuatoriano el año 1996 estaba en la media de la región y en 2003 ya se ubicaba en último lugar. Es interesante esta cifra porque, como se ha visto, en general el Estado ecuatoriano ha realizado incrementos importantes en los presupuestos anuales del sector justicia, tanto en términos absolutos como relativos. En este sentido, resulta llamativo que la confianza en el sector justicia vaya en sentido inverso a la disponibilidad de recursos.

#### **1.4 Funcionamiento del sistema**

Para reflejar este tema se han escogido 4 ejes centrales: el manejo de la carga laboral; la organización de audiencias; los tiempos de tramitación de las causas; y ciertos problemas en materia de derechos fundamentales.

##### *a) Manejo de la carga laboral*

El primer indicador básico para cualquier modelo de administración de justicia consiste en verificar si se ha sido capaz de manejar de

forma efectiva la carga laboral. El mismo que viene reflejado por una diferencia razonable entre los casos que ingresan y los que consiguen una respuesta en un periodo de tiempo determinado.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de casos que han conseguido salir por cada una de las respuestas previstas por el modelo procesal ecuatoriano.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
	%	%	%	%	%	%	%
<b>Denuncias</b>	100	100	100	100	100	100	100
<b>Desestimaciones</b>	1,74	1,9	6,52	9,22	12,69	15,8	7,52
<b>Conversiones</b>	0,1	0,24	0,37	0,35	0,32	0,31	0,30
<b>Procedimientos abreviados</b>	0	0	0,02	0,02	0,02	0,05	0,01
<b>Sobreseimientos</b>	0,1	1,19	1,7	1,6	1,17	1,06	1,28
<b>Sentencias condenatorias</b>	0,01	0,71	1,11	1,02	0,59	1,09	0,77
<b>Sentencias absolutorias</b>	0,01	0,15	0,26	0,26	0,13	0,21	0,18
<b>Total Respuestas</b>	1,96	4,19	9,98	12,47	14,95	18,52	10,35

Para el tema en estudio, es importante plantear tres reflexiones fruto del cuadro adjunto. En primer término, es útil partir de la cifra sobre el total de respuestas otorgadas desde que entró el sistema procesal penal en producción; apenas se ha respondido a algo más del 10% de las denuncias. Esta cifra muestra que el sistema penal está en serios aprietos porque el número de causas pendientes alcanzan el 90%.

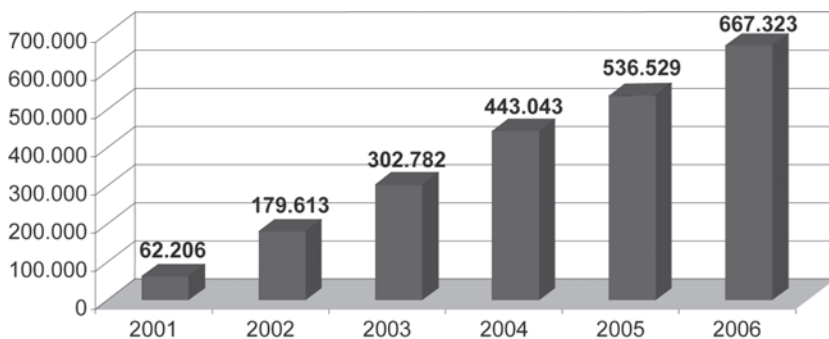
Un segundo punto de reflexión guarda relación con la necesidad de destacar que, dentro de un escenario negro como el descrito, el sistema muestra ciertos síntomas interesantes, como una tendencia a retomar el control de la carga de trabajo, de hecho la cifra conseguida en el año 2006 en materia de respuestas es aproximadamente 9 veces mayor a la conseguida en 2001.

Por último, también se debe precisar que este fenómeno no es homogéneo, de hecho, las respuestas de mayor calidad no muestran esta tendencia, si se ve las cifras de las conversiones, procedimientos abreviados y sentencias se verá que las cifras son bajas y la tendencia es estacionaria. Esta realidad puede explicar el descontento de la ciudadanía que aumenta a pesar de que el sistema muestra un importante repunte en materia de respuestas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Chile tiende a presentar en las respuestas de calidad una productividad varias veces superior. Véase Baytelman, Andrés y otros, *Evaluación de la reforma procesal penal*, 2003, p.233, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Se realizaron cálculos matemáticos en base a los datos proporcionados por el Ministerio Público para determinar la tendencia de este fenómeno. El mismo consistió en la resta del total que por cualquiera de las vías anotadas salieron del número de denuncias. Para efectos de 2002 este resultado más los ingresos y menos los casos que recibieron una respuesta y así de manera sucesiva.

### Causas rezagadas por año

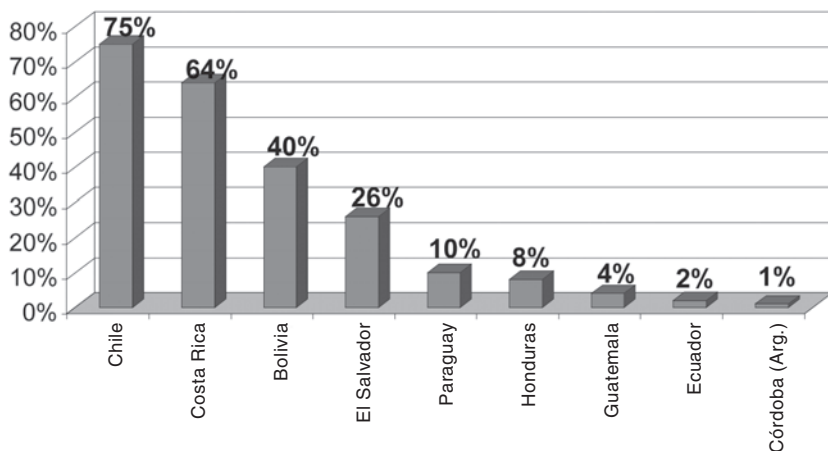


El gráfico demuestra una marcada tendencia al colapso. De hecho, con la simple observación de la mayoría de los despachos fiscales, sobre todo de las ciudades grandes, es perceptible el caos que este fenómeno ha instaurado. Como dato anecdótico se calcula que para diciembre de 2007 en promedio cada fiscal tendría 1.794 causas pendientes.

A estas alturas se puede retomar la interpretación que quedó pendiente, referente a que Ecuador, a pesar de ser el país con más bajo número de fiscales en relación a la población, cuando se mide en materia de carga laboral por fiscal no conserva ese sitio. A primera vista, se podría ensayar la hipótesis de que se trata de una sociedad con una incidencia baja de la criminalidad, pero esa interpretación choca con la experiencia del ciudadano común en los últimos años. Con los datos referidos a la baja cantidad de respuestas y en especial de las de mayor significado para la ciudadanía, sumado a la falta de credibilidad en la administración de justicia, toma fuerza la interpretación de que la falta de resultados ha terminado por enraizar una cultura de desconfianza ciudadana en las instituciones y una de sus manifestaciones consiste en una actitud evasiva en concurrir a la justicia.

Por la repercusión que el uso de las vías alternativas tiene para efectos del manejo de la carga laboral, es interesante poner en contexto de la región los resultados obtenidos en materia de medidas alternativas al juicio oral.

### Salidas alternativas por países Ecuador 2006: 18%



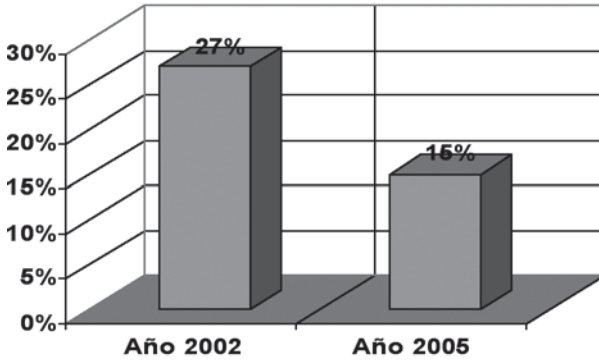
Fuente: CEJA.

Este cuadro evidencia tres puntos importantes: la infrautilización de las medidas alternativas al juicio oral no es un problema ecuatoriano, ya que salvo Chile y Costa Rica, parece estar generalizado en la región. Es importante destacar que pareciera existir una relación directa entre los países que hacen uso de las vías alternativas al juicio oral y los que han conseguido efectividad en el servicio en la administración de justicia penal. Es un hecho en la región que los sistemas penales chileno y costarricense son reconocidos por su calidad de servicio y legitimidad.

#### b) Organización de audiencias

Para efectos de conseguir medir la efectividad en esta materia se ha introducido como indicador el porcentaje de audiencias fallidas en relación a las programadas:

### Porcentaje de audiencias programadas que fracasaron



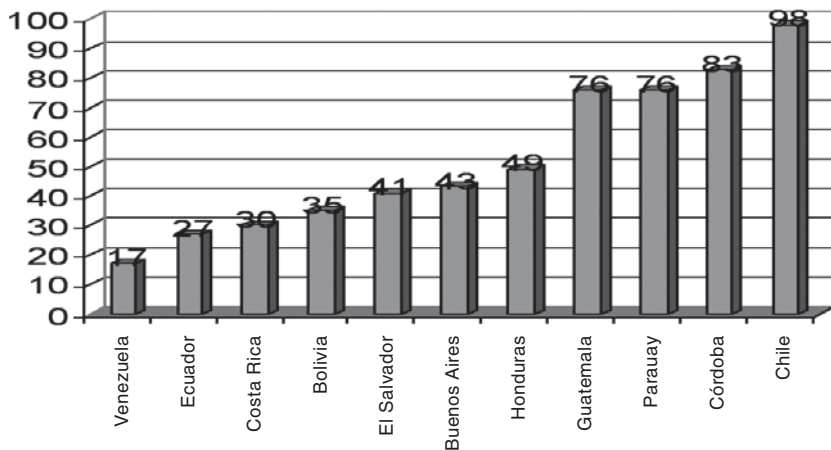
Fuente: Fundación Esquel.

El cuadro inserto saca a relucir dos realidades distintas: la primera, un nivel crítico de audiencias que se ejecutan, lo que se verifica tanto en 2002 como 2005. El segundo tema, es que en el año 2002 el nivel ha disminuido a casi la mitad. Esta realidad refleja que la cifra tan alta presentada en el año 2002 no era un problema pasajero fruto de la reciente instalación del sistema.

Para una valoración global de la incidencia de esta debilidad en el funcionamiento del sistema penal es importante tener en cuenta tres aspectos: uno de los problemas que más desgasta la confianza de la ciudadanía es la no realización de las audiencias, debido a que a la larga, las únicas diligencias previstas como públicas y orales en el sistema ecuatoriano son las audiencias preliminares y de juicio. En segundo lugar, este problema ha adquirido una relevancia funcional para efectos del sistema acusatorio-oral, debido a que constituye una de las principales causas para que los pocos casos que los organismos de persecución del Estado se malogren. Por último, constituye un hecho hasta simbólico la falta de capacidad para conseguir hacer realidad el producto que en teoría es el que ofrece el nuevo sistema a la ciudadanía.

Al momento también existe un estudio realizado que da cuenta del desempeño conseguido en este tema a nivel de región.

### Porcentaje de audiencias programadas que se realizan



Fuente: CEJA.

Este cuadro muestra que la crisis también es pronunciada de manera comparativa dentro de las cifras obtenidas en la región.

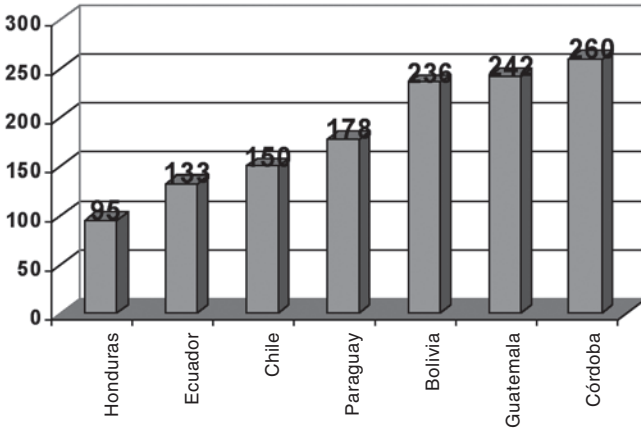
El impacto de la ausencia de reestructuración administrativa, parece tener un impacto directo en las nuevas exigencias administrativas del sistema procesal penal.

#### c) *Tiempo de tramitación de las causas*

A pesar de que no existen datos sobre el funcionamiento del anterior sistema, hoy en día existe un acuerdo claro de que es un logro indiscutible de la reforma procesal penal, la disminución de los tiempos en el trámite de las causas.

A diferencia de los datos obtenidos con anterioridad, si se toma los tiempos promedios alcanzados en la región, en este caso, Ecuador consigue un funcionamiento de desempeño alto en esta materia.

### Duración de los proceso de Investigación

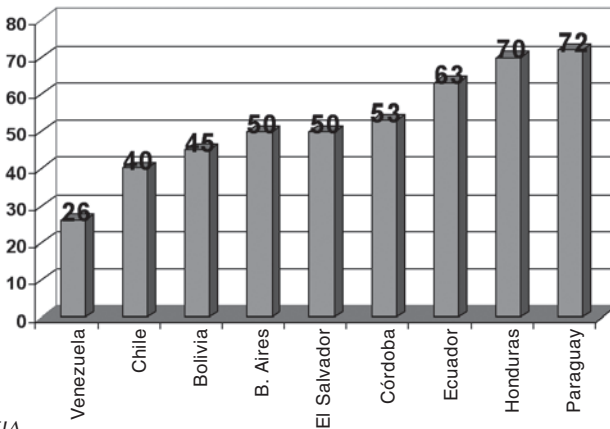


Fuente: CEJA.

Es indiscutible que este cuadro refleja una variación digna de destacar con un alto impacto en la calidad de servicio, pero no se debe perder de vista que la cifra hace referencia al pequeño sector de casos que de alguna manera han tenido éxito y no se han rezagado en algún paso del proceso.

Para contextualizar estos datos es importante agregar una nueva variante, como es la incidencia de casos flagrantes en el total de causas que llegan a juicio:

### Porcentajes de casos flagrantes en el total que llegan a juicio



Fuente: CEJA.

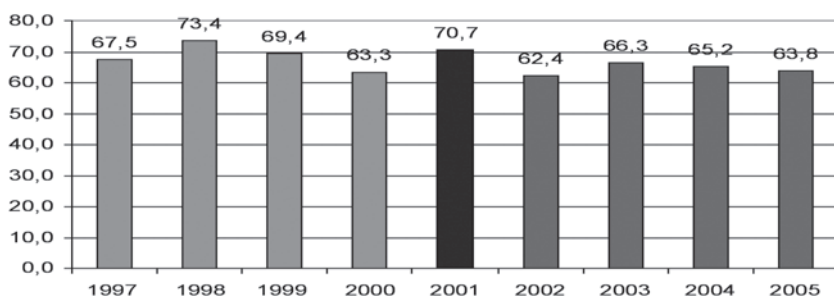
\* Al cuadro original aportado por CEJA, se ha agregado el dato referente a Ecuador, en base a la Segunda Evaluación realizada por Fundación Esquel.

Con este nuevo aporte, se llega a comprender que el logro no es tan significativo como en principio parecía; el tener 133 días de duración de la investigación, cuando el 63% casos son flagrantes, ya no es un mérito tan notorio como en principio parecía.

#### d) *Derechos fundamentales*

Para terminar, es útil destacar ciertos ítemes en el tema de derechos fundamentales. Por ejemplo, como en su momento uno de los ofrecimientos del nuevo sistema procesal penal fue el disminuir el abuso de la prisión preventiva. A continuación se introducen algunos datos referentes a uno de los mayores problemas de legitimidad del sistema penal, el relacionado con el abuso de los presos preventivos.

#### **Tendencia del porcentaje de presos sin sentencia**

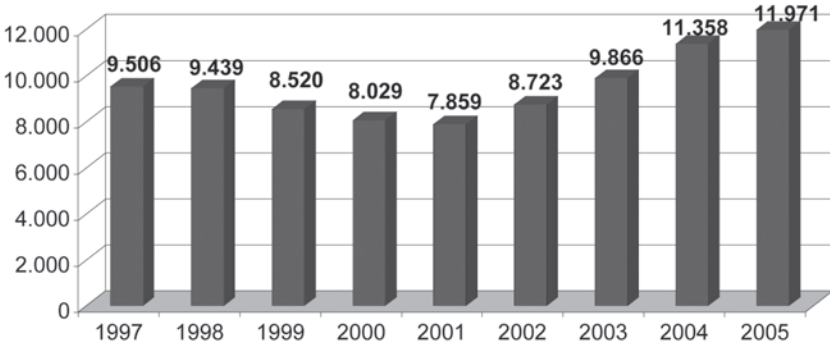


Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Las cifras demuestran que la entrada en vigencia del nuevo sistema no consiguió los resultados esperados, es más, para sorpresa de todos, el año de entrada en vigencia del nuevo sistema marcó un pico en su aplicación. En términos generales, se puede decir que el ingreso del nuevo sistema solo vino a consolidar la tendencia ya existente en materia del uso de la privación de libertad como medida cautelar.

Dados los problemas de hacinamiento que ha sufrido el sistema penitenciario en la última década también es útil tener en cuenta la tendencia en el número de internos:

### Tendencia del número de internos

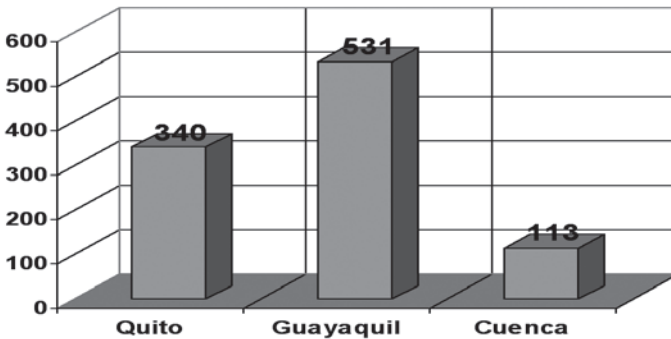


Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Por curioso que parezca la entrada en vigencia del nuevo sistema marcó un punto de inflexión, en el cual el número de internos implicó una tendencia muy alta.

Para finalizar, es útil introducir un cuadro referente al número de días que los acusados permanecieron privados de libertad hasta antes de llegar al juicio.

### Días promedio desde la detención hasta el juicio



Si este cuadro se cruza con el dato referido al número de procesados en flagrancia, se tendrá una idea clara del abuso injustificado de la prisión preventiva (63%). Debido a que, de manera habitual en este tipo de infracciones, se cuenta con casi la totalidad de la información desde el primer momento, por tanto, al menos en las ciudades grandes el abuso parece exagerado.

Resulta llamativo que un tiempo promedio razonable para el cierre de la investigación coexista con un lapso tan prolongado de privación de libertad. Esta cifra deja en evidencia problemas estructurales profundos en las etapas intermedias, apelación y convocatoria al juicio.

En resumen, unos cuantos datos bastan para evidenciar que la reforma no ha logrado resolver los problemas existentes en materia de derechos fundamentales.

## **1.5 Causas de la crisis**

A estas alturas, a pesar de que se ha utilizado información de carácter muy general, es evidente que la reforma procesal penal en Ecuador tiene problemas serios para conseguir poner en marcha un servicio de calidad. Este apartado está destinado a analizar los dos factores centrales que han ocasionado que este resultado se produzca: la realidad legal y el proceso de implementación.

### ***Realidad normativa***

El presente análisis no intenta realizar un estudio exhaustivo del Código de Procedimiento Penal, menos ingresar al análisis teórico o conceptual de la coherencia entre la normativa y los principios programados por el sistema. El objetivo es hacer una breve descripción de aquellos puntos centrales que mayor repercusión han tenido sobre el funcionamiento del sistema acusatorio-oral y sobre todo en la calidad del servicio público de administración de justicia.

Se tiene conciencia de que gran parte del problema de la reforma en la región se ha generado por la falsa percepción de que ella agota un nuevo marco legal, visión que al confundir la administración de justicia con un cuerpo normativo, acaba por dejar de lado aspectos tan importantes como los de la estructura administrativa y las prácticas de los actores. Superado este reduccionismo inicial, no se debe caer en el otro extremo de pensar que el marco legal no tiene ningún influjo en el proceso. Por ejemplo, en la última época se comienzan a oír ciertas frases prefabricadas, que si se toman en sentido estricto resultan peligrosas; “la reforma en América Latina es una, pero en Ecuador no funciona”, “el problema de la justicia penal no es de leyes”. Un análisis comparativo serio lleva a cuestionar ciertos preconceptos, es cierto que la reforma se vendió en la región con una misma etiqueta, pero el producto que cada país instauró es distinto y sin lugar a dudas este es un factor relevante para el resultado obtenido. En el caso

concreto existen problemas estructurales serios, tal vez constituye el ejemplo paradigmático de cómo un marco normativo defectuoso, elimina y distorsiona muchas de las figuras procesales y hasta ejes articuladores del modelo procesal.

La estructura legal establecida presenta múltiples debilidades, el análisis histórico de la aprobación del Código explica muchas de sus deficiencias normativas. Se partió de un proyecto antiguo y para la fecha de su aprobación se hallaba ya desfasado, basta notar que solo entre el primer y segundo debate en el Congreso Nacional medió algo menos de una década. En el lapso comprendido entre la elaboración del proyecto y entrada en vigencia, la visión del sistema procesal avanzó en Latinoamérica, muchos dogmas establecidos por el sistema inquisitivo escrito fueron cuestionados desde el punto de vista teórico y práctico, de hecho, existieron algunas experiencias en la región que demostraron beneficios palpables de un modelo acusatorio oral más acentuado y coherente. Esta realidad había instalado un nuevo escenario, en el cual se hacía posible pensar en la introducción de modelos procesales mucho más orgánicos, dotados de una serie de herramientas procesales pragmáticas y una estructura interna coherente, capaz de permitir que los sistemas procesales penales afronten de mejor manera la tarea de administrar justicia.

No solo que la visión en la región avanzó, sino que de manera adicional en Ecuador hubo la expedición de una nueva Constitución, la misma que estableció los principios de: oralidad, dispositivo, intermediación, concentración, las sanciones alternativas a la pena de prisión, etc. De manera lamentable, a pesar de contar con uno de los marcos constitucionales más propicios de para la introducción del nuevo sistema procesal, se optó por retocar algunos aspectos de un viejo proyecto y se puso en vigencia un cuerpo legal que ha mostrado aportar poco e incluso, en algunos aspectos, ser un obstáculo real para la efectiva implantación de la reforma. Es importante dejar constancia que algunas de las falencias no son imputables al proyecto original, sino a reformas introducidas en el Congreso Nacional y al veto presidencial.

### ***Principales problemas legales***

#### *a) Problemas referentes a la oralidad*

En una etapa de cambio en el diseño de la administración de justicia, el sistema normativo tiene un papel fundamental, por lo que se le debe exigir que cumpla a cabalidad una doble función. Por un

lado, que sus normas superen la visión del modelo anterior y por tanto, no constituyan un obstáculo para la implantación de nuevos usos y prácticas, y por otro, es el contar con la capacidad de alentar la adopción de nuevas visiones y hábitos conductuales entre los actores. De manera lamentable, la normativa ecuatoriana dista mucho de cumplir con estos objetivos.

*Normas que obstaculizan la implantación de la oralidad.* El eje articulador de la reforma se ve obstaculizado por la propia Ley. Un error de concepto llevó a creer que con introducir una audiencia oral y contradictoria en el juicio y una audiencia preliminar, era suficiente para conseguir que el nuevo diseño de justicia penal sea oral. La visión reduccionista que primó ha llevado a un problema de coherencia interna profundo; en este momento es difícil definir la naturaleza del sistema procesal sin caer en la tradicional etiqueta de mixto.

La debilidad normativa es de tal magnitud que se implantaron múltiples procesos cuyo trámite es escrito, de hecho la naturaleza anotada es la regla. Con el fin de ordenar el análisis, si consideramos un primer nivel y solo la naturaleza que se utiliza para tomar la decisión de fondo, se podrá observar que son de naturaleza escrita: el procedimiento para el juzgamiento de delitos de acción privada, para contravenciones de segunda, tercera y cuarta clase y la conversión. En tanto, que orales son el procedimiento para delitos de acción pública y el procedimiento abreviado<sup>9</sup>.

En un segundo nivel de análisis, no basta con que solo la decisión de fondo se tome en audiencia, la real meta es que el proceso en su integridad se desarrolle en base a esta metodología. Si por ejemplo, se somete a un examen bajo esta nueva óptica al procedimiento para los delitos de acción pública, afloran múltiples debilidades: existe un mandato expreso para que la etapa de investigación no se desarrolle de forma oral<sup>10</sup>; de igual manera, en la fase de impugnación se establece un trámite escrito para los recursos de hecho, apelación, casación, nulidad y revisión<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Incluso la naturaleza de este trámite se presta a discusión porque si bien el marco normativo permite que se lo aplique de manera oral en la práctica se lo hace por escrito. No se ha incluido el procedimiento para contravenciones de primera clase porque de forma increíble el legislador no reguló la etapa de prueba.

<sup>10</sup> Artículo 66. Dictámenes. *“el fiscal debe... proceder oralmente en el juicio y en la etapa intermedia y, por escrito, en los demás casos”.*

<sup>11</sup> En algunos procedimientos para la tramitación de recursos cuya naturaleza se ha hecho constar como escritos, existen fijadas audiencias para la presentación de alegatos, pero como la resolución se toma en base a documentos preelaborados su naturaleza es la indicada.

Una mención particular merece el haber vedado a la oralidad para la etapa investigativa. El instaurar un diseño procesal donde la etapa inicial adopta una lógica diversa al modelo procesal que se ha deseado instaurar. En materia de calidad de servicio, como se analizará más adelante, existe un número marginal de causas que llegan a etapa de juicio, en este sentido, el costo generado es privar al ciudadano promedio de todo contacto con la supuesta metodología procesal introducida. De la misma manera, debido a que por así decirlo, es la puerta de entrada de todas las causas, el instaurar en esta etapa procesos y prácticas propias de un modelo escrito, genera una serie de reacciones en cadena en las siguientes fases que terminan por apuntalar las viejas prácticas.

De igual manera, es necesario realizar una mención específica a la resolución sobre las medidas cautelares y en especial la prisión preventiva, debido a que alcanza una repercusión alta sobre los derechos fundamentales. Como se verá enseguida, el haber mantenido un modelo escrito para esta etapa ha permitido que queden vigentes ciertos problemas, tales como: indefensión del imputado, abuso de la prisión preventiva y violación sistemática de los plazos.

También se mantuvo un sistema de recursos propios de un modelo escrito, esquema que ha demostrado en muchos casos una contradicción con todo el juicio oral y sus garantías. Solo a manera de ejemplo, se introducirán dos reflexiones referidas al modelo elegido para el recurso de casación: la primera, tiene relación con la naturaleza de la decisión ha adoptarse, la sala de la Corte Suprema no solo se pronuncia si en la sentencia no se aplicó una ley o hubo un error en la forma de hacerlo, sino que además, en caso de haber existido violación debe pronunciarse sobre el fondo del asunto y decidir si el sujeto es culpable o no. De esta forma se rompe la coherencia interna del proceso debido a que la resolución final viola todos los principios que la reforma dice defender y vuelve inútil todo el esfuerzo realizado en el juicio.

Como segundo punto, se anotará que el principal logro conseguido por el nuevo Código en el primer nivel, es la celeridad, lo que se ve desdibujado cuando los vicios del sistema tradicional se mantienen intactos en la etapa de recursos. Por ejemplo, de qué sirve que la investigación se cierre a los 4 meses si la casación en la práctica dura varios años.

La falta de coherencia interna en el procedimiento tipo ha desestructurado la lógica de todo el sistema procesal. Debido a que se ha

constituido en una de las causas que originaron flujos procesales y prácticas institucionales que con frecuencia resultan caóticas.

*Normas que no incentivan cambios de hábitos.* Existen normas que sin estar en estricto sentido opuestas al diseño oral han permitido mantener prácticas que causan daño al sistema. Se debe tener en cuenta que, en alguna ocasión, el no promover la introducción de nuevos usos puede ser más nocivo que la simple confrontación normativa.

Un ejemplo paradigmático de esta realidad se ha generado con la llegada del expediente al juez o tribunal para la toma de ciertas decisiones. En estricto sentido, que el juez tenga en su escritorio la carpeta fiscal para la toma de una decisión de fondo, como por ejemplo, si el caso llega o no a juicio en la audiencia preliminar, no compromete los valores del sistema. Pero cuando se suma la falta de comprensión del sistema, se engendran prácticas como que los juzgadores usen información extraaudiencia para la toma de decisiones, por lo que el daño efectivamente causado es la desnaturalización del modelo.

En esta área hay tal variedad de normas que se hacen difícil de enumerar, por ejemplo, existen normas que introducen ritualismos y costos innecesarios; de manera ilegítima reducen el ámbito de aplicación de herramientas fundamentales para el sistema; tipo manual que no incentivan la introducción de nuevas prácticas; para distintos tipos de delitos establece un modelo de prueba tasada, y para terminar, no regulan la función del juez de garantías.

Por la relevancia del último punto citado, este merece una breve referencia. Uno de los mayores problemas del sistema procesal ecuatoriano es que no ha conseguido consolidar la figura de un juez de garantías, es evidente que esta labor va más allá del marco normativo. Pero en este aspecto concreto, la regulación es tan deficitaria que puede resumirse en un traspaso de la lógica del juez penal a un nuevo sistema, agravado, por un lado, por la desconfianza del legislador que en la práctica le ha quitado o limitado de tal manera su ámbito de acción que ha llevado a caricaturizar al papel de este actor procesal y, por otro, por la falta de regulación expresa de los ejes centrales de su actividad, como por ejemplo, aquellas resoluciones que le corresponde tomar y el procedimiento para hacerlo –ej. oral, escrito, a petición de parte, de oficio, de manera reservada o pública–. La crisis que este acto sufre ha llevado a que no sean pocas las voces que hoy solicitan la eliminación de este actor, es más, en este

momento hay un proyecto en el Congreso Nacional con esta lógica y que desde luego, fracturaría el endeble diseño acusatorio oral.

*b) Vías alternativas al juicio oral y principio de oportunidad*

Dada la naturaleza de este estudio, resulta de interés profundizar sobre las vías alternativas al juicio oral. En Ecuador básicamente se siguió el modelo rígido propio del sistema inquisitivo-escrito, al no ocuparse de las diferencias ontológicas de los diversos tipos de infracciones, se pretendió que el procedimiento para delitos de acción pública bastaba para otorgar una respuesta a prácticamente todos los casos.

Basta un análisis comparativo de las vías disponibles en los distintos países de la región para visualizar la magnitud del problema:

### Vías alternativas al juicio oral

	F. Discrecionales			Salidas Alternativas		M. Simp.
	Archi.	Desesti- mación	Oportu- nidad	Susp. prueba	Acu. Rep.	P. Abreviado.
Bolivia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Buenos Aires (A)	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Córdoba (A)	SI	SI	NO	SI	NO	SI
Costa Rica	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<i>Ecuador</i>	<i>(NO*)</i>	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NO</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>
Salvador	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Guatemala	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Paraguay	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: CEJA.

\* En el Cuadro original de CEJA consta que sí existe el archivo. Pero no hace referencia como en los otros países al archivo fiscal, sino a un archivo judicial que desde el punto de vista funcional no aporta en nada, debido a que tiene el mismo efecto que el sobreseimiento.

Por su trascendencia es de interés describir de manera somera las implicaciones de este desfase.

*Mecanismos de selección de casos.* Esta denominación se utiliza para las vías de depuración y priorización de causas que permiten

no iniciar la investigación. En Ecuador solo se autoriza a no iniciar la investigación mediante la *desestimación*, en aquellos casos que el hecho denunciado no constituye delito o existe una causa legal que impide iniciar la investigación (ej. No dos veces sobre lo mismo, informe previo de organismos de control, etc.). El modelo elegido deja sin respuesta dos sectores relevantes de denuncias que ingresan: no permite una salida rápida y transparente para los delitos no investigables; en esta categoría caerían todos aquellos casos que por falta de antecedentes mínimos convierten en inútil todo intento investigativo, por ejemplo, el robo de accesorios de vehículos o los casos de carterismo donde no existen testigos. Tampoco está prevista la posibilidad de que denuncias de mínima relevancia social puedan ser archivadas por la Fiscalía, de hecho, la legislación ecuatoriana es tan poco realista que todo acto contra la propiedad que pasa de cuatro dólares es considerado delito y en principio debería seguir el mismo trámite que una violación o asesinato.

*Juicios simplificados.* Esta denominación sirve para agrupar aquellas vías alternativas al juicio oral, que permiten otorgar un procedimiento más corto y menos costoso, pero cuyo resultado sigue siendo la imposición de una pena. En Ecuador se prevén dos vías que cabrían dentro de este concepto: la primera es el procedimiento abreviado, en el cual con la aceptación de la vía y el reconocimiento de su responsabilidad por parte del acusado, la aceptación del fiscal y constatación del juez que se cumplen todos los requisitos, se puede imponer una pena no mayor a la solicitada por el fiscal. En la práctica, esta opción procesal no ha alcanzado un influjo real, apenas alcanza a dar respuesta al 0,01% de las denuncias. En el resultado anotado, tiene una responsabilidad importante la legislación ya que colocó como límite legal que la pena máxima sea inferior a cinco años, característica que excluye la gran mayoría de delitos, incluso de los sancionados con prisión; hoy en día en la práctica como delitos con relevancia estadística se circunscribe al hurto simple y lesiones de mínima relevancia.

La segunda alternativa es la conversión, esta vía consiste en que en el caso de delitos contra la propiedad y de acción pública a instancia de parte, a pedido del ofendido y con la aceptación del fiscal, el trámite puede ser cambiado de acción pública a acción privada<sup>12</sup>; esta vía permite responder al 0,3% de las denuncias.

<sup>12</sup> En la práctica se utiliza para llegar a acuerdos reparatorios, debido a que una vez cambiada de vía esta posibilidad sí cabe o incluso vasta con no impulsar la causa para que se archive. Desde luego se presentan problemas, por la falta de mecanismos de exigibilidad de los compromisos adquiridos.

*Vías alternativas en sentido estricto.* Esta denominación es utilizada para designar a todas aquellas vías donde tanto el procedimiento como la respuesta al conflicto son distintos a los tradicionales, esto es: juicio de acción pública y pena de prisión. Por ejemplo, la suspensión condicional del procedimiento o los acuerdos reparatorios. En sentido estricto estas alternativas no existen y por tanto un amplio sector de los delitos no recibe respuesta, debido a que los participantes no están interesados en lo que el sistema les puede ofrecer y por tanto, tarde o temprano dejan de colaborar con la justicia. Es importante destacar que ante la falta de acuerdos reparatorios, en la práctica la conversión se utiliza como una vía para llegar a este procedimiento.

En resumen, la falta de realismo con el que se concibió el esquema legislativo hace que el modelo legal establecido acarree casi de manera necesaria un colapso funcional. En todos los sistemas orales funcionales, el procedimiento del juicio es utilizado en un sector minoritario de los casos, la gran mayoría, reciben respuestas por un conjunto completo de procedimientos alternativos que son capaces de responder de acuerdo a la naturaleza de la causa, de una manera efectiva. Una joven reforma como la ecuatoriana, con limitaciones culturales y de recursos, es absurdo que pretenda manejar la carga laboral, en base a la aplicación casi exclusiva de una vía costosa y con límites acotados para responder a la gran mayoría de casos que ingresa.

### *c) Otros problemas normativos*

El diseño acusatorio-oral conlleva un conjunto de otros principios que constituyen pilares fundamentales del diseño. Sin que la idea sea realizar una descripción de los mismos, a continuación se detallan prácticas que están atentando contra algunos de ellos y conllevan repercusiones relevantes para el funcionamiento procesal penal.

*Diseño que entrapa el proceso.* La falta de una aproximación empírica al funcionamiento del sistema penal ha hecho que se regule una serie de pasos y figuras procesales sin considerar el impacto que alcanzan desde el punto de vista funcional del sistema. Por ejemplo, se ha establecido un modelo de consultas obligatorias a decisiones fiscales que en la práctica ha generado que en las ciudades grandes esta resolución demore más que el plazo otorgado para la investigación. De igual manera, se ha diseñado una etapa intermedia, con decisiones de fondo y posibilidad de apelación, que aparte de castigar la celeridad, tiene un diseño tan sobrecargado

que su costo resulta excesivo e inmanejable para una joven reforma. Por ejemplo, la gran mayoría de los dictámenes acusatorios son filtrados en esta etapa, pero no por decisión judicial, sino porque en la práctica el esquema complejo y pesado escogido engendra múltiples cuellos de botella<sup>13</sup>.

*Normas que se oponen al diseño acusatorio.* Existe un bagaje de normas que afectan este principio, entre otras, unas que otorgan iniciativa probatoria a los juzgadores; un modelo para la toma de decisiones de medidas cautelares donde en la resolución y la revocatoria está previsto que se actúe a espaldas de la contraparte; límites ilegítimos para la aplicación de ciertas herramientas fundamentales, por ejemplo, la exclusión de preguntas sugestivas en el contrainterrogatorio.

*Libre valoración de la prueba.* A pesar de estar establecido un sistema de libre valoración de las pruebas, existen una gran cantidad de normas que regulan diversas fórmulas de prueba tazada en la práctica, y que además de mantener viejos prejuicios del anterior sistema, hacen que el modelo pierda coherencia y en muchos casos hasta le quita sentido. Para qué crear un escenario que garantice la contradicción, intermediación, concentración y derecho a la defensa, si la decisión se va a tomar en base a valoraciones previamente tazadas y que no tienen nada que ver con la información del caso concreto. Algunos ejemplos de esto son: la valoración de los documentos públicos frente a los privados; el haber establecido que el testimonio de la víctima por sí solo no hace prueba; la norma que el testimonio del acusado deberá en principio ser tomado en su integridad; además de otras más sutiles, como exigencias probatorias concretas para diversos tipos de delitos.

*Mantención de formalismos propios del sistema inquisitivo.* Por último, un caso mixto, entre normas que se oponen al sistema y aquellas que estimulan prácticas contrarias, se puede encontrar en una serie de disposiciones que imponen requisitos formales que carecen de sentido de acuerdo a la lógica del sistema acusatorio-oral. Por ejemplo, el establecimiento de prácticas como el reconocimiento de la denuncia, disposiciones de que ciertas diligencias deban constar en la carpeta fiscal, actuaciones en que el secretario del fiscal debe actuar dando fe y posesiones de peritos, etc. Pero el daño generado al sistema va más allá que el mero establecimiento de estos formalismos, su mantención ha engendrado

<sup>13</sup> Véase, *op. cit.*, Segunda evaluación, p. 119 y ss.

un caldo de cultivo que ha incentivado que muchos otros no recogidos también subsistan, debido a que resta total coherencia a las finalidades del modelo.

## **1.6 Proceso de planificación e implantación de la reforma**

Resulta útil diferenciar de manera clara dos momentos distintos, aprobación normativa e implementación. En la primera etapa existió una importante movilización de la sociedad civil, académica y del sector público, la misma que consiguió introducir en la mesa del debate el sistema de justicia penal. Proceso que llegó, incluso, a premiar a un cierto sector de la ciudadanía; aspecto que no deja de ser destacable en una sociedad como la ecuatoriana, donde la gran mayoría de su sociedad civil de manera normal queda ajena a estos procesos. Una vez aprobado el nuevo Código de Procedimiento Penal, se entra a una segunda etapa, marcada por una rápida pérdida de vigor en el proceso, en gran medida porque la fase de planificación e implementación fue confiada a la buena fe y al sano entender de los actores.

La falta de una imagen clara del vuelco que significaba para el sector justicia y la sociedad ecuatoriana, el introducir un nuevo modelo de justicia penal, produjo que la reforma fuese tomada como si se tratase de un simple cambio legislativo, por ese motivo, se pensó que para enfrentarlo bastaba difundir entre los actores los conocimientos de un cuerpo legal. Se debe tener presente que el proceso de reforma no contó con una base firme en la sociedad ecuatoriana, la falta de preocupación que de manera tradicional ha tenido el funcionamiento del sistema de justicia y de intercambio de cultura jurídica que ha existido con los países anglosajones, conllevó a que Ecuador no contase con una mínima capacidad instalada, que permitiera comprender la magnitud del proceso que se enfrentaba.

Es útil partir con una mención a un factor que repercutió sobre todo el proceso de implantación. La entrada en vigor fue simultánea en todo el país, no hubo ninguna jurisdicción piloto ni una vigencia escalonada. La modalidad elegida tuvo costos tales como: impedir que las jurisdicciones nuevas pudieran aprovechar la experiencia adquirida en las anteriores, no permitir que cada institución adoptase un modelo intensivo de evaluación y depuración del esquema funcional y de las prácticas adoptadas e imposibilitar la realización de inversiones sucesivas capaces de garantizar un marco aceptable para la entrada en vigencia del sistema oral.

### 1.6.1 Capacitación

En la última época, ante la constatación de los graves problemas funcionales detectados, se ha forjado una especie de muletilla: “el problema es que no hubo capacitación”. Pero la verdad es que existen una serie de datos en las instituciones que muestran que esta aseveración no es precisa, de hecho, cada una de las instituciones en la fase de preparación e implantación de la reforma, a pesar de que no recibieron el apoyo estatal para afrontar un cambio de sistema como el que se efectuaba, fueron capaces de generar un sinnúmero de eventos y a medida de sus posibilidades hicieron esfuerzos para formar a su personal<sup>14</sup>.

El problema no se relaciona con la inexistencia del proceso, sino con su efectividad. El proceso de formación se enfocó de manera central en el traspaso de contenidos legales, una teorización de la nueva normativa y la justificación de la reforma; aspectos que siendo necesarios, resultaron insuficientes. La falta de especificidad y de imágenes claras sobre la forma con que los actores debían cumplir las tareas encomendadas y el desarrollo de las destrezas necesarias, conllevó a que el proceso se quedase en generalidades y reflexiones abstractas, sin que tuviese el potencial de constituir un soporte para transformar prácticas concretas y dotar de un sustento real a la reforma. La falta de comprensión de esta realidad ha propiciado sucesivos tropezones con la misma piedra, por ejemplo, luego de cinco años de puesta en marcha la reforma, el Ministerio Público durante el 2007 priorizó sus esfuerzos en un curso cuya finalidad, es la discusión sobre la diferencia entre el sistema acusatorio-oral e inquisitivo-escrito.

La variación que se requiere en materia de los objetivos de la capacitación, implica el uso de una herramienta distinta a la habitual; se requiere una nueva metodología que supere la enseñanza discursiva y sea capaz de ocuparse que los actores adquieran habilidades propias del desempeño de su cargo. Esta realidad constituye un reto para el sector justicia y educativo del país, pues es una visión poco trabajada.

Es importante destacar la falta de un enfoque claro para orientar el proceso de capacitación, esto no ha sido un problema exclusivo del sector justicia sino que fue en conjunto de la sociedad ecuatoriana.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo de acuerdo al informe de la Ministra Fiscal de la Nación solo en el año 2001 esta institución realizó 41 eventos de capacitación.

De hecho estas instituciones se apoyaron en el sector universitario y este no fue capaz de ofrecer un enfoque de capacitación y una visión distinta al tradicional enfoque del derecho procesal<sup>15</sup>. Tanto es así, que el proceso se está dando a la inversa, el sector universitario ha empezado a nutrirse de funcionarios del sector justicia y personas de la sociedad civil, para de forma lenta dar los primeros pasos que le permitan adaptar la formación que ofertan a la realidad de nuestro sistema procesal.

### *1.6.2 Introducción de nuevos métodos de gestión y prácticas acordes al sistema*

El mayor perjuicio que ocasionó el problema cultural, desde esta perspectiva, no guarda relación con el dispendio de los escasos recursos con que contaron las instituciones para capacitación y ni siquiera con el impacto que ha tenido durante estos años en la administración de justicia; el aspecto que más preocupa, consiste en la pérdida de la oportunidad de introducir nuevos modelos de trabajo y sistemas administrativos eficientes. De manera lamentable, la falta de imágenes claras sobre la labor que se esperaba de cada uno de los actores, hizo que las instituciones mantuvieran los usos tradicionales o que, como en el caso del Ministerio Público, a falta de referentes concretos adoptasen prácticas propias de otros actores que nada tenían que ver con su labor –jueces penales–. En este contexto, las prácticas tradicionales se perpetuaron y se generó una falsa impresión en que el proceso de reforma ya se había dado y, por tanto, no era necesaria ninguna transformación profunda.

En este momento la situación es aun más compleja que cuando entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, a pesar de que se tiene conciencia de que hay avances concretos, el impacto de estos logros no es comparable a las dificultades producidas por la consolidación de la visión tradicional. Hoy en día no solo se tiene que vencer prácticas disfuncionales y sistemas administrativos caducos, sino que existe la necesidad de arraigar dentro de las instituciones una conciencia de que es prioritario relanzar la reforma y volver a repensar desde el principio el servicio que cada una

---

<sup>15</sup> De hecho, las universidades hasta el momento en su gran mayoría no responden a las necesidades del nuevo sistema de justicia, a pesar de que por mandato constitucional todos los procedimientos deberían ser ya orales, son muy pocas las instituciones que están formando en esta materia y, generalmente sus docentes han surgido de cursos más bien del sector justicia. Es importante destacar el papel que han cumplido ciertas ONGs en la capacitación en esta materia para el sector justicia.

presta. El trabajo de profundizar la reforma, en este punto, pasa por aspectos tan básicos como: reimplantar en el sector justicia el tema de realizar una reforma del sistema procesal penal; lanzar un nuevo proyecto de reforma legal; realizar una evaluación de los procesos institucionales; crear mecanismos de presión internos y externos para que las instituciones revisen su estructura interna y las prácticas consolidadas en su interior; establecer apoyo técnico en materia de reingeniería institucional, etc. Todo este proceso se debe llevar a cabo en un escenario donde discursos, tales como, la implantación de un sistema acusatorio-oral, la reforma funcional a las instituciones e incluso el uso de nuevas tecnologías, se ha erosionado por experiencias anteriores en extremo pobres que han implantado un grado de escepticismo en buena parte del sector de justicia.

Un aspecto central que debe ser destacado es la falta de un apoyo político claro a la reforma en Ecuador. Nunca se concibió la reforma procesal penal como una política de Estado ni existió un gobierno que lo haya convertido en su proyecto. De hecho, las cifras económicas mostraron que la situación, por ejemplo de las partes procesales, fue precaria al momento de asumir el cambio de sistema. Este factor que de entrada debilitó el proyecto, se profundizó cuando el sector justicia careció de la capacidad de vender que la reforma del sistema de justicia es un proyecto al menos de medio alcance y que necesitaba unos cuantos años de apoyo decidido. En estas condiciones, la reforma se topó con serios problemas de sostenibilidad y debilidad estructural para impulsar un cambio profundo.

### *1.6.3 No implantación de una cultura de evaluación y rendición de cuentas*

El aspecto que viene a cerrar el círculo en materia de implantación, fue el haber desperdiciado la oportunidad de instalar en el sector justicia una cultura de evaluación constante de su funcionamiento. A pesar de que Ecuador ha invertido menos que otros países en la reforma procesal penal, este hecho no quiere decir que los recursos económicos utilizados dejen de ser altos y aun menos si se considera la situación general del país. Si por ejemplo se piensa en los montos que se invirtió en la modernización judicial que abarcó el área penal o el incremento en el presupuesto anual del Ministerio Público, se podrá tener conciencia de la inversión realizada. A pesar de ello, las distintas instancias del gobierno y las propias instituciones del sistema, visualizaron la necesidad de exigir que este nuevo modelo procesal, rindiese cuentas a la ciudadanía y se sometiese a un proceso de monitoreo y depuración temprana.

Como dato anecdótico de la falta de cultura que el sector justicia tiene para evaluar su funcionamiento, fue que el dato de la primera evaluación realizada por Fundación Esquel que mayor impacto tuvo en el sector justicia, fue el relacionado con la productividad del sistema. A pesar de que fue información que en su mayoría fue aportada por las propias instituciones y requirió una elaboración elemental como, en ocasiones, sacar porcentajes.

## **1.7 Conclusiones**

A pesar de los límites para conseguir información detallada que refleje una serie de aristas y problemas nucleares, han bastado unos cuantos datos gruesos para bosquejar los serios problemas funcionales y de legitimidad que sufre la reforma procesal penal.

Una realidad como la descrita, desde luego, responde a una conjunción de problemas de variada naturaleza. En primer lugar, si se parte por el tema de recursos, el problema no pasa por la ausencia de gasto estatal en este sector, sino por la calidad de inversión. Salta a la vista el desbalance que ha sufrido el sistema, por ejemplo: en el caso de la defensa pública, el nivel de precariedad de por sí es prueba suficiente de la imposibilidad de prestar el servicio y de violación sistemática de los derechos fundamentales. En el caso del Ministerio Público, existe una crisis de recursos humanos y materiales, pero en todo caso existen indicios de que con un adecuado modelo de dirección y organización podría cumplir su misión institucional. En el caso de la Función Judicial no se ha podido acceder a datos suficientes para sacar conclusiones definitivas, pero al menos en materia de recursos humanos parece haber un exceso importante de recursos.

El problema de fondo es la falta de una planificación global que se ocupe del sistema penal de manera integral. La visión de compartimentos ha generado que la inversión realizada se diluya sin alcanzar un real impacto en la administración de justicia. El ejemplo más gráfico se centra en los defensores públicos pertenecientes a la Corte, ya que a pesar de que múltiples funcionarios de juzgados y tribunales disminuyeron de manera radical su carga laboral, al pasar la persecución penal al Ministerio Público, sin embargo se permitió que hubiese personal subempleado en la misma institución y materia, pero no se reforzó a los defensores. El dispendio de recursos que ha generado una ausencia de visión estratégica, de cierta manera, llega a explicar cómo es que se ha llegado a dar una correlación tan curiosa, como el que mientras la tendencia en el presupuesto en el sector claramente asciende, la satisfacción de la ciudadanía va en caída.

En segundo lugar, ha sido un factor relevante la falta de apoyo político que convierta al tema en prioridad de Estado. El sitio y la forma como se ha tratado la reforma desde el gobierno, hace que se lo visualice como un proceso ajeno, y en aquellos temas donde su aporte era fundamental, en la práctica se ha presentado un gran déficit. Por ejemplo, se han bloqueado reformas legales importantes para su implantación<sup>16</sup> y tampoco ha cuajado una visión de política pública, donde la inversión realizada deba alcanzar logros específicos en la calidad de vida de los ciudadanos.

Un tercer factor relevante para haber llegado al estado de la crisis que hoy se vive, viene dado por la incapacidad de las instituciones para reestructurar sus esquemas administrativos-funcionales. Es notorio el grave déficit que sufre el proceso en esta materia, basta constatar que en la práctica lo que ha sucedido es que cada institución ha intentado responder a un nuevo esquema procesal donde, en teoría, el producto esencial que se ofrece a la ciudadanía deberían ser las audiencias, con un modelo estructural que por décadas se forjó para elaborar escritos. Este nudo problemático en el fondo viene a ser el más relevante, dado que la estructura administrativa y las prácticas de los actores son en el fondo las que determinan el servicio.

En este sentido, por ejemplo, la relevancia de la ausencia de un proceso de capacitación acorde a las necesidades del sistema de justicia que se instaura, ha pasado su factura en esta materia. Debido que el déficit cultural ha sido una de las trabas que ha impedido un proceso de revisión funcional en las instituciones.

En cuarto lugar, se debe destacar la falta de seguimiento al proceso. La ausencia de información detallada y de evaluación permanente generó un colchón fuerte para las estructuras y prácticas inoperantes. En la práctica, la falta de un análisis crítico exigente ha impedido la introducción de pulido funcional, indispensable para conseguir una necesaria alineación de las instituciones y el sistema en su conjunto, con los objetivos del nuevo modelo.

Incluso, ante las evidencias de un colapso funcional, se permitió que se vendiese, sin beneficio de inventario, el discurso de falta de

---

<sup>16</sup> Como un proyecto de reforma al Código de Procedimiento Penal elaborado por el sector justicia en pleno y que hubiese sido un aporte para otorgar coherencia y dotar al modelo de herramientas que lo hagan más efectivo. De igual manera, el proyecto de Ley de creación de la Defensoría Pública Nacional recibió un veto total y en este momento, se espera que se cumpla el año para poder volver a discutir el tema.

recursos. El mismo, que es válido para ciertos sectores, no lo es para otros, e incluso llega a enmascarar la existencia de ciertas esferas donde existen excedentes cuantiosos. En este contexto, el Estado ecuatoriano asumió el reto de dotar de un incremento sostenido de recursos para el sector justicia, pero en el fondo nadie se hizo cargo de los resultados obtenidos y hoy se tiene la percepción que este esfuerzo se convirtió más en una mejora en las condiciones laborales de sus funcionarios que en un servicio de calidad a la ciudadanía.

Como quinto tema, se puede citar el marco legal. Por increíble que parezca, este factor que estaba llamado a convertirse en uno de los pilares de la reforma, al momento de su elaboración, privó una visión tan divorciada del modelo que se ha querido implantar que, hoy en día, puede ser considerado como un problema transversal que limita la implantación del modelo acusatorio oral.

Un sexto tema a destacar es la repercusión que tuvieron los desajustes de la primera época del proceso de implantación. Un escenario marcado por la improvisación y casi nula preparación marcó en gran medida el futuro, la falta de: revisión funcional de las instituciones, un marco normativo adecuado, recursos humanos y materiales suficientes en áreas estratégicas, un proceso de capacitación que aportase para el trabajo diario y un plan de implementación que garantice la capacidad real de ocuparse de los múltiples aspectos que un cambio de modelo demanda, conllevó a que se instaurase un flujo procesal plagado de cuellos de botella donde la tendencia al colapso era clara.

Una vez que el proceso tuvo un arranque tortuoso, se generaron problemas serios en materia de un cúmulo de trabajo represado, y este problema fue una dura carga para instituciones que en ese momento contaban con estructuras no adaptadas al modelo procesal y una deficiencia técnica como para asumir el reto de rediseñar la estructura administrativa y los flujos de los procesos internos. A pesar de este panorama poco alentador, es importante destacar que a pesar de que la crisis es un fenómeno innegable, las cifras demuestran que el sistema ha tenido una cierta capacidad de reacción, lo que constituye un aliciente.

Para terminar, se deben recoger tres ejes fundamentales que hoy en día afectan de manera global a todo el sistema de justicia: el primero guarda relación con la incapacidad del modelo para responder a los casos que ingresan, en este momento, es el principal

problema que corroe todo el modelo de andamiaje procesal. Ocuparse de este problema pasa por: una reestructuración integral del esquema administrativo-funcional en especial del Ministerio Público; desarrollo de una herramienta informática sólida que permita un seguimiento efectivo de los casos que ingresan; una reforma legal que dote de suficientes vías; y un proceso de capacitación centrado en el desarrollo de habilidades de todos los actores para aplicar estas herramientas.

Un segundo aspecto central es la necesidad de ocuparse de manera seria del problema de la organización de audiencias. Para afrontar este tema se debe desarrollar un esquema operativo interinstitucional que garantice factores tales como: la creación de estructuras administrativas en cada una de las instituciones encargadas de ocuparse de este tema; una labor efectiva por parte de la Función Judicial para coordinar las agendas de las judicaturas entre sí y de los demás actores, así como establecer procedimientos efectivos para comunicar a los testigos la fecha de las audiencias y comprometer su asistencia; en el caso del Ministerio Público, un esquema de información y servicio a la víctima durante todo el proceso capaz de soldar vínculos de lealtad con el sistema; un esquema operativo dentro de la Policía para que su personal que deba testimoniar y las evidencias estén presentes; y la colaboración efectiva del sistema penitenciario para trasladar a los internos. Mientras el tema sea tratado de manera compartimentada, no será raro que se perpetúe un servicio tosco e ineficaz, agravado por las mutuas inculpaciones.

Un último aspecto en la revisión del sistema procesal que es urgente es abandonar el estatus de mixto del diseño procesal y adoptar el esquema oral. Se vuelve en extremo complejo que los actores puedan estructurar un esquema administrativo y funcional efectivo, para afrontar un proceso híbrido con serios problemas de coherencia. Las estructuras administrativas y funcionales para poder satisfacer las necesidades del servicio, requieren un diseño de procesos y flujos coherentes y ordenados; requisitos imposibles de conseguir cuando de manera caprichosa se intercalan instituciones jurídicas de dos esquemas diversos.

El panorama actual es duro, porque los procesos mal implementados y la decepción por los pobres resultados han llevado a que se instalen una serie de discursos que tienden a alejar aun más el interés de los problemas centrales. Las grandes exigencias que hoy en día pesan sobre los funcionarios del sistema, se centran en solicitar mayor sacrificio y eliminar la corrupción. Sin negar que puedan

existir dificultades en estas materias, el problema desde el punto de vista del autor, se basa en la propia estructura del modelo y si no se llega a visualizar el problema estructural de fondo, no solo que no se van a poder conseguir avances concretos, sino que la poca energía todavía vigente para conseguir apuntalar la reforma, se va disipar en temas marginales.

El gran reto que hoy tiene el sector justicia consiste en saber cómo relanzar un proceso de reforma, cuando el discurso en casi todas las aristas se ha desgastado, debido a que: de manera supuesta ya se ha cambiado el marco normativo; al menos en la función judicial se ha reestructurado el esquema administrativo-funcional e insertado nuevas tecnologías; han existido procesos de capacitación a los actores y en el caso del Ministerio Público, se ha dotado de un incremento de personal alto. Este escenario hace poco probable una intervención global con suficiente impulso para cuestionar los esquemas funcionales enraizados. El reto es tomar conciencia de la capacidad de influjo que las instituciones tienen para, con una visión estratégica, introducir cambios paradigmáticos que consigan avances puntuales tendientes a profundizar la reforma, e incluso, reinstalar la discusión sobre una posibilidad efectiva de mejorar la administración de justicia en base a un proceso de reforma profundo.

## CAPÍTULO II

# ORALIDAD EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN: Experiencia en la ciudad de Cuenca

### I. INTRODUCCIÓN

La introducción de las audiencias orales en la etapa de investigación<sup>17</sup>, para el sistema penal ecuatoriano es una experiencia *sui géneris*, en la que los actores sin contar con una norma legal que los ampare, en base a un acuerdo interinstitucional, consiguen superar legalismo y formalismo y adoptar un esquema funcional acorde al sistema acusatorio oral y al debido proceso. A las instituciones involucradas se las introduce en un escenario nuevo, donde tienen que afrontar que el cambio del sistema procesal penal no termina en la comprensión de un nuevo marco normativo, sino que les exige: cooperación recíproca, revisión de su estructura administrativa y funcional y colocar a sus funcionarios ante una nueva forma de ejercicio profesional que demanda de otras aptitudes.

A pesar de la oposición de los sectores más conservadores y de ciertos momentos difíciles, consigue alcanzar un alto grado de legitimidad, se expanden a nuevas áreas que originalmente no fueron contempladas y en la última época se replica en nuevas ciudades. Además de convertirse en la muestra patente de las ventajas que el sistema oral consigue cuando en realidad se implementa, de manera progresiva se ha convertido en un referente al cual se mira con mayor atención a medida que se consolida.

---

<sup>17</sup> En este estudio se utiliza la denominación de etapa o fase de investigación para abarcar lo que en la legislación ecuatoriana se designa como fase de indagación previa y etapa de instrucción fiscal. La separación de estos dos momentos se realiza en base a una actuación fiscal denominada instrucción fiscal que equivale a la formulación de cargos y que normalmente se hace por escrito.

## 1. DIAGNÓSTICO

Como quedó anotado, uno de los problemas centrales de la reforma en Ecuador es la falta de oralidad en la fase investigativa. En esta materia existe un problema normativo por una contradicción entre dos normas; mientras la Constitución establece que el sistema procesal será oral, el Código de Procedimiento Penal de forma explícita limita la oralidad a la audiencia intermedia y de juicio.

La falta de claridad que existió al momento de definir el modelo procesal a instaurarse en la etapa investigativa, generó un escenario en el que en términos generales, facilitó que los usos tradicionales permanezcan inalterados e incluso, ni siquiera se puede hablar de un real intento de cuestionar su primacía.

En materia de calidad de servicio, el costo para el sistema penal ha sido convertir en imperceptible, desde la perspectiva del ciudadano promedio, cualquier indicio de cambio en la administración de justicia. Si se parte de que el único cambio real hacia el sistema oral se experimenta en la audiencia de juicio<sup>18</sup>, se podrá observar que, de acuerdo a datos oficiales, desde que entró en vigencia el nuevo sistema hasta diciembre de 2006, apenas el 1,3% del total de denuncias llegaron a juicio, esto quiere decir que, la enorme mayoría de ciudadanos ni siquiera ha experimentado el más mínimo contacto con la única práctica de oralidad, e incluso, en el caso que hayan vivido un juicio no pasa de ser una experiencia anecdótica dentro del entramado procesal escrito.

La falta de oralidad en la etapa investigativa ha instaurado un problema cultural profundo. Se debe considerar que esta etapa, por así decirlo, es la base del esquema del proceso penal; por la que pasan todos los procesos y de manera adicional en ella se quedan la enorme mayoría de los casos, en este sentido, el influjo que ejerce en el funcionamiento real del sistema penal es determinante. Al haber renunciado de manera explícita la Ley a un modelo oral, generó una trinchera para que el modelo escrito pueda resistir el embate del cambio, ya que, forjó toda una lógica de trabajo diario en las instituciones, incompatibles con el sistema oral y, de manera adicional, por su ubicación estratégica –inicio del proceso– se vuelve casi imposible de desmontar en las etapas posteriores. De hecho,

---

<sup>18</sup> Adicionalmente, se introdujo la audiencia preliminar en la etapa intermedia, pero por los errores de concepción con los que se implementó y sobre todo, por el grado de deterioro de sus prácticas, nunca se constituyó en un referente del sistema oral.

el solo ingresar a las instituciones hace perceptible cuál es el modelo imperante de trabajo.

Dentro de la etapa investigativa existe una decisión que por su naturaleza merece un trato individualizado. Es un hecho reconocido que en América Latina el influjo real de la prisión preventiva, en la práctica, tiene igual o mayor relevancia para los derechos individuales que la propia sentencia. De hecho, el gráfico que se introdujo de la tendencia en la prisión preventiva en Ecuador, refleja que del total de privados de libertad existe una tendencia constante entre los márgenes del 60 y 70%.

Dado el grado de deslegitimidad que este problema acarrea, fue uno en los que mayor énfasis se puso para apuntalar el proceso de reforma cuando estaba en discusión el nuevo Código de Procedimiento Penal. En concreto, el ideario proponía, la disminución del abuso sistemático de la prisión preventiva, el efectivo cumplimiento de las 24 horas entre la detención y la toma de la decisión, y la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva.

Luego de un quinquenio desde la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, en materia de medidas cautelares, resulta evidente la distancia existente entre los logros planteados y los resultados obtenidos. En términos generales, se puede decir que la reforma por sí sola no ha conseguido mutar la realidad existente, el resultado visible es que todos los vicios se han consolidado en esta ocasión bajo el paraguas de la etiqueta de la oralidad. Esta realidad, ha llevado a una profunda decepción en ciertos actores que de manera entusiasta trabajaron para el cambio de sistema procesal<sup>19</sup>.

Para terminar, es útil en términos generales referir los cambios introducidos en el procedimiento para esta decisión frente al modelo plasmado en el Código anterior. En esta materia, la variación ha sido mínima y no ha afectado su naturaleza escrita, en lo básico, consistió en la eliminación de la posibilidad de que el acusador particular pueda pedir la prisión preventiva. Con el fin de graficar las prácticas, un caso de delito flagrante de manera regular seguiría el siguiente trámite: detención del sospechoso, traslado a la Policía Judicial y elaboración del respectivo parte; este sube como consideración al Jefe de la Unidad y se envía al Jefe Provincial de donde es remitido al fiscal, quien realiza un escrito en el que abre la instruc-

<sup>19</sup> Un análisis más profundo se reserva para la evaluación en el apartado destinado a describir los logros.

ción fiscal y pide las medidas cautelares, luego envía la solicitud en el expediente respectivo y sobre esos papeles el juez resuelve.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Esta experiencia tuvo su origen en un proceso de capacitación bien concebido. De manera conjunta, funcionarios de la Función Judicial y del Ministerio Público recibieron un curso bastante completo sobre litigación oral, el mismo que tuvo lugar, entre los meses de julio y noviembre de 2003<sup>20</sup>. A raíz de la preocupación que generó este evento, en la ciudad de Cuenca, los actores decidieron crear un espacio donde las instituciones pudiesen discutir ciertos problemas y coordinar acciones. De inmediato, destacó como una de las preocupaciones centrales el hecho que en la etapa investigativa todas las resoluciones se tomen en base a una metodología escrita y se acordó, que a pesar de haber una norma expresa en contrario<sup>21</sup>, y en virtud del mandato constitucional y de los tratados internacionales vigentes, que la instrucción fiscal y las medidas cautelares se discutiesen en audiencia.

En agosto de 2004, en una de las reuniones entre la Función Judicial y el Ministerio Público, encabezadas por sus máximas autoridades, el Presidente de la Corte Superior de Azuay y el Ministro Fiscal Distrital, se nombró un representante de cada institución para la elaboración de un proyecto. Para la puesta en marcha de este proyecto, las distintas instituciones decidieron firmar un proyecto-compromiso, con el fin de conseguir una base sólida que permitiera una mejor implementación y resguardar el proyecto para el futuro. Porque dada la cultura jurídica del país se preveía que podía haber sectores reaccionarios a la propuesta. El 16 de agosto de 2004 se firma el compromiso interinstitucional.

Se debe resaltar que los impulsores de este proyecto tuvieron un acierto poco común en este tipo de procesos, al tener la madurez suficiente como para no saltar etapas del proceso e invertir el tiempo necesario para realizar un adecuado trabajo de planificación y preparación previa.

---

<sup>20</sup> Financiada por Fundación Esquel, y llevada a cabo por un equipo de docentes nacionales e internacionales liderados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA.

<sup>21</sup> El segundo inciso del artículo 66 del Código de Procedimiento Penal, al referirse a la actuación del fiscal establece: "Debe proceder oralmente en el juicio y en la audiencia de la etapa intermedia y, por escrito, en los demás casos".

En el tema de crear una necesidad de cambio y una alianza sólida capaz de implantar y sostener el proyecto, se articuló un proceso de discusión amplia y sostenida que incluyó a todos los jueces y fiscales, donde se pudo ventilar en varias sesiones, los argumentos a favor y en contra con total transparencia, factor que dotó al proyecto de un grado de solidez importante. Desde luego, nunca se llegó a un acuerdo que incluyese a todos los actores, pero se consiguió un consenso mayoritario que otorgó al proceso un importante acervo de legitimidad.

De hecho, si se analiza el proceso de manera retrospectiva, su contenido hace que rompa algunos de los esquemas enraizados: adopta un modelo proscrito de manera expresa en una norma legal, obliga a revisar la mayoría de usos, demanda de los actores destrezas nuevas y requiere una colaboración interinstitucional profunda. Con estas características, es fácil comprender que el escenario es uno de los más adversos posibles. A pesar de ello, al menos en la primera etapa, hubo una coalición bastante sólida que permitió resistir fuertes embates de ciertos sectores<sup>22</sup>.

En el tema de diseño funcional, se partió del servicio que se pretendía ofrecer y se estructuró un modelo operativo bastante acabado que incluyó: responsabilidades de cada uno de las instituciones, turnos interinstitucionales, medios de coordinación y encargados del seguimiento. Un análisis más detenido de la metodología administrativa utilizada se reserva para el próximo capítulo.

Durante el periodo preparatorio, también se afrontó el problema de la necesidad en materia de infraestructura; el Consejo de la Judicatura tuvo que adecuar una sala de audiencias, porque a pesar de la cuantiosa inversión en el proyecto de modernización de los despachos judiciales, para ese momento, los juzgados de toda la ciudad no contaban siquiera con una<sup>23</sup>. De manera inicial, esta sala funcionó en un local distinto al que se encontraban los juzgados y tribunales. En este momento, ya adecuado este espacio en una sola edificación, de

---

<sup>22</sup> En una segunda etapa, la situación varió de manera radical, le siguió un periodo de estancamiento y división entre los actores, el mismo que se saldó con la eliminación de las audiencias en delitos no flagrantes.

<sup>23</sup> Esta omisión al diseñar la infraestructura, se produjo, a pesar de que ya existía el proyecto de Código y se preveía que los jueces penales a diario tendrían que pasar audiencias preliminares. Hoy se realizan en los despachos de los jueces y esta limitación ha servido como justificación en ocasiones para limitar su publicidad, de hecho, de acuerdo al diseño estructural de los juzgados corporativos no hay acceso al público para los despachos de los jueces.

cierta manera se ha pasado al otro extremo, existen tres salas (1 para cada juzgado), por tanto es imposible que haya escasez de este recurso. Es más, de manera regular la infraestructura está subutilizada.

La entrada en vigencia de esta experiencia fue el día 13 de septiembre de 2004. El seguimiento de factores tales como: funcionamiento, necesidades, problemas y resultados fue confiado a las dos mismas representantes de la Función Judicial y Ministerio Público que se encargaron del diseño. El haber designado responsables para las labores de evaluación y toma de correctivos fue una estrategia efectiva, porque permitió afrontar problemas que surgieron sin permitir que tomen dimensiones que pongan en peligro el modelo.

Se pretendía abrir un espacio donde las partes pudiesen presentar sus posiciones y tener una oportunidad de hacer valer sus derechos. En términos generales, una audiencia de este tipo pudo ser resumida en la siguiente dinámica: en un primer momento, el juez instala la audiencia y concede la palabra al fiscal, este abre la instrucción fiscal mediante la descripción oral de los hechos que imputa y la consecuencia legal de la conducta; en caso de creer necesario, la defensa puede pedir aclaraciones, pero al tratarse de un acto potestativo del fiscal, no puede oponerse ni pedir que se varíe la conducta. En un segundo momento, el fiscal puede solicitar una medida cautelar y justificar su pertinencia, en este caso, la defensa sí puede oponerse a la solicitud. El debate se centra en dos aspectos: el supuesto material, esto es que existe la suficiente evidencia como para pensar de manera razonable que el caso puede llegar a juicio<sup>24</sup>; la necesidad de cautela que implica la necesidad real de privar de la libertad al acusado para comparecer el juicio; en general, las argumentaciones giran en torno al arraigo social como motivación para permanecer en la ciudad y al incentivo que tiene el acusado por no presentarse a la audiencia<sup>25</sup>, en general, relacionado con la posible pena a imponerse. Por último el juez pronuncia su resolución y se levanta un acta de la audiencia.

Si se compara la descripción realizada sobre este procedimiento en un delito descubierto en flagrancia que se insertó en el apartado de Diagnóstico del presente capítulo, se podrá ver, el cambio radical que representa en materia de prácticas y el potencial que podría conllevar en materia de principios, tales como: oralidad, inmediatez, contradicción y derecho a la defensa.

---

<sup>24</sup> Numerales 1 y 2 del artículo 167 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>25</sup> Inciso primero del artículo 167.

### 3. DOCUMENTACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Esta experiencia ha sido la más documentada de las innovaciones producidas en Ecuador a lo largo del tiempo; el primer estudio se realiza a finales de 2004 y la muestra correspondió a casos obtenidos entre septiembre y diciembre del mencionado año (para este capítulo, en adelante estudio 2004)<sup>26</sup>; el segundo estudio se elabora en el segundo semestre de 2005 y la muestra se toma en mayo y junio de 2005<sup>27</sup> (en adelante estudio 2005); el tercer estudio lo realiza CEJA en 2006 en base a una visita y entrevistas con los actores, en este estudio no existe levantamiento de datos autónomos, se utilizan los datos de los dos estudios anteriores, entre otras fuentes<sup>28</sup>. El estudio actual se elabora en agosto de 2007 y los casos son de meses comprendidos entre mayo y la primera quincena de agosto de 2007 (en adelante estudio 2007).

Una fortaleza interesante es que los estudios primero, segundo y cuarto, utilizan la misma metodología para evaluar la experiencia, esta realidad permite tener una idea de ciertas variaciones en el tiempo.

#### 3.1 Objetivos

La adopción de esta metodología tuvo como objetivo central el implementar el sistema oral en la resolución de las medidas cautelares, como un medio para hacer efectivos los principios del debido proceso del sistema acusatorio oral y mejorar la calidad del servicio público que la justicia penal ofrece.

En concreto se plantearon las siguientes metas:

- a) Conseguir un sistema más garantista que evite el abuso de la prisión preventiva.
- b) Otorgar celeridad a las decisiones judiciales.
- c) Potenciar la aplicación del procedimiento abreviado<sup>29</sup>.
- d) Profundizar la aplicación del sistema acusatorio-oral.

<sup>26</sup> Véase, Zalamea, Diego (2005), Audiencias en la etapa de investigación, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación Vol. III y Reformas Procesales Penales en América Latina: Discusiones Locales Vol. II*, CEJA, Santiago.

<sup>27</sup> El segundo estudio: Zalamea, Diego y otros (2006), *Segunda evaluación del sistema procesal penal*, Fundación Esquel, Quito.

<sup>28</sup> Próxima publicación, La oralidad en etapas previas al juicio: la experiencia de la ciudad de Cuenca, Ecuador, en *Reformas Procesales Penales en América Latina, Vol. V*, CEJA.

<sup>29</sup> A pesar de que en un primer momento no se introdujo esta meta, una intervención posterior tuvo por finalidad específica conseguir un avance relevante en esta materia y en este estudio es un tema de interés recoger esta ampliación al objetivo original.

Es lamentable que al momento de estructurar los objetivos no se hayan cuantificado los logros esperados; este hecho no permite contar con un referente válido para evaluar los logros alcanzados.

### **3.2 Metodología**

El presente estudio se basa en dos fuentes. Para la medición de la realidad actual de la experiencia de las audiencias en etapas previas se ha realizado un levantamiento propio, en tanto que para las líneas de base destinadas a medir los cambios conseguidos se utilizan datos de un estudio ya elaborado.

En lo referente a la realidad del funcionamiento de las audiencias en la ciudad de Cuenca, se realizó un levantamiento de información en base a un estudio de 30 actas de audiencias efectuadas entre mayo hasta la primera quincena de agosto de 2007.

Para la muestra de la propia ciudad de Cuenca, cuando estaba vigente el modelo escrito, por razones de recursos y por no considerarse necesario realizar un nuevo levantamiento de una realidad que ya ha sido estudiada y confirmada por dos investigaciones anteriores (estudio 2004 y 2005), se optó por utilizar los datos obtenidos en el estudio 2005. En el caso de las dos grandes ciudades, si bien se reconoce que pudiera haber un cambio, pero por no haber mutado la metodología, en principio no existen razones de peso que lleven a pensar que así ha sido y, ante las limitaciones anotadas, se ha optado por usar las cifras del estudio antes citado. Por este motivo, la muestra que el mencionado estudio tomó es la de los meses de mayo y junio de 2004 para la ciudad de Cuenca con el sistema escrito y para la realidad de Quito y Guayaquil los mismos meses, pero en 2005.

Un aspecto interesante de destacar es la que ya se hizo patente en el apartado “Documentación de la experiencia”, esta realidad ha sido evaluada con la misma metodología en tres ocasiones distintas y, este hecho, permite contar por primera vez con la oportunidad de tener tres puntos de referencia e intentar un bosquejo de una tendencia en el tiempo: por supuesto, que desde el punto de vista estadístico se pueden realizar algunas objeciones, como que las muestras no son representativas y que es arriesgado el ejercicio por contar con un bajo número de mediciones; por adelantado, se aceptan los reparos, pero ante la necesidad política de dotar de una visión aunque sea a modo grueso de su evolución se ha tomado la decisión de introducir este nuevo referente.

La metodología instaurada para la medición de resultados, sigue la estructura de las metas establecidas en el apartado anterior.

- a) *Conseguir un sistema garantista.* Con el objeto de medir el flujo del nuevo sistema en las prácticas de los actores, se ha tomado como referente qué medida cautelar solicita el fiscal y cuál otorga el juez. Estas mediciones vienen detalladas en 3 opciones: prisión preventiva, otra medida cautelar y ninguna.
- b) *Otorgar celeridad a las decisiones judiciales.* Para efectos de la medición de celeridad de los tiempos se tomarán dos niveles de evaluación: el primero, el tiempo promedio que media entre la detención del sujeto y la resolución del juez. El segundo, la proporción de casos que cumplen la garantía de las 24 horas.
- c) *Potenciar la aplicación del Procedimiento Abreviado.* Dado que en la última época se generó una intervención de días dirigida a incrementar la utilización del procedimiento abreviado dentro de estas audiencias, se quiso conocer si este esfuerzo ha alcanzado incidencia estadística y de ser así, su proporción.
- d) *Profundizar la implementación del sistema oral.* Este objetivo será analizado en base a dos metodologías cualitativas: la primera consistió en recoger los criterios de los actores del sistema, principalmente referidos a sus prácticas diarias y a los cambios que han existido en el servicio público. Esta metodología se completará, con la revisión documental de los textos referentes a las solicitudes, resoluciones y actas de audiencias de la prisión preventiva, con el fin de verificar si existe diferencia en las prácticas adoptadas en los dos modelos que quedan plasmadas en la fundamentación de estos documentos.

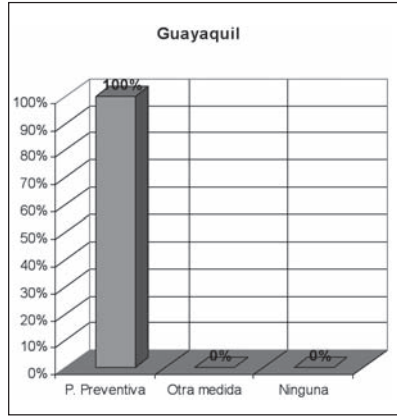
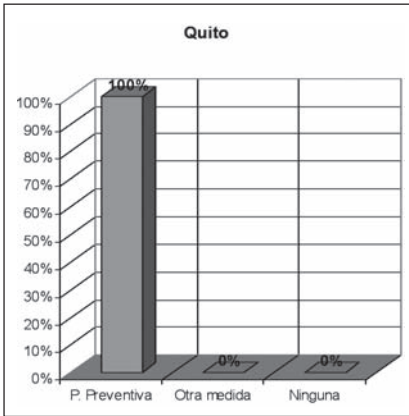
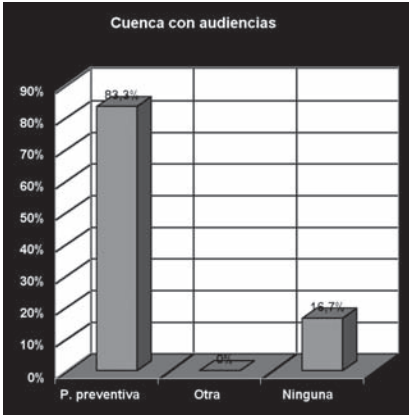
### 3.3 Resultados

Con el objeto de estudiar los resultados conseguidos, la evaluación se efectuará sobre la base de las metas fijadas.

- a) *Disminución del abuso de la prisión preventiva.* Los resultados confirman un cambio en las prácticas de los fiscales y jueces:

El primer parámetro hace referencia a la proporción de casos en que los fiscales solicitan la prisión preventiva.

### Solicitudes fiscales de prisión preventiva



El conjunto de cuadros insertos permite sacar algunas conclusiones:

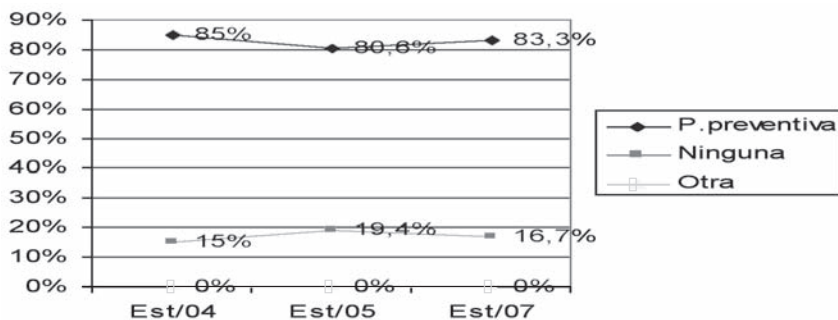
La primera reflexión, se extrae de una comparación entre los cuadros primero y segundo referentes a la ciudad de Cuenca. A pesar de que en el caso de los fiscales existe un legítimo interés de tener a los acusados privados de libertad, porque de esta manera se garantiza el deseo estatal de que existan las condiciones para aplicar la administración de justicia, se detecta un cambio interesante de actitud. El número de casos en que no se solicita la prisión preventiva es 4 veces mayor y en términos absolutos la diferencia es de 12,8% puntos porcentuales del total de casos, cifras que desde luego son significativas. En este punto, solo se puede plantear como hipótesis que este cambio puede obedecer a que el sistema oral ha introducido un exigente control, el mismo que pudiese haber generado un aprendizaje que frene a los fiscales a

su intención de conseguir la prisión preventiva; pero para confirmar esta teoría se requiere constatar que los jueces de manera efectiva hayan realizado una labor de requerir sustento suficiente para que en cada caso se justifique la necesidad de aplicar la privación de libertad.

Una segunda conclusión se puede extraer de la comparación del primer cuadro con el segundo, tercero y cuarto. Si en primer término, se visualiza la muestra de las tres ciudades sin audiencias, se puede constatar que si bien hay una diferencia entre Cuenca con los 2 polos de desarrollo, esta no es alta. En general, esto lleva a concluir que el sistema escrito generó a nivel nacional una cultura donde el fiscal, ante un delito flagrante, tiene la reacción casi inmediata de la petición de la privación de libertad. Si esta realidad se compara con lo que sucede en la mencionada ciudad con el sistema oral, las diferencias son grandes y permite sacar una reflexión global en el sentido de que el sistema oral ha conseguido cambiar los hábitos de los fiscales de Cuenca frente a sus usos anteriores y a los restantes del país.

Es interesante observar la tendencia en los tres estudios realizados durante un lapso de 4 años.

### Tendencia presentada en la solicitud de los fiscales respecto a las medidas cautelares

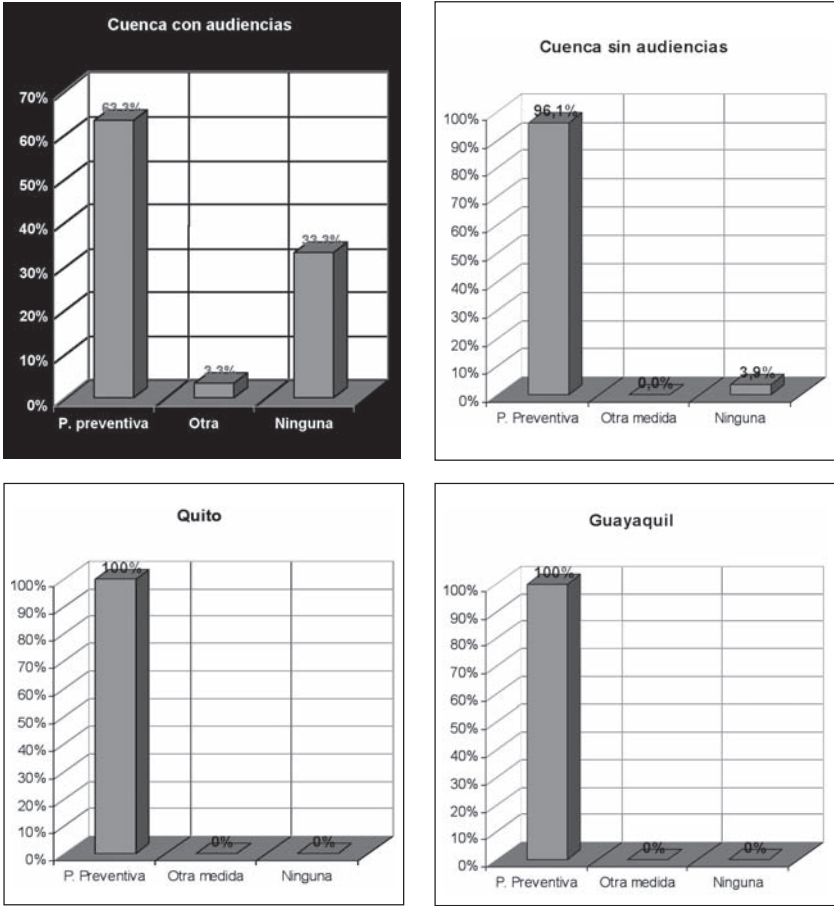


La conducta de los fiscales presenta un comportamiento estable, no se aprecian casi variaciones.

Un aspecto que se ha dejado pasar con intención, hasta este momento, para visualizarlo bajo la perspectiva de los datos de los 3 estudios realizados, es el referido a la nula solicitud de medidas alternativas a la prisión preventiva; en la práctica, de existir este uso en los fiscales parece ser tan marginal que no ha sido reflejada en ninguno de las 3 investigaciones.

El segundo parámetro de medición son las resoluciones adoptadas por los jueces.

### Resoluciones de los jueces



Este segundo conjunto de cuadros completa la información inicial. La primera comparación reitera y profundiza la tendencia detectada en la actitud de los fiscales. En este caso, en Cuenca con audiencias, el nivel de filtrado total es de algo menos de 2 de cada 5 casos; en tanto, que en Cuenca sin audiencias es de 1 de cada 25; y en Quito y Guayaquil es inexistente. Para la realidad ecuatoriana, que en el 37% de los casos de delito flagrante que no se aplique la alternativa de la prisión preventiva, es un logro digno de destacar, ya que refiere una ruptura fuerte de paradigmas enraizados.

La segunda comparación se obtiene al confrontar la realidad que refleja cada uno de los cuadros del sistema escrito, en relación con sus respectivos pares, referidos a la actuación de los fiscales. Este ejercicio abre una línea de reflexión sobre la coincidencia total que se detecta en los cuadros del modelo escrito entre las peticiones fiscales y las resoluciones judiciales.

Por la implicación de los resultados, se requiere de una ampliación sobre este tema. Las cifras incluidas constituyen un aporte para explicar uno de los mayores problemas de legitimidad del sistema penal. En el capítulo introductorio, se dejó constancia que el juez de garantías, como perfil, sufría en este momento un problema serio de legitimidad y que hasta se encontraba cuestionada su permanencia. La decisión de si se priva o no de la libertad al imputado en razón de una medida cautelar es, sin lugar a dudas, la más importante que un juez de garantías tiene confiada. A pesar de ello, las cifras reflejan que con el sistema escrito que impera en todo el país su relevancia es nula, en este sentido, constituye una muestra palpable de la efectividad que esta figura ha alcanzado en la realidad ecuatoriana y explica por qué muchas voces del sector justicia piden su desaparición.

Si se da un paso adicional, sale a relucir lo cruel del sistema adoptado. En el sistema escrito por regla general, delito flagrante es sinónimo de prisión preventiva. Realidad que evidencia la aplicación mecánica de la justicia, la nula valoración del caso y como se llegó a constituir en regla el hecho de que cuando con alguna certeza de que la persona tiene una relación con el delito –flagrancia–, entonces la consecuencia inmediata es la privación de libertad.

La tercera comparación se refiere al mismo ejercicio anterior, pero esta vez aplicado a las muestras tomadas de actuaciones de jueces y fiscales en la ciudad de Cuenca con el sistema de audiencias. Como se puede ver, con el sistema oral, la labor del juez adquiere mayor relevancia; las cifras muestran que en un 25% del total de casos en que el fiscal solicita, el juzgador no otorga la medida cautelar. Si la misma realidad se observa desde la perspectiva de los casos en los que no se concede, la situación es aún más gráfica, 1 de cada 2 casos donde no se otorga la medida, es por iniciativa exclusiva del juez. A manera de corolario, se puede decir que con la introducción del sistema oral, se produjo el nacimiento del juez de garantías en la ciudad de Cuenca.

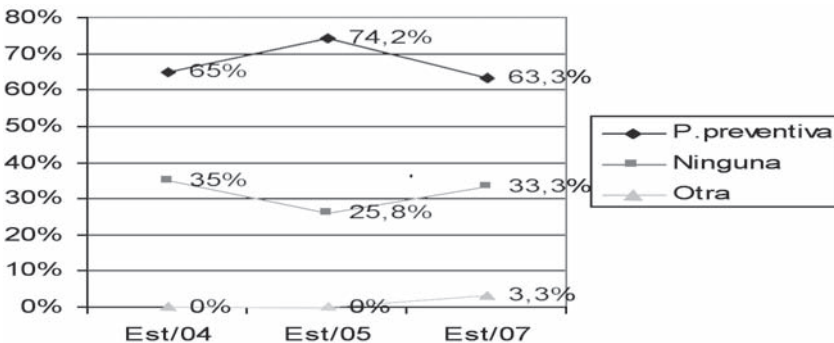
Como se recordará, quedó planteada a nivel de hipótesis que los cambios producidos en la actitud de los fiscales pueden deberse al

nivel de exigencia que el sistema oral introdujo sobre ellos para justificar el caso. A estas alturas ya se puede dar por confirmado que el sistema oral permitió hacer efectiva la labor de valoración por parte de los jueces del fundamento presentado por los fiscales para sustentar cada caso, el que en 1 de cada 4 casos de solicitudes no consiga aceptación, confirma que existe una presión sobre el Ministerio Público. De manera adicional, en las entrevistas realizadas se puede extraer la confirmación de los propios actores de esta realidad: *“¿El sistema de audiencias ha cambiado la forma como afrontas un caso? Sí, desde luego, hoy sabemos que si en la audiencia no justificas de una manera clara por qué la persona debe ser sometida a prisión preventiva, el juez lo pone en libertad y es probable que te quedes sin caso”.*

Es importante destacar que la cifra que refleja que 1 de cada 4 casos en que no se aplica la prisión preventiva, se debe a iniciativa exclusiva del juez de garantías, muestra que ha generado un sano equilibrio entre los pesos y contrapesos. El que exista un total acuerdo entre las solicitudes y medidas tiende a reflejar una actitud pasiva del juzgador; en tanto que un grado extremo de discrepancia puede mostrar una diferencia radical de criterios entre los actores o actitudes extremas en uno de ellos. Pero un margen como el detectado, refleja que cada actor cumple su función e intenta garantizar el papel asignado y, desde luego, debe existir una legítima divergencia entre una parte interesada y un juzgador imparcial, factor que es sano, mientras que por su magnitud no comprometa la estabilidad del modelo.

Si una vez más se introduce la tendencia de comportamiento de los jueces se podrá ver que:

### Tendencia en la actuación de los jueces



La tendencia reflejada en la actuación de los fiscales, de cierta manera es similar a la reflejada en el actuar de los jueces, pero en este caso se pronuncia la falta de filtro de casos en el año 2004. Dato que no deja de ser interesante, pero por el momento se prefiere no levantar una hipótesis hasta que en el próximo capítulo se analice, con más elementos de juicio, ciertos datos sobre las etapas por las que ha pasado esta experiencia.

Es llamativo ver que los resultados obtenidos entre el estudio de 2003 y 2007 muestran estar casi a la par; incluso, la variación en el año de 2006 no rompe una cierta uniformidad en el comportamiento. Parece ser que el sistema alcanzó un equilibrio temprano de fuerzas entre los actores y hasta la fecha no se tiende a revertir esta tendencia en ninguno de los sentidos.

Una mención aparte merece la primera aparición de una medida alternativa a la prisión preventiva; su incidencia es mínima, de hecho se presentó en 1 de los 30 casos en estudio, pero es interesante que al menos que en el estudio de 2007 aparezca con una mínima trascendencia. Desde luego sería prematuro hablar de una tendencia, por ahora lo único que se puede anotar es que en este año alcanzó representatividad estadística.

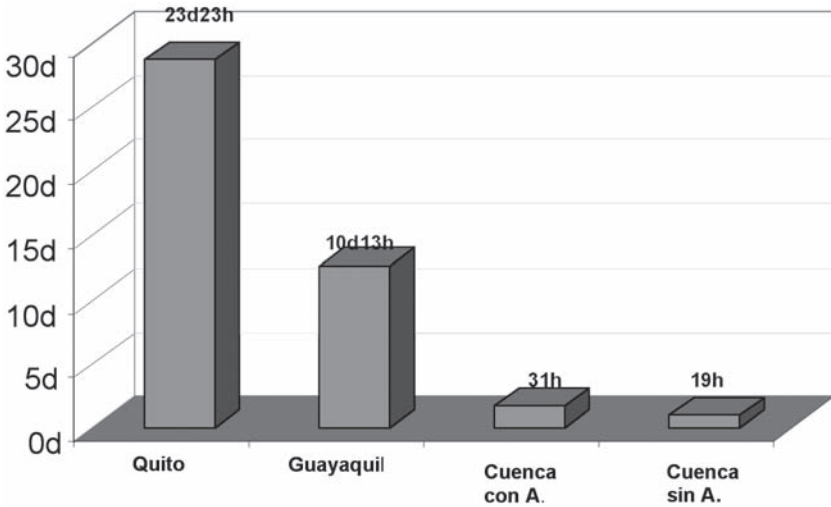
Al ser la primera vez que en tres estudios, realizados cada 4 años, aparece reflejado este comportamiento, es importante detallar su naturaleza. Se trata de una orden de presentarse a firmar cada mes en los primeros 8 días ante el juez. Esta decisión se toma a pedido de la defensa, a pesar de una solicitud contraria del fiscal.

Luego del análisis realizado con los resultados de esta experiencia en materia de limitación del uso de la prisión preventiva, es justo concluir que el sistema oral sí tiene la capacidad de evitar el abuso de la privación de libertad. En este sentido, el cuadro que refleja la consolidación del índice de presos sin sentencia a lo largo de los años, es reflejo de la falta de introducción del modelo oral y no de su fracaso. Resulta ilusorio pensar que se pueden obtener resultados nuevos mediante los mismos procedimientos. Por tanto, la frustración que sienten muchos sectores con el sistema oral, por no haber conseguido frenar el abuso de la prisión preventiva, no se debe a su fracaso, sino a la falta de una adecuada comprensión de lo que en realidad implica la introducción de este diseño procesal. El tema no pasa por la etiqueta que se le ponga al sistema de justicia, lo relevante es la metodología que en realidad se aplica.

Para terminar, es importante anotar que en estos últimos días se ha tenido acceso a una cifra que resulta esperanzadora, pues la metodología oral parece haber conseguido uno de los focos de ilegitimidad del sistema oral modelo y, de manera adicional, ser un mecanismo capaz de enfrentar la sobrepoblación carcelaria, cuyo estado en este momento, ha alcanzado un nivel tan alto, que le ha permitido convertirse en el único tema del sistema penal que es prioritario en la agenda del gobierno. La Directora del Centro de Rehabilitación Social de Varones de esta ciudad, hizo público que en este establecimiento el número de presos sin sentencia ha bajado al 30%. Es curioso que la aplicación de la metodología haya conseguido revertir de manera casi exacta la situación que se vivía con el sistema escrito, porque un porcentaje similar era el que antes correspondía a los sentenciados.

b) *Otorgar celeridad a las decisiones judiciales.* El primer referente adoptado para la medición es el relacionado con el promedio en el tiempo medio empleado, desde la aprehensión hasta la decisión del juez:

**Promedios entre detención y aprehensión**

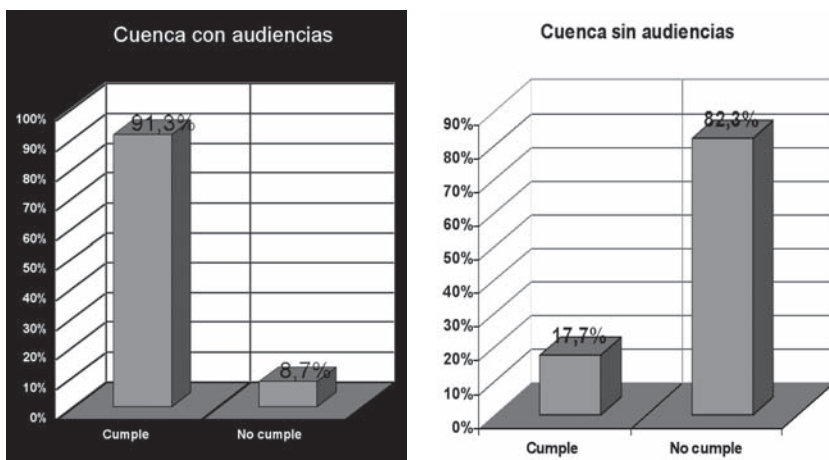


Dada la diferencia detectada en el aspecto de los tiempos que presenta Cuenca ante las dos grandes ciudades, se impone un análisis específico para cada realidad. Si se toma en cuenta el contraste entre Quito y Guayaquil, frente a la tercera ciudad, con el modelo de audiencias, el resultado marca una brecha profunda; en Quito el tiempo empleado es 26 veces superior y en Guayaquil es 11 veces más.

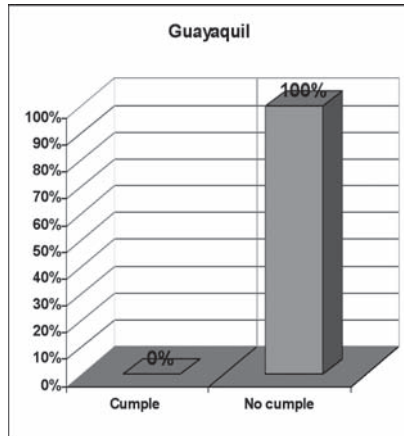
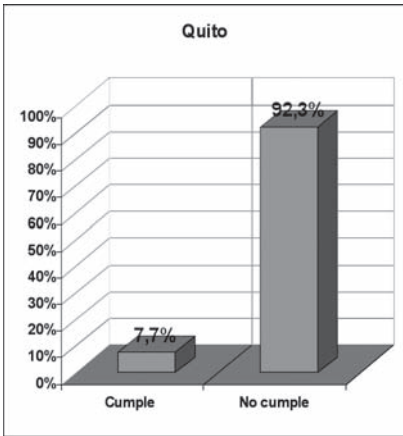
Si se toman solo tiempos referentes a la mencionada ciudad con y sin audiencias, la disminución en el tiempo que media entre la detención y la decisión del juez ha bajado en términos absolutos en 9 horas. Variación que equivale al 29%. El hecho que esta decisión en concreto implique la reducción de los tiempos en un modelo de audiencias: en 26 y 11 veces con respecto a Quito y Guayaquil, respectivamente, y por otro lado, frente a la propia ciudad con la metodología escrita, estos disminuyan en una tercera parte, constituye un fundamento suficiente, para al menos plantear una reflexión sobre el potencial que el sistema oral puede presentar para la administración de justicia en materia de celeridad, cuando el dinamismo de las sociedades modernas han convertido a este atributo en una de las mayores exigencias realizadas a la administración de justicia.

El segundo referente resulta incluso más interesante para las garantías individuales. Consiste en determinar en cuántos casos se llegan a cumplir la garantía de que entre la aprehensión y la decisión del juez, se ha respetado el lapso máximo de 24 horas<sup>30</sup>:

### Porcentaje de respeto a la garantía de las 24h



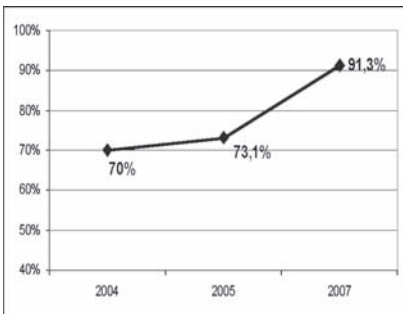
<sup>30</sup> La Ley habla de que entre la aprehensión y la puesta a disposición del juez no debe mediar más de 24 horas. Esta norma ha llevado a dos interpretaciones: la primera, que el tiempo se debe medir hasta el momento que llega la notificación de la fiscalía a manos del juez, en la que se le informa que ha sido detenido un ciudadano. La segunda, que el tiempo debe medirse hasta que toma la decisión el juez. Debido al espíritu de la norma y las repercusiones para los derechos individuales. En este capítulo se utilizará la segunda.



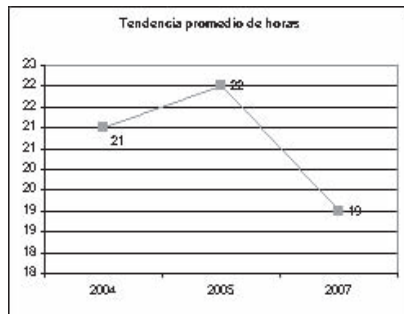
Los resultados muestran que en el sistema escrito, las violaciones son sistemáticas y varían de 4 de cada 5 como ocurría en Cuenca antes que se adoptase el modelo en audiencias; en 9 de cada 10 en Quito, hasta una violación total en Guayaquil. Esta realidad es casi contrapuesta frente a un incumplimiento de 1 de cada 10 casos en Cuenca con el sistema de audiencias. En el supuesto de que menor disminución se presenta esto es por su propia realidad antes de la introducción del modelo de audiencias, las violaciones se reducen a la mitad. El cambio producido por la introducción de la metodología oral, puede ser resumido en un paso de una violación sistemática a una minoritaria.

Si se analiza la tendencia temporal se pueden obtener los siguientes comportamientos:

**Tendencia cumplimiento 24 horas**



**Tendencia promedio de horas**



En general, el comportamiento de los actores ha marcado una tendencia con claridad positiva con los años, esto es el aspecto temporal. Si se toma como referente el cumplimiento de las 24 horas se ve una tendencia a mejorar constantemente y entre el año 2004 al 2007 hay 20 puntos porcentuales.

También en los tiempos promedio se evidencia una tendencia positiva, salvo en el año 2005 donde existe un aumento. Incluso en este estudio, donde el tiempo promedio crece frente al 2004, se consiguen disminuir las violaciones. Es interesante este punto, porque muestra que hubo un real interés por manejar los casos de manera comprometida con los derechos fundamentales y un aprendizaje por parte de los actores. Para terminar, ambas gráficas muestran un gran avance en el tercer periodo de la experiencia (2005-2007), esta realidad siembra un optimismo de que los logros conseguidos pueden aún mejorar.

Es importante anotar que esta experiencia muestra cómo la visión tradicional, que ha intentado contraponer efectividad y garantismo, parece al menos ser cuestionable. En este caso concreto, parece que un mínimo de efectividad es condición necesaria para la real vigencia de los derechos fundamentales. De las tres ciudades grandes de Ecuador, Cuenca es la única donde la garantía de las 24 horas en la práctica sigue vigente para efecto del *habeas corpus*; en las otras dos ciudades, los respectivos alcaldes<sup>31</sup>, ante el grave problema que representaría para la seguridad ciudadana y el sistema penal el poner en libertad, salvo alguna excepción, a la totalidad de los detenidos, han optado por “olvidar” de manera sistemática la vigencia de esta norma. Se quiere dejar claro que no es la idea justificar una violación a los derechos fundamentales, pero es importante tener conciencia de que parece poco probable que en nuestra región una sociedad admita que la gran mayoría de los detenidos en delito flagrante recuperen su libertad sin ninguna garantía para su comparecencia a juicio.

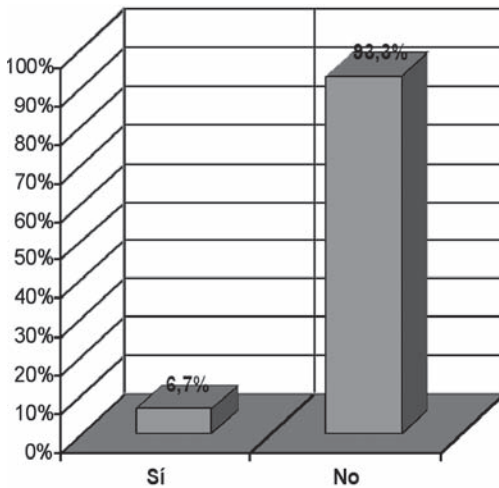
c) *Potenciar la aplicación del procedimiento abreviado.* Gracias al apoyo de la sociedad civil<sup>32</sup> –Fundación Esquel–, se volvió a generar un espacio de diálogo donde se discutió de manera frontal la situación del sistema acusatorio-oral; y uno de los puntos de análisis fue la poca aplicación de las vías alternativas al juicio. Este espacio

<sup>31</sup> En Ecuador, por un error conceptual el *habeas corpus* es confiado a los alcaldes.

<sup>32</sup> Fundación Esquel ha generado un nuevo espacio para reflexionar sobre el futuro de la oralidad en la ciudad de Cuenca.

generó un ambiente nuevo de interés en los actores; se conoce que en etapas más avanzadas del proceso se han aplicado ya con cierto impacto medidas que de manera tradicional han sido relegadas, como el procedimiento abreviado. Incluso como llegaron comentarios de que ya habría unos cuantos procedimientos abreviados en esta etapa, en este sentido se quiso analizar si en la muestra tomada se encontraba alguna presencia de este avance.

**Aplicación del procedimiento abreviado en relación al total de denuncias**



Se pudo constatar que ha adquirido una presencia estadística, es más, alcanza el doble de incidencia que la aplicación de otras herramientas procesales cuya aplicación comenzó desde hace años, como son las medidas alternativas a la prisión preventiva.

De manera lamentable, el poco seguimiento empírico del real funcionamiento de la administración de justicia ha impedido que buena parte de la comunidad jurídica de esta ciudad y de la gran mayoría a nivel nacional, se hayan enterado de un logro cualitativo y por demás significativo, que es que la reforma procesal penal ha conseguido ya que se alcancen las primeras sentencias condenatorias en menos de 24 horas.

Al ser nueva la introducción de esta figura, resulta de interés describir algo más de los dos casos concretos detectados en la muestra: un caso de hurto de un celular donde la pena impuesta fue de 15 días y una tentativa de robo en domicilio donde la pena fue de seis meses.

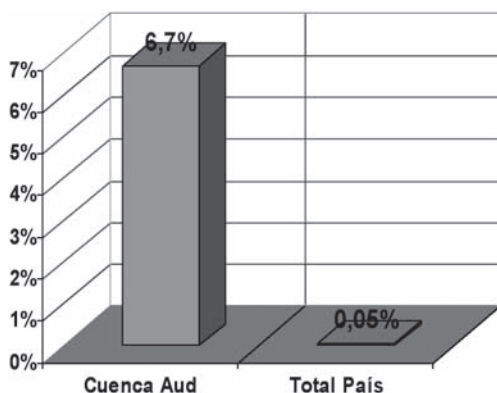
El logro conseguido se alcanza a pesar de un problema serio de origen legal, cuando se instauró su vigencia, como se describió en el capítulo introductorio, se hizo con un límite tan restrictivo de actuación, que en la práctica, salvo excepciones, los delitos con incidencia estadística quedan excluidos.

La normativa posee un grado de divorcio tal con la realidad, que en la práctica los actores de manera progresiva han adoptado interpretaciones que amplían su margen de acción. En algunas ciudades del país de manera reiterada, se ha interpretado que cuando la Ley dice “una pena máxima inferior a cinco años”, no excluye el límite anotado. Esta interpretación ha permitido incluir delitos tan representativos desde el punto de vista estadístico como por ejemplo, el robo.

En esta ciudad, un tribunal ha dado un paso adicional importante; cuando la Ley establece que la pena máxima es inferior a cinco años, permite dos interpretaciones: que el artículo legal cumple en abstracto esta pena, o que el delito y el infractor en concreto que se procesan puedan incluirse en dicha sanción. Han decidido que la segunda interpretación es más adecuada por tener mayor compatibilidad con los derechos fundamentales y la razón de ser de la norma. Con este paso adicional se pueden incluir una cantidad de otros delitos que por concurrir 2 atenuantes y no agravantes, su máximo de la pena permite que se incluyan en este límite. Con este avance, en 1 de los 3 tribunales, esta vía se ha potenciado de manera sustancial. Si se llega a aplicar igual criterio, el avance en estas audiencias puede ser sustancial.

Es interesante destacar, que esta experiencia ha marcado una clara ruptura con la aplicación tradicional de esta vía, la incidencia comparativa se recoge en el siguiente cuadro

### Aplicación del procedimiento abreviado



Se debe tomar en cuenta que la aplicación con el modelo de audiencias es 134 veces superior, a pesar de que la audiencia se pasa en menos de 24 horas. Esta experiencia invita a soñar sobre el resultado que estas audiencias tendrían si en Ecuador se hallasen recogidas alternativas como: la suspensión condicional del procedimiento o los acuerdos reparatorios.

d) *Profundizar la implementación del sistema oral.* Por su naturaleza, este objetivo no puede ser verificado mediante métodos cuantitativos y demanda una valoración cualitativa. Los métodos elegidos han sido la revisión documental, la entrevista con los actores y la observación de audiencias. Para la verificación de esta realidad se han elegidos como referentes dos prácticas que, por su naturaleza dan fe de la introducción del sistema oral.

La primera y más importante, guarda relación con la contradicción sobre la esencia de la decisión que se va a tomar. Con matices, se puede afirmar que se ha pasado de una discusión abstracta en la que no se introducía información que permita valorar la pertinencia de la medida en el caso concreto; a una dinámica, donde ya en la mayoría de los casos se llega a instaurar una discusión basada en la esencia de la medida, esto es, la necesidad de cautela.

La revisión de las actas de las audiencias y la comparación con las resoluciones del modelo escrito muestran variaciones importantes. En las decisiones tomadas en base al modelo escrito, se puede constatar en las peticiones de los fiscales y resoluciones de los jueces en las que el fundamento de la prisión preventiva en lo esencial consiste en justificar que el delito ha sido flagrante. Así por ejemplo: *“En virtud de que existen indicios claros y precisos de que la imputada es autora por haber sido aprehendida en flagrancia delictual en posesión de sustancias estupefacientes, la misma que los análisis realizados en la Policía Judicial han determinado que se trata de base de cocaína; y por tratarse de un delito sancionado con un pena de privación de libertad superior a un año. En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 167 del Código de Procedimiento Penal se dicta orden de prisión preventiva en contra de..., gírese la boleta constitucional....”*. o en otra: *luego tratándose de un delito flagrante, y habiéndose recuperado los bienes sustraídos, por las circunstancias ya expuestas de las cuales han surgido indicios de la participación de los imputados y que se trata de un delito que merece una pena mayor a un año, es necesario que los imputados comparezcan a todas las instancias del proceso... En tal virtud, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 167 del Código de Procedi-*

*miento Penal se dicta orden de prisión preventiva en contra de..., gírese la boleta constitucional”.*

El grado de automatismo de la resolución en los casos de flagrancia, ha llevado a la adopción de una práctica que se cita por gráfica. La revisión de las decisiones de un juzgado en la ciudad de Quito, permitió encontrar que para los casos de posesión de drogas se había utilizado una plantilla para la fundamentación, con cambios simples en datos tales como nombres, tipo de sustancias y otros similares.

En tanto que en el modelo de audiencias, no en todos los casos, pero en un sector relevante de ellos, se verifica que el fiscal y el juez justifican la petición y resolución en base a la necesidad de cautela y se introducen aspectos específicos del caso en la discusión, como: el arraigo del imputado, relacionándole con factores como el tipo de domicilio, lazos familiares y situación laboral; incentivos para tratar de evadir la justicia, en base a factores como la pena eventual o conductas anteriores. Por ejemplo, en una acta se encontró el siguiente extracto: *“El delito que se investiga, por su naturaleza está reprimido con penas de gravedad que alcanzan los 12 años, constituyendo un incentivo para que el imputado no comparezca al proceso. Si a este hecho se suma, la negativa ante este propio juzgado, por parte del Sr. ... de precisar con exactitud su domicilio, muestra de que, no está dispuesto a colaborar con la justicia. Se tiene razones suficientes para pensar que de concederle la libertad, no va a ser fácil localizarlo, para un eventual juicio..., por lo que Señor Juez solicito a usted que en base al artículo 167 se dicte en contra de ...”.*

De este cambio conductual también se da cuenta en las entrevistas con los actores, por ejemplo, una fiscal en la entrevista manifestó: *“Como Fiscal me obliga a hacer una investigación más seria, pues en pocas horas debemos tener buenas razones para la prisión preventiva... nos vemos obligados a investigar sobre este imputado, tener causas razonadas por las que no va a asistir al juicio, y si no las tenemos simplemente a no pedir la prisión preventiva... nos ha abierto los ojos a que hay otras medidas que, en algunos casos son igual de efectivas; desde luego nuestra legislación es muy restringida, pero en ocasiones con medidas como firmar en la Fiscalía es suficiente”.*

Es importante destacar que todavía hay debilidades. En ocasiones es perceptible ver algunas prácticas disfuncionales: argumentaciones y

citas abstractas o recapitulaciones de actuaciones realizadas, que por su nivel de abstracción o su nula relación con el tema del debate, en nada aportan a la discusión. Es visible un componente relevante de “información basura” que castiga la calidad de información y los tiempos de las audiencias; pero, en términos generales, los casos alcanzan a tener una argumentación razonable, por lo que existe una lógica de contradicción y una justificación de la resolución.

El segundo uso, guarda relación con que la decisión se tome en base a la información introducida en la audiencia. Es evidente una nueva actitud entre los jueces, el participar a diario en audiencias y tener que resolver de inmediato está desterrando prácticas como el posponer las resoluciones de juicio para días después o fallar en base al expediente, hábitos comunes en audiencias intermedias y de juicio<sup>33</sup>. Una jueza al respecto manifestó “*¿La experiencia de las audiencias de prisión preventiva te ha ayudado a adoptar mejores formas de actuación en el sistema oral? El comprender que las decisiones se deben tomar de inmediato y para ello se necesita conocimientos, seguridad y una nueva actitud*”. La observación de audiencias, permite afirmar que las decisiones hoy en día son inmediatas y se han eliminado los papeles como fundamento para resolver.

### 3.4 Logros no esperados

En término generales, existen cuatro áreas donde se han manifestado logros no esperados: la ampliación del margen de acción de la metodología oral, destrezas de los funcionarios, transparencia y cambio de actitud.

a) *Ampliación del margen de acción de la metodología oral*. El logro más relevante en la primera etapa del proceso, constituyó el observar cómo la metodología consiguió abrirse camino a áreas que en el momento de la instauración no se contemplaron. A pesar de introducirse en un contexto donde los actores no tenían una cultura anterior profunda en este modelo, de a poco se impuso su lógica y consiguió abarcar una serie de ámbitos para los cuales el proyecto original no se esperó que llegase.

Como antecedente es importante anotar que cuando se elaboró el diseño del proyecto original, se cometió un error fruto de la inexpe-

<sup>33</sup> Hasta el momento no se ha tenido noticia de una sola audiencia de juicio en que un tribunal del país dicte sentencia inmediatamente luego de la audiencia.

riencia en el sistema oral. Se fijó un ámbito preestablecido, sin llegar a comprender que, salvo excepciones, la audiencia es el espacio donde las partes pueden discutir cualquier tema que les interese. La práctica hizo que la riqueza y flexibilidad de esta metodología, muestre en la práctica a los actores, que los límites fijados eran artificiales y de a poco los paradigmas que establecieron esos márgenes terminaron por ceder.

Cuando los fiscales sintieron la exigencia de justificar la necesidad de cautela en una audiencia contradictoria<sup>34</sup>, constataron que era absurdo el tener que ir a una audiencia en la que el marco regulatorio les obligaba a tener que pedir la prisión preventiva, para solo en un segundo momento, luego de haber conseguido la privación de la libertad, poder solicitar por escrito la sustitución por una medida de menor intervención, como por ejemplo, arresto domiciliario, obligación de presentarse ante la autoridad, prohibición de salir del país, o incluso, todas las formas de caución. Pronto, los actores adoptaron prácticas más progresistas, de forma directa solicitaron y resolvieron sobre las medidas alternativas a la prisión preventiva. La introducción de esta práctica tiene un mérito adicional, conlleva una ruptura con la tradicional visión legalista, debido a que en Ecuador, de forma lamentable el sistema normativo es contradictorio al legislar sobre la naturaleza de estas vías; hasta el momento se ha impuesto la visión de que son vías sustitutivas y no alternativas a la prisión preventiva.

Es importante tener claro que esta práctica todavía es minoritaria, pero el solo hecho de que se haya presentado, de por sí, ya es un avance digno de destacar.

Los abogados de la defensa también se dieron cuenta que en estas audiencias podían introducir ciertas cuestiones relevantes para los intereses de sus defendidos. Por ejemplo, comenzaron a esgrimir argumentaciones sobre detención ilegal, estas solicitudes obligaron a fiscales y jueces a discutir y resolver sobre un tema, que por su naturaleza, debía ser tratado de forma inmediata.

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

---

<sup>34</sup> La necesidad de cautela es el único fin que la legislación ecuatoriana reconoce para la prisión preventiva.

Por último, por haber sido ya descrita, solo se hará mención a la reciente aplicación del procedimiento abreviado.

b) *Destrezas de los actores*. Todavía se trata de un tema que está en construcción, pero en general ha existido un interesante grado de progreso.

Por ejemplo, si se analiza un punto donde se refleja la confianza y comodidad de los actores con el modelo, como es la celeridad de las diligencias, cuando se realizó el estudio de 2004 era común que las audiencias duraran un tiempo que superaba la media hora, incluso se llegó a tener noticia de que en algunas se acercaba a una hora. En la actualidad, la situación ha variado, una audiencia promedio dura entre 10 y 15 minutos. Desde luego, todavía existen deficiencias y las prácticas no son homogéneas, por ejemplo, se ha podido ver en un juzgado donde en la audiencia se justifica el argumento legal para utilizar la metodología oral, aspecto que, aparte de prolongar de manera innecesaria la audiencia y distraer del tema en discusión, no aporta en nada para la resolución del caso concreto.

A pesar de lo anotado, estas diligencias han marcado una diferencia clara con las prácticas instaladas en las audiencias que se practican de manera habitual. El asistir a una audiencia de juicio o una audiencia preliminar en Ecuador y en Cuenca, resulta una demostración de derroche absurdo de recursos, porque en ellas abundan una serie de recapitulaciones de lo actuado y argumentos tan generales que no afectan la decisión a tomarse. Por ejemplo, se ha asistido a audiencias preliminares, donde a pesar de no haber una discusión de forma ni de fondo, han llegado a superar los 45 minutos. El tener que actuar en un tipo de audiencia, donde se discuten temas que demandan una argumentación precisa, ha permitido que las partes desarrollen destrezas para producir información relevante y concreta para el tema en discusión. Es curioso que se deba anotar que estas habilidades no han tendido a traspasarse de una manera fluida a otras audiencias, más bien existe una cierta propensión a la formación de una isla con poco influjo en las otras diligencias de similar naturaleza.

La variación producida se recoge también en los testimonios de los actores, por ejemplo, la fiscal encargada de supervisar el funcionamiento de las audiencias en una entrevista manifestó: *“la discusión si es puntual sobre la necesidad de evitar que el imputado se evada, claro que podrían ser más cortas, todavía tenemos que mejorar”*.

c) *Transparencia*. Un resultado no previsto fue el aumento de transparencia del sistema. No se tuvo conciencia de que esta característica es la más visible desde la perspectiva del ciudadano. Este beneficio, que en apariencia por su concepto puede parecer abstracto, incluso no definible por los interesados, una vez que se pone en práctica el modelo, como observador externo, es gráfico sentir la diferencia marcada, por un modelo donde los usuarios están presentes e incluso, en no pocas ocasiones, hacen uso de su derecho a participar en la discusión.

En las entrevistas a los actores esta ha sido una referencia común. Se han recabado algunos testimonios donde se hace referencia a valoraciones positivas por parte de los ciudadanos. Un juez por ejemplo comentó: *“a pesar de que resulte increíble, en dos ocasiones personas que han sido privadas de la libertad han terminado la audiencia agradeciendo, desde luego no creo que sea por la privación de la libertad, sino por el servicio y la forma transparente con que se resuelve en la audiencia”*. Esta realidad de cierta manera la pudimos captar en la propia entrevista realizada a un detenido: *“¿Cómo se siente?, mal, como me voy a sentir me voy a la cárcel,... ¿cómo considera que fue tratado en la audiencia?, eso sí, se portaron bien, pude decir lo que pensaba, se portaron bien, ¿comprendió el porqué de la decisión? Sí, el juez me explicó, sí entendí, pero mi abogado debió hablar más”*.

El hecho que en menos de veinticuatro horas el acusado, e incluso de haber interés las víctimas, puedan estar presentes en una audiencia pública y contradictoria, donde se resuelven aspectos trascendentes para los interesados, constituye un avance que no ha pasado desapercibido por la ciudadanía. En este sentido, la transparencia es uno de los mejores mecanismos para difundir las mejoras en la calidad de servicio. Los actores que han vivido este proceso, lo definen de la siguiente manera: *“Hemos ganado legitimidad frente a los usuarios. Ven una actividad rápida de la fiscalía y los jueces, hay que tener claro que lo que ellos quieren son respuestas..., las víctimas y los acusados nos miden y nos juzgan objetivamente. Quedan satisfechos cuando ven que se les atiende y se resuelve su caso de forma inmediata, perciben que estamos trabajando para ellos. Esto no quiere decir que no puedan molestarse por el resultado”* (agente fiscal). Un defensor particular al respecto opinó: *“El acusado y el ofendido tienen contacto con el juez y fiscal, que tienen decisión en su caso, ven cómo se resuelven sus aspiraciones. Observan a todo el organismo judicial cómo lo están atendiendo con eficacia y celeridad, participan directamente en las audiencias, escuchan directa-*

*mente los argumentos que le favorecen y los de la parte contraria y obviamente comprenden mejor la decisión judicial”.*

### **3.5 Problemas**

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

a) Como se anotó, todavía son perceptibles la falta de destrezas suficientes en las audiencias. Pero más allá de los problemas en la duración de las audiencias, en este apartado interesa destacar tres aristas, que entran en confrontación con los derechos individuales:

- A pesar de que en general se visualiza una discusión sobre los temas de fondo, en algunos actores de todos los sectores, todavía se ven problemas en instalar una discusión específica sobre la necesidad de cautela. En el momento de discutir la procedencia de la medida cautelar en la argumentación de las partes procesales y las resoluciones judiciales, se nota una tendencia a agotar la argumentación en el supuesto material<sup>35</sup>.
- Todavía hay una diferencia notoria en la calidad técnica de la Defensa frente a la Fiscalía. A pesar de que se reconoce un progreso importante en este sector, con respecto a la situación vivida en el primer año de vigencia de la experiencia. Este problema se vuelve aún más preocupante si se considera que ya la experiencia lleva 3 años desde su puesta en marcha y desde luego tiene una repercusión en la legitimidad del modelo.
- En las resoluciones y actas de los juzgadores, un segundo punto importante, guarda relación con la falta de argumentación del juzgador al dictar la resolución; existe una tendencia a quedarse en la descripción de las normas aplicables, pero con un déficit en la explicación de los hechos que generan la toma de decisión. Este tema es trascendente, porque tiene relación directa con la accesibilidad del ciudadano común a comprender y fiscalizar la administración de justicia.

b) Una de las líneas de discusión en las audiencias, que por la forma cómo se ha aplicado en el uso diario, ha perdido todo influjo es: el control de legalidad de la detención. A pesar de que en audiencia se discute y en ocasiones, se resuelve la ilegalidad de la

---

<sup>35</sup> Indicios que de manera razonable hagan pensar que el caso puede llegar a juicio.

detención, esta resolución no se ha interpretado como un impedimento para que se pueda dar paso al análisis de si es procedente la prisión preventiva. En la práctica, esta resolución tiene tres consecuencias de dudosa legitimidad: en primer lugar, se puede observar al Estado, tomar ventaja de su propia negligencia, ya que se aplica una medida cautelar en casos que no hubiese podido hacerlo sin mediar una actuación ilegal; las violaciones policiales quedan impunes, a pesar que son enviadas a los mandos policiales para el trámite administrativo para una eventual sanción; en la práctica, parece que poco efecto tiene, debido a que cuando se les preguntó a los funcionarios si tenían noticia de una sanción concreta, mencionaron desconocerlo; por último, no se ha instalado una política de “cero tolerancia” a las violaciones de derechos fundamentales, capaz de moldear para el futuro las conductas de sus cuerpos de seguridad interna. Más allá de consideraciones de legitimidad, esta práctica viola de manera frontal la disposición expresa del numeral 6 artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>36</sup>, que en el caso ecuatoriano tiene rango constitucional.

c) A pesar de que aparece ya reflejado en el estudio de 2007, la mínima aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, manifestada en la muestra de este año y la ausencia en los estudios 2004 y 2005, son una muestra que al menos reflejan una aplicación esporádica.

El contraste viene dado porque los mismos actores consiguen poner un límite considerable (1 de cada 3 casos) con la simple no aplicación de ninguna medida cautelar. En pocas palabras, lo que hoy sucede con el sistema de justicia en la ciudad de Cuenca es que juega solo con los dos extremos: privación de la libertad o nada, muestra clara de que existe un serio problema con el uso de estas opciones procesales; de manera adicional, queda abierta una perspectiva interesante, ya que con un adecuado uso de estas herramientas parecería posible conseguir disminuir aún más la privación de libertad sin poner en riesgo la administración de la justicia.

Una medida que merece una especial mención, es la caución en todas sus formas. En el derecho comparado, existen múltiples ejemplos donde esta opción procesal se ha convertido en la medida

---

<sup>36</sup> Artículo 7. Derecho a la libertad personal.- *“Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que este decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales...”*.

sustitutiva por excelencia y tiene un impacto alto para bajar el uso de la prisión preventiva. En países que cuentan con un sistema oral maduro, se la ha llegado a consagrar como un derecho constitucional de todos los ciudadanos y su concesión es una regla casi absoluta, sin que se haya generado un problema para la legítima persecución penal. Por su naturaleza, esta medida bien utilizada introduce un alto incentivo para la efectiva realización del juicio, la clave parece estar en que los actores desarrollen aptitudes para tasar montos reales que garanticen la comparecencia y medios adecuados para conocer las condiciones reales de los sujetos.

Se reconoce que la legislación ecuatoriana reguló límites legales que por extremos, llegan al absurdo<sup>37</sup>; factor que de manera definitiva influye en su uso, pero este hecho no obsta para que se pueda hacer una aplicación al menos representativa desde el punto de vista estadístico.

Esta es una alternativa que todavía el sistema oral no ha explorado en profundidad. Dado que el modelo de audiencias ha mostrado poseer el potencial como para instalar una discusión muy concreta sobre el caso; se tienen razones para creer que si se trabajan las habilidades de los funcionarios, se puede alcanzar a conseguir una real vigencia de esta vía. Desde luego, como sociedad se debe tener presente que en la primera época pueden haber desajustes.

Dado que en este tema en concreto, en la ciudad de Cuenca, las primeras experiencias se remontan a unos meses después de la aplicación del sistema de audiencias y desde esa época, el uso de esta vía no ha alcanzado un real influjo. Parece ser que para su aplicación no basta con esperar que los actores se afiancen en el uso del modelo oral, se requiere de una intervención puntual, en este caso concreta, dado el éxito obtenido en materia de procedimiento abreviado; en principio, aparece como una opción interesante la aplicación de foros de discusión interinstitucional.

d) Existe desazón entre ciertos actores, debido a que al no haber adquirido la comprensión y sobre todo las destrezas necesarias para enfrentar este tipo de audiencias, no consiguen los resultados que

---

<sup>37</sup> Delitos de prisión, en los que el imputado no haya sido condenado con anterioridad por delito de acción pública y que no hubiese ocasionado la ejecución de la caución. Al menos igual de perjudicial para la aplicación ha sido el poner límites en muchos casos irreales a los montos, en la práctica pueden fluctuar entre \$4 y 8.000.

esperaban y sienten que el modelo es injusto o arbitrario. Este problema ha tendido a disminuir con el paso del tiempo en el círculo de abogados que están vinculados de forma habitual con el sistema; ya que algunos esfuerzos de capacitación y la práctica diaria les ha otorgado un cierto nivel de seguridad en sus actuaciones. Pero el problema está latente a nivel más amplio, de hecho en el fondo parece ser una de las causas que generan que la oposición se haya mantenido en el tiempo, pues, la falta de un desarrollo mínimo en estas habilidades, ha venido incluso a ser un factor excluyente para el ejercicio de un sector amplio de abogados en la materia penal.

Se debe considerar que luego de 5 años de que entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, el sector educativo, salvo pocas excepciones, hasta hoy en día no consigue introducir como tema en sus planes de estudio el desarrollo de destrezas en la litigación oral, y en esta ciudad apenas una de las cinco universidades lo ha hecho; igual sucede en el área de formación destinada a los profesionales; no es común una oferta pública de cursos en esta materia dirigida a los abogados. Con este nivel de deficiencias tan serio en el área educativa, es lógico que no se vea a corto plazo la solución de este problema.

### **3.6 Crítica**

Un discurso crítico no esperado cuestionó el hecho que al disminuir el uso de la prisión preventiva se afecta a la seguridad ciudadana. Se debe recordar que en Ecuador en su conjunto, y Cuenca no es la excepción, se vive un momento en el que este tema es una preocupación prioritaria de la ciudadanía.

Más allá de que se está consciente que desde el punto de vista doctrinario y legal resulta ilegítimo este reparo, pues la legislación ecuatoriana de manera adecuada reserva los fines de prevención general y especial para la pena y no para la privación de libertad como medida cautelar. Pero dado que el sistema penal ha funcionado de facto sobre la base de que la prisión preventiva es una de las herramientas de la seguridad ciudadana, resulta interesante asumir este reto y analizar si el diseño ha repercutido o no en este tema.

A falta de indicadores objetivos, se recurrió al criterio de los actores, y en este caso concreto, a los fiscales por ser los directos interesados en que el juicio se realice como representantes de la sociedad. El criterio que ha imperado en esta ciudad es en extremo claro, no encuentran que sea un problema para la seguridad ciudadana:

*“Ha indicado que el uso de las audiencias para el control de la detención han disminuido el abuso de la prisión preventiva, ¿este hecho sientes que ha afectado la seguridad ciudadana? No, no percibo una especial preocupación, lo que sí como siempre los medios de comunicación cada cierto tiempo tocan el tema de que entran por una puerta y salen por la otra. Pero antes era la misma situación. ¿Ha surgido algún sector en especial que haya esgrimido este argumento para atacar a la nueva metodología? No, que yo sepa.*

Otro aspecto importante de destacar, resulta al determinar si en la práctica se ha convertido en un lastre para la persecución criminal la no aplicación en casos concretos de la prisión preventiva. En la misma entrevista a la fiscal se anotó:

¿En tu experiencia personal has tenido casos en que no has podido pasar el juicio porque a un acusado que no le han fijado la prisión preventiva no se ha presentado a juicio? A ver, 2 casos, pero son pocos si se analiza el número de audiencias que se ha pasado, no creo que sea un real problema. ¿Entre tus compañeros fiscales hay una preocupación especial por este tema? No, en lo absoluto, en la Fiscalía yo percibo un compromiso cada vez mayor, el tema de la impunidad no ha sido un argumento contra las audiencias.

### **3.7 Conclusión**

La implementación de las audiencias orales en la etapa del juicio es una experiencia que da cuenta de un proceso en el que en una ciudad de 417.632 habitantes, el sector Justicia fue capaz de superar viejos esquemas como: el inmovilismo, legalismo, formalismo y visión compartimentada, a favor de la calidad del servicio público y un compromiso real con la aplicación del sistema acusatorio-oral. En poco tiempo, consigue revertir los problemas tradicionales acarreados por el viejo sistema, tales como: incumplimiento sistemático de los plazos establecidos para la detención, toma de resoluciones automáticas, falta de presencia real del ejercicio del papel de Juez de Garantías y abuso de la prisión preventiva.

Es importante anotar que el proyecto consigue imprimir un desarrollo, poco común para la realidad de la justicia ecuatoriana, se estructura en base a: una etapa de preparación que permitió consensuar y delinear un modelo de administración de justicia; un compromiso de los actores para poner en marcha el diseño; un adecuado proceso de seguimiento y toma de correctivos tempranos. No quiere decir que el modelo no tenga imperfecciones y no haya

sufrido problemas de implementación, pero en términos generales, es una etapa de la reforma que está en marcha y que ha conseguido resultados visibles. En un contexto donde la aplicación del nuevo sistema está plagado de fracasos, constituye una esperanza de que el sistema oral puede funcionar en Ecuador.



### CAPÍTULO III

# ORALIDAD EN LA ETAPA INVESTIGATIVA: Perspectiva administrativa

## I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo, más que contener una nueva experiencia, evalúa desde otra perspectiva la innovación descrita en el apartado anterior.

El análisis se centra en detallar la variación que se obtuvo en materia de calidad de servicio, al momento de delinear el esquema operativo bajo el cual se organizarían las audiencias en la etapa investigativa, en vez de subordinar la prestación de justicia a las prácticas y rutinas de los funcionarios; se adaptó el funcionamiento institucional y las agendas de los operadores a un modelo de administración de justicia diseñado para hacer efectivo el sistema oral.

Los actores tuvieron el mérito de conseguir implementar un esquema operativo que: tiene altas exigencias de coordinación y cooperación recíproca, posee una estructura interna coherente y conlleva ganancias en materia de inversión de recurso humano técnico.

Por primera vez es posible presentar un esquema operativo que ha sido capaz de superar un problema, como el de la suspensión de audiencias, que ha llegado a ser crónico y generalizado en todo el sistema penal, hasta el punto de convertirse en fuente de uno de los procesos más profundos de degradación del modelo oral y en este momento es uno de los temas más relevantes para cuestionar la legitimidad de la reforma en Ecuador.

## 1. ANTECEDENTES

En el tema de organización de audiencias, la falta de revisión funcional que sufrió toda la justicia penal tuvo manifestaciones agudas. Debido a que los requerimientos de carácter administrativo eran en extremo bajos, porque el propio diseño procesal, por su naturaleza, permitía tolerar amplios márgenes de incompetencia sin entorpecer el flujo procesal. En lo principal, dado que en la realidad la práctica de la prueba no se producía en la única audiencia existente –juicio–, la exigencia real para que el flujo no se interrumpa, era contar con la certificación procesal de que se ha notificado a los interesados. Por este motivo es que el tiempo moldeó los procedimientos apegados a cumplir con los formalismos de la constancia y fue indiferente frente a la efectiva concurrencia de testigos y peritos.

A pesar de que hoy en día todavía la gran mayoría de las resoluciones se toman con la metodología escrita y, por tanto, las exigencias en materia de organización todavía no se manifiestan en la magnitud que debería, el solo hecho de tomar en serio el juicio e introducir una audiencia intermedia ha generado ya graves problemas.

Un análisis de requerimientos administrativos obliga hacer un análisis diferenciado, entre las audiencias de juicio y administrativas, debido a que por su naturaleza, introducen exigencias distintas.

En el caso de las audiencias de juicio, los requerimientos implican conseguir la asistencia en un mismo lugar y tiempo a los juzgadores, acusado, testigos, perito fiscal y defensor.

Existen dos problemas centrales que se han generado en este tipo de audiencia: el primero se centra en el manejo de las agendas de los juzgados y tribunales. En términos generales, la reforma en Ecuador no llegó a cuestionar el tradicional alcance otorgado a la “autonomía judicial”; en virtud de ella, se ha estructurado cada judicatura como un verdadero feudo, sin que existan niveles de coordinación sobre su gestión administrativa con la de sus similares. Desde luego este problema ha acarreado un serio inconveniente de cruce de audiencias y suspensiones en serie.

Lo gracioso es que el poco criterio técnico ha llevado a que se adopten prácticas aún más problemáticas; en este momento, por increíble que parezca, por ejemplo en Guayaquil es común que las audiencias no se realicen en un tribunal por el cruce en su propia agenda; ante la constatación que se suspendían la gran mayoría de

audiencias, los tribunales han optado por fijar varias de estas diligencias con pocos minutos de diferencia –se han detectado hasta 6–, por ese motivo, si una se da, de manera necesaria implica la suspensión del resto establecidas en esa jornada. Está de más decir que este método ha sobrecargado en exceso la agenda de todos los actores en esta ciudad y la situación se ha vuelto inmanejable.

Un segundo problema en esta materia es el relacionado con la ausencia de intervinientes en el día de la audiencia. Las prácticas adoptadas también resultan disfuncionales, en términos generales se ha considerado que el conseguir que testigos y peritos asistan a una audiencia, se satisface con la simple entrega de boletas en los domicilios, sin ninguna real confirmación de su disponibilidad.

Según la segunda evaluación realizada por Fundación Esquel, la suspensión de las audiencias de juicio en las tres ciudades más grandes del país fluctúan entre el 73 a 89%. En relación a Cuenca, la ciudad donde se desarrolló la experiencia a relatarse, le corresponde la cifra más baja<sup>38</sup>; a pesar de ello, muestra un fracaso de 3 de cada 4 audiencias programadas.

Las audiencias preliminares presentan requisitos bastante más bajos en materia organizativa, debido a que, para su realización, basta con que se encuentre presente el juez penal, fiscal y defensor. En pocas palabras, el segundo problema detectado en las audiencias de juicio, no tiene influjo, debido a que en este caso no se requiere de ninguna persona que no sea parte de las instituciones del sector justicia. En principio, un nivel mínimo de organización debería llevar a un funcionamiento sin traba ninguna.

De acuerdo a la misma fuente citada, en este caso, 1 de cada 5 dictámenes acusatorios no llegan a juicio, porque la audiencia intermedia nunca llega a realizarse<sup>39</sup>. Es importante anotar que este resultado se obtiene a pesar de que el modelo procesal se ha degradado de manera acelerada para intentar subsanar este cuello de botella. En las dos grandes ciudades, es una práctica generalizada que las partes y el juez no se encuentren al mismo tiempo en la “audiencia”. Como están citados los fiscales y defensores a la misma hora en varias judicaturas, hacen su exposición y se marchan sin escuchar siquiera a la contraparte, o a la inversa, ingresan luego de la intervención de su contradictor; incluso, ya se tiene reportes de

<sup>38</sup> Véase, segunda evaluación, *op. cit.* p. 129.

<sup>39</sup> Véase, segunda evaluación, *op. cit.* p. 120.

que se han llegado a pasar las “audiencias” ante el secretario del juzgado.

Resulta llamativo y hasta simbólico para la reforma procesal penal, que problemas de esta naturaleza, se presenten precisamente en la realización de las audiencias, cuando de acuerdo al nuevo sistema procesal penal constituyen justo el producto que la justicia penal debería ofrecer a la ciudadanía.

## **2. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA**

La estrategia consistió en la introducción de un modelo organizativo-funcional, que responde a una nueva lógica y con características diferentes a las habituales.

### **2.1 Esquema general**

Se estructuró un modelo de turnos por lapsos temporales semanales, cubierto en simultáneo por dos equipos interinstitucionales. En el caso de los fiscales, existe un primer funcionario, que conoce las detenciones ocurridas de las 00:00 hasta las 12:00 horas y asiste a las respectivas audiencias, de 16:00 a 18:00 horas. Al siguiente fiscal, le tocan los ingresos de 12:00 a 24:00 horas y comparece a las audiencias de 08:00 a 10:00 horas. Con respecto a los jueces, su compromiso es estar presente y llevar a cabo las audiencias en las horas fijadas.

El modelo de turnos adoptado tiene una fortaleza interesante, consigue conciliar la necesidad de garantizar la calidad del servicio con unas condiciones laborales mínimas para los fiscales. Al romper el esquema de un fiscal único con 24 horas de turno y dividir en periodos de 12 horas, se permite una situación razonable para el funcionario. Esta modalidad se complementa con un horario para la realización de las audiencias, con un lapso adecuado para la preparación y coordinación, lo que ha conseguido crear un escenario interesante para que el modelo pueda funcionar.

La distribución de carga de trabajo bajo este esquema, constituye un elemento subordinado a los requerimientos del servicio. Al haberse establecido como producto final a entregarse a la ciudadanía, la realización de audiencias en menos de 24 horas contadas desde la detención, resultó imprescindible apartarse de la metodología tradicional, donde usos como el sorteo y la entrega de casos al azar a

distintos funcionarios dentro de cada institución, multiplican una serie de pasos burocráticos –sorteos, notificaciones y preparación de actuaciones– y diluyen responsabilidades. Hasta el punto que la experiencia mostraba, que en la gran mayoría de los casos, se volví­an inalcanzables los plazos establecidos e incluso ponían en peligro la propia realización de la diligencia. El método establecido como se desprende de la descripción de los turnos es que cada fiscal conoce los casos que ingresan en su turno.

Con respecto a la tarea de organización de las audiencias en la etapa investigativa, no se estableció un organismo central en la Función Judicial para la organización de estas diligencias, aspecto que resulta llamativo porque, por ejemplo, la articulación de las audiencias preliminares y de juicio, en esta ciudad, se lo hace de manera centralizada a cargo del administrador judicial de los juzgados penales; sobre este tema se volverá más adelante. De igual forma, no se ha dotado de personal de apoyo, específico para esta labor. En la práctica cada juez va con su secretario y pasa las audiencias.

Un cambio radical es el haber instaurado un esquema funcional donde las audiencias se realizan bajo un diseño de banda de producción, esto es, los actores se dan cita a una hora determinada y pasan de manera sucesiva todas las audiencias agendadas. En la práctica, este modelo demandó en la etapa de preparación de un esfuerzo importante en materia de coordinación y un compromiso interinstitucional. Para una cultura basada en la supuesta “autonomía” de cada una de las funciones, el haber llegado a acuerdo de esta naturaleza, desde luego demandó un esfuerzo importante y espíritu de colaboración de todos los intervinientes. La recompensa llegó cuando se puso en vigencia el modelo, el esquema operativo ha permitido conseguir una simplificación de las exigencias de carácter organizativo en el trabajo diario.

Con relación a la infraestructura, la inversión realizada básica consiste en haber conseguido un espacio físico de 3 salas de audiencia para estas diligencias y las preliminares. Su mobiliario dista de la visión tradicional de un tribunal. Las mismas son más bien sencillas y modestas, su infraestructura básica consiste en sillas y mesas, cuentan con un espacio para el público, en el que caben de manera aproximada 12 personas. Si bien es cierto que no se dotan de mayores comodidades a los actores. Pero aspectos como la cercanía con el juez, la no existencia de un estrado y la ausencia de grandes muebles, son elementos interesantes ya que tienden a crear un ambiente informal y poco protocolario.

Con respecto al método de registro, no existe un sistema de audio o grabación. En realidad, el único insumo con que se cuenta es un computador de la sala, donde el secretario de juzgador levanta un registro. A pesar de la precariedad de los recursos, el modelo como tal, no presenta inconvenientes funcionales.

Uno de los problemas serios que tuvo que enfrentar el proyecto, es la falta de defensa pública. Resulta ilusorio pensar que un modelo funcional como el anotado, con un horario de audiencias en dos jornadas los 365 días del año, era posible instaurar, con el escaso elemento humano que cuenta esta ciudad, es decir, un defensor público que conoce todas las materias. Al verse abocadas a este problema, las instituciones involucradas tuvieron que realizar un esfuerzo adicional en materia de organización y coordinación interinstitucional. Debieron buscar en la sociedad civil aliados estratégicos que estuviesen dispuestos a colaborar y, lo que es aún más difícil, conseguir que se lo haga con un grado de compromiso capaz de garantizar la realización de verdaderos turnos. En este momento, existe un equipo de profesionales de buena voluntad, la mayoría jóvenes y con vinculación con el GRAI<sup>40</sup> o con la Universidad Católica de Cuenca, que en coordinación con el defensor público, han conseguido estructurar este servicio.

Este equipo de profesionales, a pesar de no contar con una remuneración por sus servicios profesionales, en este momento cuenta con un grado de articulación que les ha permitido, durante los días laborables, contar con abogados de turno no solo para la audiencia, sino para la toma de versiones en la Policía Judicial. Es justo anotar que el fin de semana varía el panorama, de manera general, se cuenta con el contingente de los profesionales, pero ya no de manera coordinada, se debe recurrir a la voluntad y disponibilidad, por ejemplo, en algunos casos las audiencias se llegan a realizar hasta en la noche por la disponibilidad del defensor.

## **2.2 Procedimiento**

El procedimiento establecido se basa en la coordinación interinstitucional y la desformalización de los trámites. Por el interés que ad-

---

<sup>40</sup> Grupo de apoyo a los internos, movimiento que se generó como un movimiento estudiantil generado en la Universidad de Cuenca y que por muchos años ha desarrollado labores a favor de los internos de los centros de rehabilitación social. En este momento ha conseguido un cierto nivel de autonomía de la estructura propia de la Universidad y cuenta entre sus miembros con un sector importante de profesionales.

quiere la manera como los actores han conseguido estar en condiciones de litigar los casos en 24 horas, es interesante describir los procedimientos funcionales regulares.

a) *Ingreso del caso.* Se detiene al sospechoso y se lo traslada a la Policía Judicial, se consiguió que se pasen los partes de manera inmediata, esto quiere decir, que está entregado al fiscal de manera habitual hasta en 4 horas luego de la detención. Es importante anotar que el conseguir estos resultados ha implicado romper ciertos esquemas que en un momento fueron ampliamente difundidos y que hoy en día todavía están vigentes en la mayor parte del país, por ejemplo: en la práctica, de que todo informe antes de pasar a la Fiscalía sube para sumilla del Director Provincial o del máximo personero de la ciudad. Se debe dejar constancia que en el caso de los presos de la noche es común que no se cumpla este plazo, ya que la suma de dos factores así lo determinan: en primer lugar, los policías con cierta frecuencia no elaboran de inmediato el documento; y, en segundo lugar, los fiscales al hacer turnos domiciliarios entre las 12 horas y 6 de la mañana, a no ser que haya una emergencia, suelen presentarse a la Policía al día siguiente. Por lo anotado, es común que en las manos del fiscal, el mencionado reporte llegue de manera efectiva, a primera hora de la mañana; pero a estas alturas en general parece no constituir un problema serio para que en unas cuantas horas se proceda a pasar la audiencia.

b) *Preparación de la audiencia.* Tal vez, en el aspecto donde más innovación se ha producido es en la preparación del caso por parte de la Fiscalía. Existen dos procedimientos que resultan de interés en su descripción. Dado que los turnos presenciales se hacen en la Policía Judicial, de manera verbal solicitan se les informe si el detenido tiene antecedentes policiales, de una manera informal y casi inmediata se entrega esta información. Incluso, se ha presentado, pero todavía no es generalizada, una práctica interesante, en el sentido de que los agentes al momento de entregar el parte ya otorgan esta información.

El segundo, es el más relevante para la obtención de información del caso, consiste en la toma de la versión del acusado, en ella se le preguntan datos de identificación de trabajo, estudios, domicilio, y bienes a su nombre. Esta entrevista se ha convertido en una fuente de información de alta calidad. En palabras de una fiscal: *“si te responden, tienes datos para confirmar, en ocasiones nos ayudan los policías y podemos hacerlo, en ocasiones no; cuando nos dan un teléfono es mucho más fácil. Lo curioso es que generalmente, no*

*facilitan las cosas pues se niegan a darnos datos, no tienen teléfono, se olvidan de donde trabaja y donde viven. No saben que con eso se hacen daño y nos facilitan el justificar la medida cautelar”.* Como se puede ver, se trata de procedimientos sencillos que demuestran un alto nivel de adaptación al nuevo sistema acusatorio oral y que a pesar de ser perfectibles, han permitido funcionar al sistema. Desde luego hay diferencias importantes entre unos fiscales y otros.

Resulta de interés una reflexión adicional referente al alcance de la modalidad funcional adoptada. El conseguir información objetiva que permita litigar la adopción de medidas cautelares en un plazo tan corto, es tal vez el mayor reto de la puesta en marcha de este tipo de audiencias. De hecho, países con el sistema oral asentado han desarrollado estructuras administrativas autónomas y metodologías propias para cumplir este objetivo. Como por ejemplo, en Norteamérica existen las Agencias de Justicia Criminal o el modelo de servicios previos al juicio de Sudáfrica; estas instituciones se encargan entre otras funciones, de otorgar toda la información necesaria para el tipo de audiencia, tales como: la verificación de información familiar, laboral, domiciliaria, propiedades, etc.

Se ha tenido noticia de que en algunas experiencias de la región, donde se han instalado audiencias similares, han comenzado a sufrir un problema de desgaste del modelo acusatorio-oral, generado por la falta de mecanismos efectivos para acceder a información precisa de la persona sometida a la audiencia. De manera paulatina, a falta de información concreta del caso, se han reinstalado nuevas versiones del modelo de decisiones mecánicas, por ejemplo, la presencia o no de antecedentes o el tipo de delito, se usan como vara estándar para resolver si la persona es o no detenida. Es importante dejar constancia que este sistema desnaturaliza de tal manera el diseño procesal que en el fondo, tiende a vaciar de contenido a la audiencia.

En este contexto, el logro consiste en que ante la ausencia de una unidad funcional que cumpla la labor de proporcionar la información requerida, se ha conseguido, en base a herramientas tales como, la entrevista y alguna labor elemental de confirmación, se pueden extraer datos relevantes para el litigio en concreto y garantizar un nivel mínimo de discusión; requisito indispensable para garantizar la vigencia de un modelo adversarial-oral en esta etapa. Lo indicado, no quiere decir que no sea necesario pensar en la adopción de técnicas más sofisticadas, desde luego, uno de los avances significativos sería el contar con una unidad especializada que desarrolle una metodología para cumplir esta tarea.

Por parte de la defensa, en lo principal, la información se obtiene en la entrevista previa a la toma de la versión en la sede policial. En ocasiones, se presentan problemas de organización y esta información no llega al abogado que pasa la audiencia y tiene que entrevistarse minutos antes. Pero también es importante destacar que han existido algunos casos en que la defensa muestra un nivel de efectividad, por ejemplo se han portado documentos tales como certificados laborales, contratos de arrendamiento y hasta títulos de propiedad, como evidencia del arraigo social.

c) *Coordinación de la audiencia.* El modelo demuestra un grado de desarrollo importante. La fiscalía, al ser el primer actor que accede a la información de la audiencia, es quien comunica tanto al juez como a la defensa que hay detenidos. El juez recibe esta información y también la del coordinador de audiencias, sobre las restantes audiencias programadas, con el fin de verificar que no existan cruces. En la hora fijada de manera previa los actores se dan cita en la sala de audiencia y la Policía traslada al imputado. Es importante anotar el nivel de coordinación y de renuncia de los actores. El que una tarea asignada por Ley y tradición a la Función Judicial, hoy en cierta medida haya pasado a la Fiscalía, ya que ella es la que informa a los actores de si va a existir o no audiencias y cuántas van a ser, es un aspecto interesante.

En la última época se ha generado un miniesquema operativo, que ha logrado otorgar flexibilidad en los horarios. A medida que la experiencia se asentaba, los actores percibieron que había un número significativo de audiencias que no se podían pasar, porque la hora establecida con anterioridad de manera rígida no permitía llegar con los suficientes antecedentes, y el dejar para el horario siguiente, de manera habitual, podía implicar una violación a la garantía constitucional. En este sentido, se tiende a consolidar una práctica progresista, que consiste en que la Fiscalía, al ser el actor que mayor peso tiene en esta audiencia, se le ha concedido la iniciativa para fijar la hora más adecuada para la realización de las audiencias.

Un reconocimiento expreso merece la defensa, porque a pesar de que funciona en base a la buena voluntad de los profesionales, ha sido capaz de adaptarse a este grado de flexibilidad y a diario responde a requerimientos realizados con un par de horas de anticipación.

Es importante anotar que esta experiencia todavía no es general; de manera lamentable hay ciertas actitudes de algunos juzgados que han entorpecido el proceso. Uno de los tres jueces no ha aceptado

esta modalidad y para este juzgado los horarios se cumplen de manera rígida. En otro juzgado, solo durante los fines de semana hay un horario rígido. A pesar de todo el avance en materia de coordinación interinstitucional, como se puede ver todavía hay vestigios de la filosofía del feudo judicial.

Esta estrategia ha sido en buena medida, por así decirlo, de primera generación, donde el principal objetivo es que el sistema funcione y las audiencias se realicen, pero todavía están pendientes estrategias de un nuevo nivel, donde se consiga compatibilizar esta flexibilidad con otros principios como la publicidad y, en concreto estrategias positivas para que los interesados en asistir a estas audiencias puedan de manera sencilla conocer la hora en que se efectúan; todavía hay problemas en este tema.

Existe un grupo adicional de factores de innovación: el primero, la coordinación entre todos los actores se realiza vía telefónica; la modalidad elegida ha permitido archivar el tradicional modelo de notificaciones como requisito de validez del acto. El segundo es el archivo de ciertas normas ritualistas, como el que las audiencias deben realizarse con un retraso máximo de 10 minutos luego de fijada.

d) *Realización de la audiencia.* A la hora prefijada, la Policía presenta al detenido y concurren todos los actores a pasar las audiencias agendadas. Incluso como se analizará más adelante. La audiencia, en lo principal se desarrolla bajo los parámetros citados en el capítulo anterior.

### **2.3 Objetivo**

En esta materia, los actores de manera específica no fijaron un objetivo concreto de manera previa. Pero desde luego va implícito al haber adoptado una metodología oral el que: las audiencias se realicen con efectividad y se garantice un adecuado funcionamiento del sistema acusatorio oral en esta etapa.

### **2.4 Mecanismo de evaluación y metodología**

A pesar de que un vistazo al sistema reflejaba un funcionamiento poco habitual por el grado de efectividad que se notaba en su funcionamiento, resultó difícil encontrar un mecanismo de evaluación que permitiese reflejar el logro conseguido. Por tratarse de un esquema inédito y que surgió con el propio proyecto, resultaba imposible contar con una línea de base que permitiese medir el cambio experimentado.

Para superar este inconveniente, se decidió tomar como referente un tipo de audiencia que se da con el modelo tradicional de organización y que esté vigente al momento de la medición. Las opciones no eran muchas, como se anotó en la práctica dentro del trámite de un proceso, están establecidas de manera única dos tipos audiencias: la de juicio y la preliminar. La primera fue descartada, dado de que sus demandas organizativas son superiores a una audiencia de formulación de cargos, ya que para su realización, es necesaria la presencia de testigos y peritos que no son parte de los actores habituales del sistema y su presencia conlleva requerimientos adicionales importantes, en materia organizativa.

En tanto que, desde el punto de vista administrativo, la organización de audiencias intermedias, en comparación a las que se realizan en la etapa investigativa, tienen requisitos similares y permiten realizar un análisis comparativo válido. En ambos casos, en lo principal, los requerimientos se reducen a que en una hora determinada concurren juez, fiscal y defensor. Incluso, la audiencia de formulación de cargos tendría un par de trabas adicionales, en este tipo de audiencias en Cuenca es obligatoria la asistencia del acusado, por tanto, existe la exigencia adicional que la Policía lo traslade<sup>41</sup> y un segundo aspecto, el que la audiencia tiene un plazo fijo y exigente –24 horas–.

Se reconoce que existen factores de distorsión, pero como en todo caso afectan a los logros de la experiencia implementada, la distorsión, no invalida la constatación de los resultados obtenidos.

El estudio consistió en levantar información sobre las audiencias programadas en un lapso de dos semanas laborables y verificar qué porcentaje de ellas se realizaron.

## 2.5 Resultados

Cuando se introdujo el Proyecto de las Audiencias en la etapa de investigación en la ciudad de Cuenca, la cultura jurídica imperante había generado que el tema del esquema organizativo que rige el funcionamiento de la administración de justicia quede relegado y que en la práctica no reciba atención. Este escenario permitió que ni siquiera se repare, en el gran paso que la administración de justicia acababa de dar en esta materia.

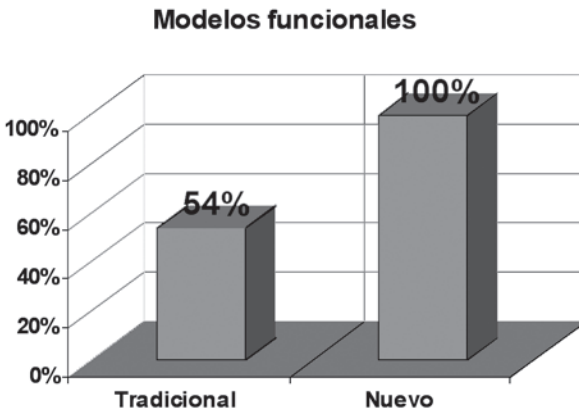
---

<sup>41</sup> Esta exigencia que en principio, al tratarse de un detenido, parece ser de menor importancia, se ha detectado que por ejemplo en las audiencias de juicio es una de las causas relevantes para el alto número de fracasos. Véase *Segunda Evaluación del sistema procesal penal*, op. cit. p. 119 y ss.

Los principales logros conseguidos responden a las metas planteadas: la efectividad en la realización de audiencias y el mejor empleo de los recursos humanos del sistema.

a) *Efectividad en ejecución de audiencias programadas.* Los resultados obtenidos referentes a esta meta son indiscutibles.

**Efectividad en la realización de las audiencias**



Las cifras muestran que, en una misma circunscripción, dos tipos de audiencias con un similar grado de complejidad para efectos de organización y consecución de su realización, se suspenden en algo menos de la mitad de los casos, en tanto que con la modalidad de turnos y realización en serie, no se reporta una sola en la muestra tomada en 15 días. En términos absolutos la diferencia porcentual alcanza el 46% de las audiencias.

Estos resultados reflejan que, con la adopción de un nuevo esquema operativo, los actores consiguieron superar uno de los mayores problemas funcionales del sistema oral: la masiva suspensión de las audiencias. Dada la naturaleza estratégica de este tipo de diligencia, constituir el principal producto del esquema oral, y el conseguir realizar esta labor administrativa con efectividad constituyen un pilar fundamental de toda la reforma procesal penal.

Desde luego, el nivel de efectividad alcanzado ha desterrado todos los vicios reportados en el diagnóstico. No se ha tenido noticia de una sola audiencia de este tipo en la que los actores no hayan estado todos presentes y que cada uno represente su papel; esto es una muestra de que la efectividad del diseño administrativo consti-

tuye la mejor coraza para que las instituciones procesales no se degraden.

En este momento CEJA ha realizado un estudio comparativo de las audiencias en las etapas previas al juicio, del mismo se puede obtener algunos datos comparativos de varios países donde se ha oralizado la etapa previa al juicio.

### **Gestión de Audiencias. Agendamiento y cumplimiento**

	<b>Criterios</b>	<b>Órgano responsable</b>	<b>Cumplimiento de Audiencias</b>
<b>Argentina, Mar del Plata</b>	Criterios comunes	Oficina de Gestión y Audiencias	Regularmente, reducción de Audiencias incumplidas
<b>Costa Rica, Santa Cruz de Guanacaste</b>	Criterios comunes para Audiencias preliminares, pero diferentes para los juicios orales	Centro de servicios Judiciales para las primeras audiencias a cargo de un Juez Municipal y cada Juez para juicios orales	Parcialmente problemas en el Cumplimiento
<b>Ecuador, Cuenca</b>	Criterios diferentes	Cada Juez agenda sus Audiencias	Regularmente, consensos de los Operadores
<b>Quetzaltenango, Guatemala</b>	Criterios comunes	Centro de gestión	Regularmente, reducción de Audiencias incumplidas

*Fuente: CEJA.*

Este cuadro se ha estructurado en base de las ciudades donde se ha instaurado esta metodología y la valoración de la realización de las audiencias que ha introducido CEJA. Para el objeto de este estudio, permite la introducción de algunas variables interesantes sobre la experiencia en la ciudad de Cuenca. Es así que es la única ciudad donde las audiencias de este tipo se organizan sin el apoyo de una unidad central, sin embargo también se refleja la consecución de un alto grado de efectividad.

Como el mismo cuadro da cuenta, el secreto está en la coordinación entre los actores, factores tales como: turnos interinstitucionales, mecanismos de coordinación constantes por medios informales, haber cedido la iniciativa a los fiscales para informar la realización de audiencias e incluso en la mayoría de los casos para fijar la hora, muestra haber producido un logro importante.

b) *Manejo de recursos*. El segundo logro fundamental guarda relación con el ahorro de recursos generado por el método de realización en serie de las audiencias. Durante el levantamiento de la información estadística, se tuvo acceso a ciertos datos que reflejan un logro importante en este tema. Se pudo constatar que es frecuente que en el modelo de audiencias en la etapa de investigación, en cada jornada se pase entre 2 y 4 audiencias de manera consecutiva, incluso se ha tenido noticia que se ha llegado hasta 8. Esta práctica, dista mucho de la revisión efectuada a las agendas de las audiencias preliminares, donde se observa que de manera sistemática, cada juzgado programa un máximo de una audiencia en cada jornada laboral –2 al día–.

En Ecuador, dada la poca aplicación efectiva del modelo oral, todavía no se tiene conciencia del abismo que en materia de resultados se produce a consecuencia de la aplicación de estas modalidades organizativas. Si se parte del hecho que el nuevo sistema procesal penal es un diseño de audiencias, esto es, que toda decisión relevante se toma en base a esta metodología y que el trabajo de los juzgadores se circunscribe casi de manera exclusiva a pasar estas diligencias. La diferencia de que un juez en una jornada realice tres audiencias frente a una, implicaría el aumento en la oferta del servicio de administración de justicia al triple. Incluso, el nuevo sistema no ha mostrado su real potencial, porque la ciudad de Cuenca no tiene una alta demanda de este tipo de diligencias, de hecho, lo normal es que toda la agenda programada se despache en menos de una hora. Pero si con esta experiencia se realiza una proyección en las implicaciones que tendría para el sector, afrontar un modelo procesal donde toda decisión se tome en audiencia y se aplique a ciudades grandes como Quito o Guayaquil, es predecible una demanda masiva y los problemas serios que surgirían para afrontarla. En ese momento se valorará en su justa medida la relevancia de esta experiencia.

Desde luego, los ahorros para el sistema no están dados solo en materia de tiempo de los juzgadores, sino que también existen beneficios importantes para todos los involucrados: si se piensa desde la perspectiva del Ministerio Público, es distinto el tener que disponer de tres fiscales simultáneos ocupándose de una tarea que es factible se cumpla con efectividad por parte de uno. También existen ahorros a pequeña escala, pero que multiplicados por la cantidad de diligencias que los actores deberían afrontar no son en absoluto despreciables; por ejemplo, si se analiza solo el tiempo que se debe invertir en traslados para ir a la corte y tiempos muer-

tos hasta que se realice la audiencia, se podrá comprobar que un sistema de banda de producción, en este materia, genera un ahorro de recursos proporcional al número de audiencias que se efectúan de manera sucesiva.

En el caso de la defensa, la situación es similar a la presentada en la Fiscalía, pero dadas las limitaciones de recursos en el escenario concreto donde se efectuó el proyecto, la diferencia marcada por el esquema funcional, implicó la posibilidad efectiva de optar por la metodología oral y poder implantar el proyecto. Si se parte de que uno de los componentes esenciales del esquema funcional, por los serios problemas de implementación, descansa en la buena voluntad de un grupo de profesionales, resulta poco probable que se hubiese podido desarrollar con una demanda de recursos muchas veces superior.

Para terminar, incluso para la Policía las diferencias son notorias, es distinto realizar un solo traslado a una hora determinada y prestar seguridad ante una sola sala, que tener que hacerlo según las convocatorias de distintos juzgados.

c) Otros beneficios. *Existen beneficios en áreas colaterales:*

- Repercusión en el uso de recursos materiales. De la mano con el ahorro de recursos humanos técnicos, el sistema audiencias en serie, genera el ahorro de otros recursos. Por ejemplo, las salas de audiencias, la revisión de la agenda de audiencias intermedias muestra que cada juzgado fija audiencia a una misma hora de manera mecánica y todas ellas en las primeras horas de la mañana o en la tarde; este sistema implica tener infraestructura ociosa gran parte del día y el problema se agrava más si se recuerda el número de audiencias que se suspenden. De la misma manera, existen ahorros en materia de recursos propios de la Policía como vehículos para trasladar de los detenidos.
- Cobertura del servicio. Este esquema funcional es uno de los dos adoptados por la administración de justicia ecuatoriana<sup>42</sup>, que en principio debería permitir que los días feriados y fines de semana no afecten en lo absoluto la atención que recibe el ciudadano, sin embargo, la falta de defensa pública en ocasiones trae cierta incomodidad.

---

<sup>42</sup> El segundo es la Unidad de Delitos Flagrantes de Guayaquil que será tratado en el capítulo VIII.

De manera adicional, el haber montado un modelo interrumpido de servicio ha mostrado tener influjo directo en el respeto a los derechos fundamentales. Por ejemplo, no hubiese sido posible alcanzar una reducción drástica en la violación de la garantía de las 24 horas entre la detención y la puesta a disposición del juez, como la que se pudo presentar en el capítulo anterior, sin una revisión de los esquemas funcionales que garantice una efectiva resolución de la libertad de la persona en el fin de semana<sup>43</sup>. Es útil precisar que con anterioridad había un supuesto sistema de turnos, pero en la práctica no tenía influjo, porque, por ejemplo, el turno domiciliario del juez se quedó en un reglamento interno y no tenía vigencia efectiva.

- Equipos interinstitucionales. El haber conseguido instaurar un sistema de turnos interinstitucionales, constituye una muestra de que la cooperación entre los actores de esta ciudad se halla a otro nivel frente al resto del país. El observar que un equipo constituido por un juez y un fiscal, entran a un turno donde tendrán que trabajar los mismos casos durante una semana, es algo inédito para Ecuador. Lo normal es que las instituciones, en nombre de la autonomía, hayan cerrado filas y en la práctica, su grado de coordinación a favor del servicio tienda a ser inexistente.

## 2.6 Problemas

Si el enfoque se centra en lo administrativo, se podrá observar que en este aspecto se han suscitado problemas que han afectado su funcionamiento.

Los problemas que hoy se recogen responden a la realidad que se vive cuando la experiencia está a dos meses de cumplir 3 años desde su instauración. Cuando recién entró en vigencia, hubo un par de trabas adicionales que fueron superadas en el camino:

a) El problema más serio que sufrió la experiencia fue la supresión de las audiencias para la discusión de las medidas cautelares en delitos no flagrantes. En lo principal, en gran medida se debió a un fenómeno de resistencia al cambio, aspecto que se analizará al final de este capítulo; y, el segundo factor, que es el relevante para este tema, se relaciona con errores serios en materia de organización de este tipo de audiencias.

---

<sup>43</sup> Véase capítulo 2.

El problema sustancial se presentó en los delitos en que el autor era conocido, pero estaba prófugo, dado que con el modelo escrito, no se respetaba el derecho a la defensa y sin problemas se otorgaba la medida cautelar a espaldas del imputado, nunca fue un obstáculo su ausencia. A pesar de que, la legislación prevé la herramienta de la detención para investigación que permite ordenar la privación de libertad por 24 horas<sup>44</sup> y en ese lapso celebrar la audiencia, cuando se adoptó el modelo oral, los jueces comenzaron a actuar de manera mecánica y fijaban la primera audiencia para discutir la prisión preventiva, pero como no se realizaba por ausencia del imputado, la volvían a fijar de manera indefinida; hubo casos donde las suspensiones llegaron a la docena. De manera lamentable, no se atacó el nudo problemático que ocasionó una cifra que en principio era preocupante y se endosó la falta de efectividad de la Policía para cumplir las órdenes de detención y las prácticas absurdas en materia de organización de las audiencias al modelo procesal.

Se generó una ruptura de tal magnitud entre los actores que puso a todo el proyecto en un estado de fragilidad; ante esta realidad, se resolvió zanjar el problema con la eliminación de estas audiencias.

b) Como de cierta manera ya se anotó, la falta de una defensa pública sobre todo en una etapa inicial fue un problema central. Este factor, ha constituido el lastre más pesado que la tarea de organizar audiencias ha tenido que enfrentar; la falta de una institución destinada a otorgar defensa gratuita y de profesionales pagados para cumplir esta función, generó que con los recursos estatales disponibles se volviese imposible de cumplir la tarea de montar un esquema que alcance operatividad. El llegar a un nivel de articulación del servicio en base a voluntarios, fue un proceso que tomó su tiempo y no estuvo libre de complicaciones, desde luego el hecho implicó que durante la primera época existieran problemas serios que desembocaron en dos vertientes. La primera relacionada con la suspensión de audiencias y la segunda, con la falta de una defensa técnica.

Como ya se hizo referencia a la forma como los actores lograron superar el primer inconveniente, es útil referirse al segundo punto. No se puede negar que la estrategia utilizada es una medida parche y, como es lógico, tarde o temprano sus repercusiones saldrían a

<sup>44</sup> El problema surge porque los actores sostienen que como la Ley establece la finalidad investigativa, el llevarlo a una audiencia viola los derechos fundamentales. Lo curioso es que los mismos funcionarios, con el modelo escrito, a diario mientras se ejecuta esta medida investigativa realizan la instrucción fiscal y solicitan la prisión preventiva sin ningún problema.

flote; el funcionar a base de un grupo de voluntarios, dificulta la tarea de garantizar la calidad del servicio y, a pesar de haber existido esfuerzos sinceros y avances concretos, hoy en día la disparidad en la calidad de actuación en la audiencia entre Fiscalía y defensa, es talvez el problema más serio de legitimidad. A pesar de que se deja constancia que con los años la situación ha variado para mejor.

c) Una debilidad que tuvo consecuencias, sobre todo la primera época, fue la ausencia del personal encargado en específico de la coordinación de las audiencias. En un momento, este fue un factor relevante, actualmente la experiencia de los actores ha generado que el tema sea superado. En todo caso sería interesante que se estudie este tema, porque se trata de una carga administrativa asignada a personal técnico jurídico, en este sentido, en principio, parecería que no es la fórmula más adecuada de invertir este recurso preciado, pero en todo caso son temas de depurado adicionales aun del modelo que ya funciona. De igual manera, se tiene la percepción que si se adopta un modelo oral para la discusión de todas las decisiones relevantes del proceso, van ha generarse problemas, si no se prevé un modelo de administración técnica.

### **3. CONCLUSIÓN**

Esta experiencia muestra que igual de importante que tener un adecuado modelo de administrar justicia, es estructurar un modelo administrativo que permita que funcione. Uno de los temas más débiles de la administración de justicia penal es el esquema administrativo funcional, de hecho, en gran medida es el causante de la profunda crisis que hoy se vive en la administración de justicia en Ecuador.

En el momento que la debilidad detectada se concibió como una oportunidad de mejora, el panorama cambió. Con la introducción de un esquema poco sofisticado de organización y un alto nivel de coordinación de los actores, se consigue superar el problema de la suspensión de audiencias.

### **4. ESTADO GENERAL DEL PROCESO Y ETAPA DE RÉPLICAS**

#### **4.1 Estado general del proceso**

Esta experiencia ha pasado por distintas etapas. En un primer momento previo a la implantación, se realizó un trabajo interesante

en materia de búsqueda de consensos entre los diversos actores; este proceso permitió dotar de un grado de legitimidad que permitió una implantación sólida y sin mayores contratiempos. Apenas se implantó el modelo este mostró funcionar, los resultados del estudio 2004 son un claro referente, y de manera adicional, mostró un nivel de adaptabilidad y fortaleza alto. En los primeros meses tuvo que enfrentar un par de problemas serios: la suspensión de las audiencias a causa de la falta de defensores, lo que se constituyó en el principal problema funcional; como respuesta, los actores ampliaron el círculo de consenso y consiguieron forjar una alianza con la sociedad civil y superar este inconveniente. De igual manera, afrontó duras críticas de un gremio profesional que quedó desconcertado ante un acuerdo inédito de la administración de justicia y un cambio sustancial en el ejercicio profesional; ante este reto demostró contar con la fortaleza suficiente para no resquebrajar la unidad existente.

Es importante anotar que en este momento incluso el proyecto amplía la cobertura inicial y abarca esferas que en el momento de la instauración no se contemplaron, como la discusión de la legalidad de la detención y las medidas alternativas a la prisión preventiva. Pero todos estos avances con un nivel de debilidad severo.

Un segundo momento viene marcado de manera inicial por un estancamiento y posterior deterioro del proceso. El éxito inicial del proyecto no es aprovechado para consolidar los avances generados y expandir tanto la esfera de acción o el ámbito geográfico, con el tiempo, tiende a desgastarse ese primer impulso y el proceso pierde vigor y capacidad de innovación. En un punto determinado, se produce un quiebre, en escena aparece un problema no esperado; un juez que no fue parte del proceso por estar de manera temporal fuera de la ciudad, llega e instala una crítica a la metodología adoptada, y cambia el escenario ya que aflora el descontento de otros actores relevantes y se produce una ruptura importante. El principal punto de discusión es la legalidad de las audiencias en los casos no flagrantes, llega un momento en que 2 de los 4 jueces dan paso a ellas y los otros 2 no; el proceso tiende a degradarse, va más allá y logra premiar otros frentes. Es así como un miembro del tribunal, de manera sistemática comienza a pronunciarse por la nulidad del proceso dada la metodología de las audiencias utilizada, es más, en un par de casos cuando asumen vocales suplentes de los tribunales y se llega a declarar la nulidad.

En este momento, el proceso muestra una debilidad importante, de hecho, en la presentación del libro donde se incluye el estudio 2006, realizado por CEJA, se incluye una visión externa interesante de ser analizada: *“Aun cuando existe una tendencia positiva, parecería que los impulsos de cambio son limitados, y una vez implantadas las prácticas de un sistema nuevo, es más complejo perfeccionarlas y extenderlas a otras zonas de los países. Un claro ejemplo de ello constituyen los casos de Mar del Plata Argentina, Santa Cruz Guayaste en Costa Rica y Quetzaltenango en Guatemala.*

*... En algunos países hay problemas para la adecuada sustentabilidad y permanencia de la experiencia en los lugares donde se ha desarrollado, ello se observa por ejemplo en Cuenca, Ecuador”.*

Ante estos indicios, la sociedad civil pasa a liderar un segundo esfuerzo. Fundación Esquel reinstaura el espacio de diálogo que con el tiempo se había perdido y consigue que se flexibilicen las posiciones; el proceso se zanja con una pérdida importante, la eliminación de las audiencias en delitos no flagrantes.

Una vez que los actores se vuelven a sentar a la mesa de discusión y logran superar este periodo, se abre un tercer momento que logra imprimir una nueva dinámica. Como logros concretos se pueden anotar la introducción de la discusión del procedimiento abreviado y la réplica a una segunda ciudad del distrito, Gualaceo.

Una vez visualizado a grandes rasgos el proceso en la ciudad de Cuenca, se puede retomar el punto que quedó pendiente referente a las variaciones encontradas en los usos de los actores a lo largo del tiempo. El momento duro que pasó la experiencia, marcado por la ruptura en el consenso, las pugnas dentro del sector justicia y un ambiente de inestabilidad, parece haber producido efectos perceptibles en un estudio estadístico. Las cifras muestran que, en el año 2005, se insta un comportamiento más conservador al momento de limitar el uso de la prisión preventiva y un menor desempeño en los promedios temporales; en relación con el 2004 y 2007, cuando la experiencia pasaba por mejores momentos.

## **4.2 Réplicas**

Desde junio de 2007, la metodología oral para discutir medidas cautelares se ha reproducido al ciudad de Gualaceo (31.587 habitantes). Al ser una experiencia que se reprodujo en el propio distrito del Azuay y por tanto, impulsada por los mismos responsables insti-

tucionales, salvo alguna excepción en el tema de los turnos<sup>45</sup>, la lógica fue trasladada intacta y los resultados han sido muy similares.

En agosto de 2007, el Distrito de Cañar decide también sumarse a esta experiencia. En una reunión donde estuvieron presentes los funcionarios de la Función Judicial, Ministerio Público, Policía Judicial, defensores de la Corte, representantes del Colegio de Abogados, Universidades y Consultorios Jurídicos gratuitos, se llegó a acuerdo de poner en marcha la metodología. El proyecto está liderado por las cabezas institucionales: Ministro Fiscal Distrital, Presidente de la Corte Superior de Justicia y Jefe Distrital de la Policía Nacional y cuenta con el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Política Penal del Ministerio Público. Para el efecto se trazó un cronograma para la implementación.

La semana del 2 al 10 de septiembre de 2007, se desarrolló un curso de 40 horas de duración con todos los actores para el desarrollo de habilidades en la litigación en etapas previas al juicio, espacio que se aprovecha para llegar a acuerdos puntuales sobre la dimensión inicial del proceso del proceso. Entró en vigencia el 10 de septiembre de 2007.

Dado el escaso tiempo de funcionamiento –15 días– se ha preferido no introducir mediciones cuantitativas, pero este proyecto presenta potencialidades altas y resultados ya visibles que merecen ser mencionados:

**a) Geográfico.** Dado que este distrito está constituido por ciudades pequeñas, el proceso se pretende instaurar en un periodo corto en 4 ciudades: Azogues (población 64.910 habitantes), Biblián (20.727 habitantes), Cañar (58.185 habitantes), y La Troncal (44.268 habitantes). En la fecha anotada, entró en vigencia en las dos primeras ciudades y las dos siguientes deberían estar instaurado el modelo en 3 meses más.

**b) Temático.** Se alcanzó un acuerdo para profundizar de manera considerable la oralidad. Con el objeto de introducir una visión gráfica del cambio suscitado se refleja en la comparación de los siguientes cuadros:

---

<sup>45</sup> En la ciudad de Gualaceo no hay un solo fiscal de turno las 24 horas.

## Audiencias en la etapa investigativa: alcance experiencia de Cuenca

	Penal		Tránsito		Adolescentes	
	Flagrante	No flagrante	Flagrante	No flagrante	Flagrante	No flagrante
Control de detención	(-)	-	-	-	-	-
Instrucción fiscal	X	-	-	-	-	-
Medidas cautelares	x	-	-	-	-	-
Revisión de la medida cautelar	-	-	-	-	-	-
Control cierre de la investigación	-	-	-	-	-	-
Desestimaciones	-	-	-	-	-	-
Conversiones	-	-	-	-	-	-
Procedimientos abreviados	x	-	-	-	-	-
Otras vías alternativas*	No prevé la Ley	No prevé la Ley	-	-	-	-

\* En materia de tránsito y adolescentes infractores, se prevén otras vías alternativas al juicio oral, tales como: acuerdos reparatorios en la primera área y en la segunda, conciliación, suspensión del proceso a prueba, remisión a un programa de orientación.

## Audiencias en la etapa investigativa: alcance experiencia de Azogues

	Penal		Tránsito		Adolescentes	
	Flagrante	No flagrante	Flagrante	No flagrante	Flagrante	No flagrante
Control de detención	X	X	X	X	X	X
Instrucción fiscal	X	X	X	X	X	X
Medidas cautelares	X	X	X	X	X	X
Revisión de la medida cautelar	X	X	X	X	X	X
Control cierre de la investigación	X	X	X	X	X	X
Desestimaciones	X	X	X	X	X	X
Conversiones	X	X	X	X	X	X
Procedimientos abreviados	X	X	X	X	X	X
Otras vías alternativas	No prevé la Ley	No prevé la Ley	X	X	X	X

A pesar de que el cuadro recoge la diferencia de alcance programado a nivel de acuerdo entre los actores, las dos primeras semanas de funcionamiento han dejado en evidencia que se han hecho efectivas la mayoría de las herramientas y se puede hablar ya de un proceso implementado en la ciudad de Azogues.

Por la marcada diferencia en el alcance entre uno y otro proyecto, resulta necesario hacer una mención de las distintas áreas que esta nueva experiencia ha conllevado en la ciudad de Azogues y que no ha abarcado el proceso vivido en Cuenca.

- **Control de detención.** Se ha puesto entre paréntesis este tópico, como no implementado en la ciudad de Cuenca, debido a que, como se anotó en el acápite Problemas del Capítulo 2, a pesar de que en teoría se ha instaurado un análisis sobre el tema, se muestra que la línea conceptual adoptada por los actores le ha vaciado de contenido real. Debido a que, en la práctica, la detención ilegal no implica un obstáculo para que continúe la audiencia y se dicte cualquier medida cautelar. El único efecto real de la violación de los derechos fundamentales es un oficio dirigido a los mandos policiales en el que se les da a conocer de lo sucedido, pero según manifestaciones de los propios actores no se tiene noticia de que en la práctica, haya implicado una sanción concreta.

En la ciudad de Azogues se adoptó la concepción opuesta y se ha instaurado de manera efectiva un control de legalidad de la detención. Esto es, si se determina que el sujeto fue detenido de manera ilegal, la audiencia no puede continuar y no se debe ya discutir la prisión preventiva, porque ello implicaría que el Estado se beneficia de su propia negligencia y de la violación que cometió en contra de los derechos fundamentales. El solo hecho de poner en marcha un modelo con repercusiones claras para las violaciones, generó que de inmediato se tomen correctivos importantes, como adoptar alternativas para una capacitación sobre los procedimientos policiales para la detención y directrices superiores sobre los supuestos para la aprehensión. Hasta el momento no se ha llegado a aplicar esta herramienta, porque no ha existido un caso en que se alegue la ilegalidad de la detención, al parecer las medidas tomadas por este cuerpo de seguridad para evitar arbitrariedades han funcionado.

- **Medidas alternativas a la prisión preventiva.** En esta materia, el cambio suscitado se ha centrado sobre todo en la aplicación de la caución. Durante la capacitación se destinó un apartado para

conseguir que los actores reflexionaran sobre el potencial de esta medida sustitutiva y se hicieron prácticas sobre su aplicación; los resultados hoy saltan a la vista pues, a pesar de los límites legales, su uso ha alcanzado un nivel relevante y se ha convertido en una opción real para garantizar la ausencia del imputado sin necesariamente recurrir a la privación de la libertad. A pesar de que como se anotó, es prematuro citar estadísticas, sí vale la pena indicar que de las primeras 9 audiencias pasadas, en 2 de ellas se ha utilizado esta opción procesal.

- **Revisión de las medidas cautelares.** A pesar del escaso tiempo de entrada en vigencia, en un par de casos ya se ha aplicado esta medida y en uno de ellos, se consiguió de manera efectiva dejar sin efecto la privación de libertad. Esta herramienta, de manera conjunta con la opción procesal que ha continuación se describe, ha servido para hacer realidad el concepto de que la excepcionalidad de la privación de libertad, no solo tiene una implicación en que la norma es su no aplicación, sino que de manera adicional, cuando se llega a emplear impone límites y controles concretos en el transcurso del tiempo. En este caso, permite verificar que la prisión preventiva que fue otorgada con anterioridad todavía justifique su imposición en el momento actual.

En materia de aplicación de la oralidad, estas audiencias han permitido romper una visión restrictiva que se ha consolidado en la ciudad de Cuenca, donde la oralidad en la etapa investigativa se practica solo en la primera audiencia. El haber conseguido la introducción de las audiencias de revisión de la medida cautelar a pesar de lo corto del tiempo de aplicación del modelo –2 en 15 días–, ha permitido dotar al proyecto de una nueva dimensión, porque se ha visto que en la práctica es posible aplicar esta metodología en cualquier momento de la etapa investigativa que se requiera adoptar una resolución.

- **Control de cierre de la investigación.** Es una herramienta que se ha utilizado como norma en todas aquellas audiencias que se ha otorgado la prisión preventiva. Permite controlar que los órganos de persecución penal no abusen de esta vía mediante la dilación innecesaria de su aplicación.

En materia de derechos fundamentales, el sistema penal en esta ciudad ha conseguido dar un paso radical, porque por primera vez, la comprensión de la medida cautelar pasa de una visión lineal, donde su otorgamiento se concibe como una medida permanente

con el solo límite establecido en la Constitución<sup>46</sup>, a una concepción integral, donde se llega a visualizar que su carácter de excepcionalidad demanda el garantizar que en los casos en que se acepte su uso, este debe ser lo más acotado en el tiempo posible. La nueva filosofía introduce una visión pragmática comprometida en defensa de las garantías básicas, establece una clara diferencia entre el daño causado a la libertad de una persona cuando permanece en prisión preventiva por 3 meses hasta llegar al juicio, que si es por 6.

En la práctica, la filosofía anotada se ha materializado en restricciones temporales para que la Fiscalía cierre la etapa de investigación. Durante las primeras audiencias, los tiempos han mediado entre los 25 y 45 días, como máximo ha llegado a la mitad del plazo legal establecido<sup>47</sup>. En caso que no se cumpla el plazo, la consecuencia es la fijación de una audiencia para revisar la medida cautelar, en la cual habrá un motivo para dejarla sin efecto el que el Ministerio Público no esgrima una razón válida para el quebrantamiento.

- **Vías alternativas al juicio oral.** Con respecto a estas, el nuevo modelo ha implicado un uso con marcadas diferencias:

Ya se ha dado el primer caso, donde se analiza y resuelve una desestimación en la propia audiencia, el caso se produjo en materia de tránsito, en un accidente sin daños a terceros donde el autor a su vez era la única víctima. La audiencia transcurrió sin novedad alguna y en ese momento se dio paso al uso de este mecanismo de depuración de casos.

En materia de procedimiento abreviado, como en su momento se anotó, es una vía que ya se aplicaba en la ciudad de Cuenca, en este sentido su introducción no denota una novedad. Pero ha surgido un modo de aplicación realizada con una visión distinta por el fiscal de tránsito de la ciudad de Azogues que conlleva una visión interesante con respecto al derecho de las víctimas. Por ejemplo, en el primer caso en que se aplicó esta medida existió una negociación con la defensa, en la que el fiscal puso como condición para la aplicación de esta vía la celebración de un acta de reparación del daño, en cierta manera, se consiguió combinar los beneficios del procedimiento abreviado con los acuerdos reparatorios.

<sup>46</sup> Un año para los delitos de prisión y seis meses para los delitos de reclusión.

<sup>47</sup> El plazo máximo en Ecuador es de 90 días, desde la instrucción y el cierre de la investigación, de manera lamentable se ha generalizado la práctica que todos los casos se cierran en este plazo; incluso, hay sectores que sostienen que el cerrar antes acarrea una violación a los derechos.

En materia de conversiones, todavía no se ha aplicado esta herramienta procesal, a pesar de que se llegó a conocer de un caso donde el fiscal y defensor llevaron a cabo las gestiones necesarias, pero a último momento no se concretó por negativa del ofendido.

- **Nuevas materias.** Como en su momento se destacó, existen otras vías alternativas al juicio oral en la materia de tránsito y adolescente infractores. En esta esfera, ya se ha conseguido pasar la primera audiencia donde en tránsito se aplicó un acuerdo reparatorio y se aprobó una sentencia en la propia audiencia. Es curioso anotar que en este caso concreto se consiguió algo inusitado. La sentencia se obtuvo antes de las 5 horas de haber sido cometido el delito.

La esfera de aplicación de la reforma en dos vertientes ha profundizado de manera significativa la aplicación de la metodología oral. La primera, referida a la implementación en delitos no flagrantes; dentro de la primera quincena ya se ha conseguido pasar la primera audiencia de este tipo y desde luego su aplicación implica un aumento relevante del alcance de la metodología oral.

La segunda ampliación, referida a las materias de tránsito y menores, ha conseguido otorgar un alcance relevante a la aplicación del sistema oral en una esfera importante de la administración de justicia. Ha sido un aspecto clave, para que la comunidad jurídica, la prensa local y hasta cierto sector de la ciudadanía, perciban un cambio real en el servicio. De hecho, como dato anecdótico se puede anotar que en este periodo inicial se han pasado más audiencias en la materia de tránsito que en el área penal.

A manera de conclusión, se puede decir que la experiencia de Azogues consiguió hacer realidad la introducción del sistema oral en casi la totalidad de decisiones que se toman en la etapa investigativa. Esta realidad dibuja un nuevo escenario y un reto para la justicia ecuatoriana; en este momento bastaría en esta ciudad, con extirpar algunos vicios de la audiencia preliminar y la de juicio y se estaría en condiciones por primera vez de hablar de que en una ciudad se ha conseguido instaurar un modelo de administración de justicia, que calza en el concepto de oralidad.

**c) Administrativo.** Una práctica prometedora ha sido la creación de una miniunidad interinstitucional, cuya finalidad es la constatación de los datos referentes a su arraigo social otorgados por el sospechoso en su versión, iniciativa inspirada en el modelo de servicios previos al juicio de Sudáfrica.

En su implementación ya se ha estructurado una metodología que desde luego todavía está en construcción. Con respecto a los procedimientos funcionales adoptados: se ha diseñado una ficha de uso interinstitucional, la misma cuyos apartados destinados a captar información deben ser llenados por los fiscales al momento de la toma de la versión; de manera adicional existen espacios para la verificación de la información, espacios que se completan por el policía de la Unidad, mediante visitas al domicilio, trabajo, etc.; en la práctica ha bastado un par de horas luego de la entrega del formato para realizar la labor de constatación. Con el objeto de que la información sea sometida a un exigente control de calidad y que la defensa también pueda hacer uso de este recurso, se ha llegado a acuerdos interinstitucionales, para que la defensa pueda tener acceso vía fax, al menos media hora antes de la audiencia.

Su estructura administrativa, por el momento, no pasa de ser un policía, un funcionario de la fiscalía a tiempo parcial, y el equipamiento disponible, que es una moto. En las primeras semanas de funcionamiento, ha sido una herramienta muy bien valorada por fiscales y defensores. Incluso, se puede hablar ya de su primera ampliación en la esfera de acción, de manera inicial se pensó que su aporte se centrara en los casos penales, pero se ha visto la conveniencia de ampliarlo a las restantes materias sin que haya existido ningún problema.

El empleo de esta metodología resulta prometedora; ha sido interesante constatar el avance en la calidad de las audiencias que esta metodología parece haber generado. En algunas de las ciudades de la región donde se ha instaurado la experiencia de discutir las medidas cautelares de manera oral, se ha notado una tendencia a adoptar nuevas prácticas de aplicación mecánica y una dificultad de implementar una efectiva discusión sobre la necesidad de la medida en el caso concreto –peligro de fuga–. Estos pocos días de aplicación llevan al autor a especular que el problema no solo pasa por la falta de las destrezas de los actores, sino de una base mínima informativa que les permita a los funcionarios cumplir su labor. Incluso, parece ser que las habilidades solo se pueden desarrollar cuando a la práctica diaria se suma el insumo informativo necesario, porque de otra manera la tendencia es, ante la falta de información sobre el caso, adoptar discursos prefabricados. Por lo expuesto, es que parecería ser que el garantizar mecanismos de investigación adaptados a la naturaleza de la audiencia, constituye una de las herramientas más fuertes que se puede contar para proteger los principios que defiende el modelo.

En la misma línea de garantizar una base informativa sólida para la audiencia, se ha llegado a un acuerdo para que la Policía, con el fin que de manera obligatoria entregue junto al parte, un certificado de antecedentes y también al momento ponga a disposición la base de datos de vehículos.

## CAPÍTULO IV

# UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS:

## Experiencia en la ciudad de Quito

### I. INTRODUCCIÓN<sup>48</sup>

La Unidad de Depuración de Denuncias de la ciudad de Quito consiste en un modelo de gestión destinado a implantar un proceso de selección y depuración temprana de causas que ingresan a la Fiscalía.

Persigue dos grandes objetivos: en primer lugar, afrontar el problema de la falta de respuestas que otorga el sistema penal; en Ecuador este dilema ha llevado al sistema acusatorio-oral, en algo más de cinco años de aplicación, al borde del colapso y a una crisis profunda de legitimidad. En segundo lugar, apunta a evitar que el Ministerio Público y la Justicia Penal en general disipen sus escasos recursos en denuncias sin futuro.

El problema que afronta este modelo de gestión le otorga un valor agregado, por estar ubicado en la puerta de entrada al sistema penal, posee un influjo estratégico alto y su impacto irradia todo el sistema penal. Si el modelo penal no se ocupa de racionalizar el ingreso de denuncias, es difícil que luego consiga efectividad al

---

<sup>48</sup> Este artículo es una segunda versión del ensayo editado en el año 2003, en esta ocasión se puede encontrar datos más precisos porque se basa en la información otorgada por el sistema informático del Ministerio Público. Véase, Zalamea Diego (2005), *Unidad de Depuración de Denuncias*, en Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación Vol. II y Reformas Procesales Penales en América Latina: Discusiones Locales Vol. III, CEJA, Santiago. De igual manera análisis más resumidos se hallan en los Informes de labores del Ministerio Público 2005 y 2006 y en la segunda evaluación de Fundación Esquel.

ordenar sus flujos internos. Cuando a los fiscales y policías llega una cantidad desproporcionada de casos, se vuelve demasiado tarde para intentar manejar la carga laboral.

Esta experiencia constituye un hito, ya que demuestra que el no contar con una legislación adecuada y recursos materiales y humanos suficientes, no son un problema insalvable para poder adoptar diseños funcionales que potencien de forma importante el funcionamiento de las instituciones del sector justicia.

Por último, es importante anotar un valor agregado de este proyecto. El proceso de implantación de esta experiencia ha sido el primer esfuerzo realizado dentro del sector justicia tendiente a adaptar el modelo de funcionamiento institucional con las exigencias del sistema acusatorio oral, incluso, es justo anotar que ha sido el proceso de implantación realizado más robusto del que se tenga memoria dentro del sistema penal ecuatoriano debido a que desde el primer momento estuvo sometido a una evaluación constante del desempeño funcional y los resultados obtenidos; el proceso de depurado ha sido intenso y ya lleva algunos años; ha existido un avance interesante en materia de profundización de la estrategia y ampliación a esferas que de manera inicial no fueron contempladas y, por último, son ya varias las réplicas conseguidas hasta el momento, tanto es así, que abarca jurisdicciones que en conjunto reciben de manera aproximada la mitad del total de ingresos.

## **1. DIAGNÓSTICO**

Tal vez el problema más serio que han debido superar los modelos reformados en la región es aprender a manejar la carga laboral. Ha sido una constante regional, la masiva demanda ciudadana de servicio de administración de justicia, de manera lamentable, salvo un par de excepciones, los sistemas penales se han visto desbordados y dan cuenta de atascos funcionales profundos.

El caso ecuatoriano en lo absoluto constituye una excepción, como ya se anotó, para el momento en que se diseñaba esta estrategia (2003), el sistema penal apenas conseguía responder a menos del 10% de los ingresos y de los años anteriores venía una carga acumulada aun mayor. Los resultados en la Fiscalía eran visibles desde el momento mismo que se pisaba un despacho fiscal de las ciudades grandes. El observar los archivos fiscales y el número de causas acumuladas, daban una idea clara de la situación que se sufría. Con

un agravante serio, la tendencia era que mes a mes el problema se acentuaba y era poco lo que la diligencia personal podía hacer para solventar la situación.

Este escenario se había convertido en fuente de una serie de problemas colaterales. El manejo del archivo se había vuelto un dolor de cabeza y había llevado a un caos a la mayoría de los despachos fiscales de las ciudades grandes. El desorden era ya una de las principales causas para que los casos que tenían todas las condiciones para llegar a obtener una salida de alta calidad, en la práctica no alcanzaran a pasar de una repisa.

En el aspecto anímico el impacto no era inferior, la constatación de los fiscales que nada podían hacer para revertir la bola de nieve laboral que se había generado a raíz de la implantación del nuevo sistema, trajo aparejado un nivel general de desánimo que de a poco se convirtió en indolencia. Además que una lección fáctica, que todo fiscal recibía al poco tiempo de entrar a laborar: lo “normal” es que las denuncias queden en el archivo sin respuesta alguna.

En este escenario se comprendió que era un tema de sostenibilidad del modelo el potenciar las medidas alternativas al juicio oral y de entre ellas había que privilegiar aquellas que mayor impacto tienen sobre el manejo de esferas amplias de la carga laboral. Al aproximarse a los cuellos de botella, se detectó que la mejor alternativa posible para tratar de instaurar un cierto orden, constituía el implantar un modelo de depuración temprana. En lo básico se pensó en instalar un diseño funcional que permitiese la efectiva aplicación de los mecanismos de selección de casos.

En este momento quedó en evidencia el desfase existente entre los requerimientos legales y el esquema funcional que preveía la reforma legal. Como en su momento se anotó, uno de los problemas serios del diseño legal es no haber establecido vías oportunas para responder a los delitos no investigables y a aquellos que por el bajo impacto social no justifican una intervención estatal. El intentar una reforma legal parecía una alternativa poco probable incluso en el mediano plazo y de manera clara estaba fuera del área de influjo de los promotores, por estos motivos no se la consideró siquiera como alternativa.

## 2. OBJETIVOS

El objetivo central del diseño funcional adoptado por el Ministerio Público es contar con un adecuado modelo de depuración temprana de denuncias que permita racionalizar el uso de recursos, disminuir el tiempo de respuesta en un sector importante de casos y otorgar una respuesta adecuada a un sector relevante de denuncias que ingresan al sistema.

Para cumplir este objetivo se fijaron cuatro metas concretas:

- 1) Filtrar aquellas denuncias que cuentan con las condiciones mínimas para iniciar la investigación. A su vez esta meta para su consecución demanda dos pasos intermedios:
  - a) Filtrar las denuncias que contienen hechos que no constituyen delitos de acción pública.
  - b) Filtrar las denuncias que contienen delitos que por falta de antecedentes no son investigables.
- 2) Conseguir celeridad en el servicio que se presta tanto a los usuarios internos y externos.
- 3) Disminuir el efecto que generan ciertas *prácticas sociales* que había, convirtiendo a la Fiscalía en productor de ciertos antecedentes, para trámites ante el Registro Civil, la Policía y compañías de seguros<sup>49</sup>.

El diseño de este proyecto tuvo la fortaleza de haber establecido metas concretas y realizado una proyección para valorar los logros esperados.

Meta	Rubro	Resultado proyectado
Meta 1	Filtrado de denuncias que no constituyen delito	5%
Meta 2	Filtrado de denuncias no investigables	25%
Meta 3	Tiempo máximo de respuesta	96h.

\* La meta del numeral 4 no es susceptible de valoración cuantitativa.

<sup>49</sup> Las dos primeras instituciones exigen la denuncia como requisito para renovar los documentos en caso de extravío o sustracción. En el caso de las Compañías de Seguro se exigían informes de las investigaciones para el pago de la póliza por delitos contra la propiedad.

Como objetivo indirecto se planteó efectivizar la persecución penal. Dado que con un correcto depurado de causas se conseguía liberar una importante esfera de recursos humanos con especial relevancia en la Fiscalía y Policía, y se esperaba que esto se reflejara en una mayor efectividad en los casos que sí son susceptibles de éxito.

### **a. Descripción del proyecto**

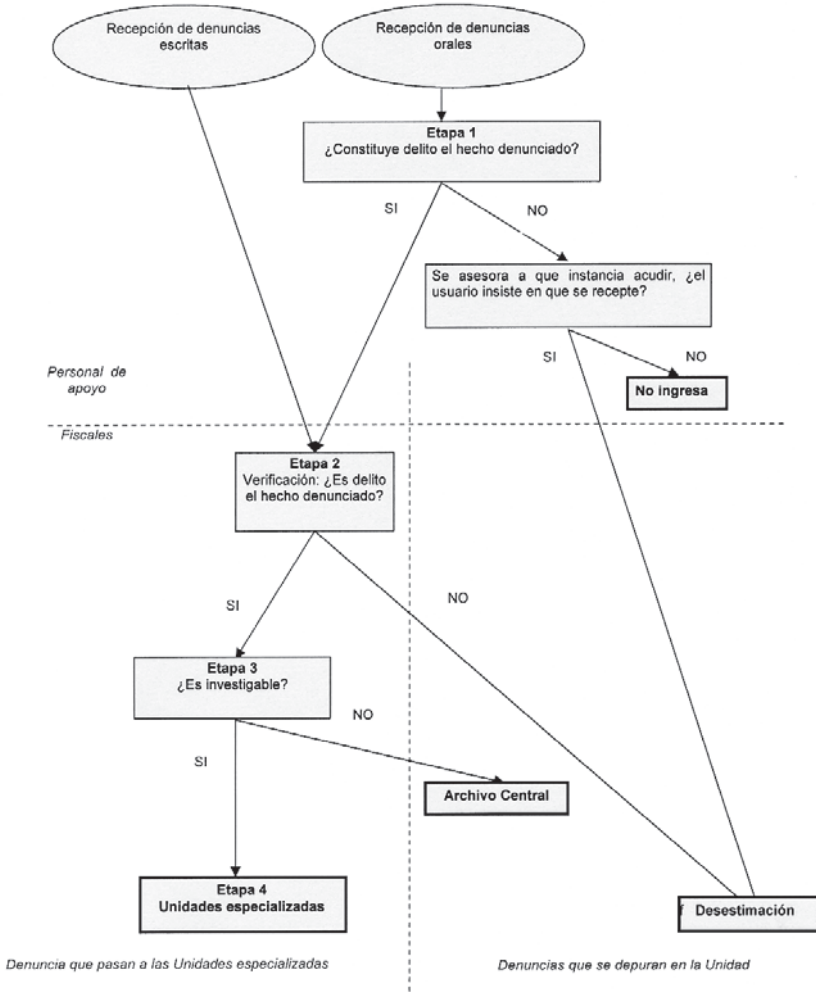
Desde diciembre de 2003 hasta abril de 2004 bajo la dirección de la Ministra Fiscal de la Nación, la Jefatura de Protección a Víctimas y Testigos elaboró el diseño de la Unidad de Depuración de Denuncias. El principal reto constituyó cómo introducir mecanismos de selección de casos que de acuerdo al marco normativo no estaban consagrados. Luego de reflexionar a fondo se visualizó que se podía conseguir, mediante un diseño adecuado del esquema funcional, responder de manera efectiva al menos a los delitos no investigables, sin violar ninguna norma ni derecho de los intervinientes. Una vez descrito el esquema funcional se volverá sobre este tema.

Con respecto al principio de oportunidad, fue dejado de lado, al considerar que la posibilidad de no investigar un delito en virtud de la relación costo-beneficio para la sociedad, era una alternativa demasiado arriesgada como para ser introducida, en un momento en el cual el apartarse de una norma legal expresa<sup>50</sup>, de manera casi segura acarrearía el rechazo integral del proyecto. Pero como se describirá más adelante, el esquema funcional sin costo adicional de ningún tipo puede responder de manera adicional también a este requerimiento.

Su creación se materializa el 30 de abril de 2004 mediante un acuerdo institucional. El proceso de implantación incluyó una etapa de preparación en la que se afinaron aspectos, tales como: la herramienta informática, infraestructura física, designación del recurso humano, capacitación, validación del diseño y del software. El funcionamiento comienza el 5 de julio de 2004, con un diseño funcional que es recogido en el siguiente esquema:

---

<sup>50</sup> En Ecuador no está consagrado el principio de oportunidad.



Etapa 1.- Las denuncias orales son receptadas por ventanilla, si el funcionario detecta que no es delito de acción pública el hecho denunciado, con el apoyo de un Fiscal, asesoran al usuario sobre la institución a la que le corresponde tramitar su pedido (comisaría, juzgados de distinta índole, etc.). En caso de que el usuario no acepta el consejo o la denuncia sí hace referencia a un hecho que constituye delito, pasa a la Etapa 2. En la ventanilla de denuncias se recoge un conjunto de información que servirá para la impresión de formatos preestablecidos durante todo el trámite y para el levantamiento de estadísticas institucionales.

Etapa 2.- Las denuncias orales que han superado la primera etapa y las denuncias escritas, pasan a ser revisadas por los fiscales, donde se verifican si el acto constituye delito o hay algún impedimento legal para iniciar la investigación, de ser así se desestiman.

Etapa 3.- El propio Fiscal, en el caso de que la denuncia contenga un hecho que constituye delito, realiza una segunda pregunta: ¿se cuenta con los antecedentes mínimos que permitan iniciar la investigación? De no contar con antecedentes mínimos pasan al archivo central de la Unidad, se genera automáticamente una carta al usuario que luego de indicarle que su caso no está cerrado e invitarle a aportar cualquier información, se le hace saber que por falta de antecedentes no se va a iniciar la investigación y quedará en este archivo, hasta que aparezcan nuevos indicios que permitan investigar. Con la comunicación al usuario, el diseño original pretendía de manera inmediata dar a conocer el problema que obstaculizaba el trámite de su denuncia y otorgarle la posibilidad de reclamar o aportar para superar la traba que se presentaba<sup>51</sup>; esta estrategia es fundamental para garantizar la transparencia del modelo funcional y para crear una vía para que las víctimas puedan ejercer su derecho a oponerse a la decisión.

Etapa 4.- Las denuncias que sí cuentan con antecedentes mínimos, son clasificadas de acuerdo a su naturaleza y pasan a las distintas unidades especializadas para iniciar la investigación.

En resumen, el modelo funcional consta de tres filtros sucesivos: un filtro informal de asesoramiento para no ingresar delitos que no constituyen delito, desestimación de los casos ingresados que no cumplen con el requisito anotado y envío al archivo central de los casos no investigables.

Antes de proseguir con la descripción de ciertas características del modelo, es importante retomar el tema de la falta de norma legal. Como se evidencia en el esquema, el modelo administrativo concentra los casos no investigables en un archivo central, pero de ninguna manera se cierra el caso. Lo que se hace es agrupar los casos para su manejo por parte de una estructura administrativa dotada de un diseño técnico para hacerles frente; estrategia que ha permitido: otorgar en 48 horas una respuesta franca y directa sobre la situación de su denuncia, garantizar un mejor servicio en mate-

<sup>51</sup> Véase, apartado “Debilidades” de este Capítulo.

ria de atención<sup>52</sup> y, al no mezclarlos con los casos que cuentan con las condiciones para iniciar la investigación, precautelar la capacidad operativa de la institución. Desde luego, si antes que se cumpla el plazo que tiene la Fiscalía para investigar aparecen indicios que estructuran una vía que permita iniciar la investigación, el caso se remite de inmediato a las unidades especializadas. Por razones de orden, se reserva para el apartado de cuestionamientos una explicación más detallada de la no violación de derechos de los ofendidos.

El modelo recoge una adecuada división de trabajo entre el personal administrativo y los fiscales. Se consiguió compaginar dos necesidades: maximizar un recurso valioso como el tiempo de los fiscales y evitar que las decisiones de fondo sobre el futuro de las causas sean tomadas por funcionarios de apoyo.

El personal técnico jurídico e informático realizaron un trabajo meticuloso en este tema, al punto que el trabajo del fiscal hoy se circunscribe a tomar la decisión del caso y seleccionar en la pantalla de su computador una de las ventanas marcadas con los destinos posibles. Al haber formatos prefijados y con anterioridad estar ingresada al sistema informático los datos necesarios para individualizar el caso, los escritos respectivos se generan de forma directa y están listos para la firma del fiscal.

La estrategia utilizada por los promotores para conseguir implantar la Unidad de Depuración de Denuncias, tuvo tres frentes: el primero, relacionado con garantizar el apoyo interno que permita implantar el diseño funcional; el segundo, relacionado con la capacitación de los funcionarios involucrados; y un tercero, relacionado con el desarrollo del sistema informático.

En términos generales, el primer frente, destinado a conseguir el apoyo interno, pecó de superficialidad en su implementación y como se podrá ver en el capítulo que sigue, los costos aparecieron de inmediato. La estrategia estuvo constituida por dos líneas de acción: la primera, consistió en la elaboración y presentación a la Ministra Fiscal de la Nación de un proyecto detallado de la estructura, esquema funcional y resultados esperados por el nuevo modelo. Dado que el Ministerio Público es una institución jerárquica, se

---

<sup>52</sup> El acceso a un caso en el archivo toma pocos minutos, en tanto que en las Unidades puede tomar días.

pensó que era suficiente para garantizar su éxito, y de cierto modo la primera impresión fue que se tuvo razón, pues de manera efectiva se consiguió implantarla, pero la falta de una base de apoyo más sólida a mediano plazo pasó su factura. Una vez aceptada su creación, se puso en práctica una segunda fase, destinada a difundir el diseño y validar el modelo con los funcionarios de la Fiscalía, con el fin de disminuir las resistencias futuras y conseguir un verdadero compromiso con el proyecto; en concreto se dictaron cursos a los fiscales jefes de las Unidades Especializadas de las dos ciudades más grandes<sup>53</sup> del país –Quito y Guayaquil–, y de manera aparente, se pensó en ese momento que se consiguió el apoyo al modelo propuesto. Al ser una estrategia relevante para la institución en su conjunto, en algún momento se consideró en realizar una difusión entre todos los fiscales, pero por el costo en tiempo y recursos se restringió simplemente a los jefes de unidad.

El segundo frente fue la capacitación al personal de la Unidad, se puso énfasis en conseguir la comprensión global del funcionamiento del modelo, la división de roles, las tareas que cada funcionario de manera concreta debía cumplir, la implantación de imágenes sobre las prácticas a adoptarse por cada uno de ellos y finalmente se trató de visualizar y afrontar los posibles problemas que se iban a presentar. De acuerdo a los actores, la capacitación consiguió cubrir las expectativas y necesidades. Visto de manera retrospectiva el proceso contó con un enfoque adecuado de lo que la capacitación debía cumplir en esta etapa, pero tuvo la seria limitación de que al no haber partido de una experiencia anterior, no se contaba con un conocimiento acabado de pequeños detalles funcionales, que a larga complicaron el proceso.

El último frente fue el desarrollo de una herramienta informática, la misma que incluye un Software, que entre otras aplicaciones permite: realizar el seguimiento de causas, la medición del trabajo de cada funcionario y el tiempo que demora cada trámite, el levantamiento de una base de datos y la obtención de estadísticas, la elaboración inmediata de documentos, tales como: actas de denuncias que pasan a las unidades, escritos de desestimación y oficios. La solución informática ha sido una pieza clave para el éxito del modelo, debido a que permitió sumar las ventajas del diseño a las de la tecnología; en conjunto permitieron alcanzar

---

<sup>53</sup> En la ciudad de Quito los fiscales se hallan divididos en un total de 13 Unidades especializadas por delitos.

mejorías en aspectos tales como: ahorro de recursos, celeridad en los procesos funcionales y en general, calidad de servicio. Visto en retrospectiva el proceso, se debe anotar que hubo muchos detalles posteriores que ajustar, de hecho, la entrada en funcionamiento de la Unidad constituyó más que un momento de entrega de un producto terminado, un verdadero punto de partida para un continuo proceso de depuración y perfeccionamiento basado en los requerimientos prácticos de los actores. Pero es importante destacar que desde el primer momento el grado de ajuste entre el sistema informático y el esquema funcional, constituyó una fortaleza del proceso.

Para el uso de la herramienta informática en la fase de capacitación, se dedicó un tiempo importante al desarrollo de habilidades de los usuarios. Desde luego, este hecho no evitó que el personal de informática tuviera que trabajar de manera casi permanente en la Unidad cuando el modelo entró en producción.

La implementación del proyecto no demandó de un incremento sustancial del recurso humano, la variación del nuevo esquema frente al que con anterioridad laboraba en las ventanillas de denuncias, se recoge en el siguiente cuadro:

	Antes	Implementación	Inversión
Fiscales	0	2	2
Personal de secretaría	1	3	2
Receptores	4	4	0
<b>TOTAL AUMENTO</b>			<b>4</b>

Con el objeto de valorar de manera económica la inversión en la Unidad, de manera anual un fiscal cuesta un promedio de US\$ 2.557 y el personal de secretaría (en este caso concreto con rango de amanuense) US\$ 1.082, es decir, US\$ 7.278 mensuales en total. Pero en la ciudad Quito no se efectuó una inversión adicional, porque el personal se reubicó del ya existente y se obtuvo de las Unidades más favorecidas por el esquema funcional, como por ejemplo delitos contra la propiedad.

Con la puesta en marcha surgieron algunos problemas de los cuales se dará cuenta más adelante; y luego de algo más de un mes se decidió reforzar la unidad con 2 fiscales adicionales e incluso luego de unos 6 meses, se sumó uno más en el intento de superar un periodo crítico, al momento la Unidad luego de una revisión funcional a fondo ya ha vuelto al número inicial. No hubo inversión eco-

nómica en infraestructura física, se aprovechó la capacidad existente. En cuanto a la inversión en tecnología, para no tener problemas con la implantación del nuevo software se reubicaron las máquinas existentes y se adquirieron 11 ordenadores nuevos, que con sus respectivas licencias y los puntos de red costaron aproximadamente \$ 20.000; a pesar de que la Unidad contaba con 5 computadores se prefirió partir de equipos nuevos para garantizar la fiabilidad del servicio. El desarrollo del software, gracias a que se hizo con recursos propios de la institución, tuvo un costo sumamente bajo, en sueldos se pagó aproximadamente \$ 10.000.

## **b. Resultados**

Esta versión de la experiencia se escribe en marzo de 2007, cuando la Unidad está a un mes de cumplir 3 años de funcionamiento. Se trata de un modelo funcional ya consolidado, donde a pesar de los difíciles momentos que ha pasado, de los cuales se dejará constancia más adelante, hoy en día parece poco probable que su esquema funcional vuelva a tener un periodo de crisis profunda.

Este apartado se ha estructurado en base a las metas establecidas.

- 4) Conseguir celeridad en el servicio que se presta tanto a los usuarios internos y externos.
- 5) Disminuir el efecto que generan ciertas *prácticas sociales* que había, convirtiendo a la Fiscalía en productor de ciertos antecedentes, para trámites ante el Registro Civil, la Policía y compañías de seguros<sup>54</sup>.

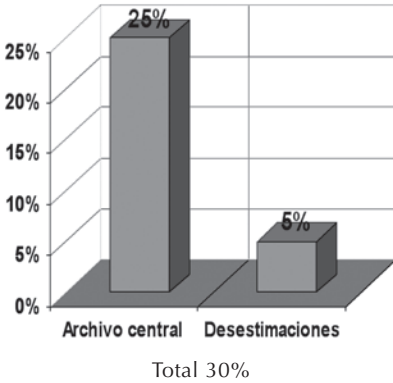
## **3. FILTRAR AQUELLAS DENUNCIAS QUE CUENTAN CON LAS CONDICIONES MÍNIMAS**

El siguiente cuadro da cuenta de manera global de los resultados proyectados versus los obtenidos<sup>55</sup>:

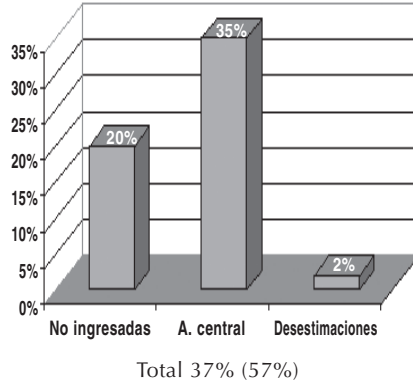
<sup>54</sup> Las dos primeras instituciones exigen la denuncia como requisito para renovar los documentos en caso de extravío o sustracción. En el caso de las Compañías de Seguro se exigía informes de las investigaciones para el pago de la póliza por delitos contra la propiedad.

<sup>55</sup> La cifra de las no ingresadas por asesoramiento, se colocan entre paréntesis por no ser verificables desde el sistema informático.

### Resultados proyectados



### Resultados obtenidos



Este cuadro demanda un estudio más detallado, como se recordará cuando se lo estableció, se estructuró a su vez dos submetas:

**a) Filtrar las denuncias que contienen hechos que no constituyen delitos de acción pública.** Para el cumplimiento de esta submeta, el diseño de gestión dedicó dos de los tres filtros con que cuenta:

- *Primer filtro.* Como se observa en el gráfico, hubo un error en el diseño de las metas, no se valoró el impacto del primer tamiz. Es cierto que se trata de un filtro informal, ya que la depuración consiste en el simple asesoramiento de no ingresar la denuncia por no constituir un delito de acción pública, de hecho, el sistema informático no puede arrojar datos concretos de su efectividad, pero todo lo indicado no obsta para que no pueda ser efectivo.

Ante la necesidad de valorar su impacto y la falta de un mecanismo más objetivo, se decidió recurrir a la experiencia de los actores. De manera concreta se les preguntó: ¿De cada 10 casos, cuántos no ingresan gracias al asesoramiento que se le brinda al usuario con apoyo de los fiscales?, la respuesta más conservadora fue de 2, la más optimista fue de 4, para efectos del cálculo se tomó la primera; la misma que representa un 20%, pero como los datos por no ingresar al sistema informático no son susceptibles de verificación externa la cifra se ha colocado entre paréntesis.

- *Segundo filtro.* Utiliza como vía legal para su funcionamiento la desestimación. De manera aparente habría un fracaso, debido a que, si se comparara los resultados obtenidos frente a los proyectados, se pensó que al menos serían depuradas un 5% de las

denuncias, pero cuando se revisa la cifra obtenida esta alcanza apenas a un 2%, esto es menos de la mitad. Se debe tener en cuenta que, cuando se realizó la proyección, la cifra del 5% se consideró incluso conservadora, ya que por la cultura existente, donde el ciudadano común no cuenta con un conocimiento técnico que le permita diferenciar los delitos de acción pública que son los únicos que se denuncian en la Fiscalía y una tendencia de los abogados a querer convertir conflictos de otras materias (ej. civiles y laborales) en penales, era lógico pensar que con un desempeño adecuado se podría superar con facilidad esa meta.

Un análisis más profundo de esta cifra muestra que este dato no revela un fracaso en el filtrado de denuncias que no constituyen delito, sino que es consecuencia de la omisión en la proyección del impacto del primer tamiz al que ya se hizo referencia en el literal anterior. Si se consigue evitar que un 20% de las denuncias que deberían ser desestimadas por esta causa no ingresen porque se asesora al ciudadano sobre el destino adecuado de su trámite, es lógico que el número de causas que se quedan en este cedazo tienen que bajar de manera radical. Esta interpretación de los datos es compartida por los actores, por ejemplo el jefe de Unidad comentó: *“Cuando los receptores que son 4, perciben que hay algún caso en el que hay duda que no es delito el hecho denunciado, vienen ante los fiscales y conversamos de lo que se trata, así podemos canalizar de mejor manera a otras instancias judiciales... sin ser porcentajes exactos de diez casos entre tres o cuatro no ingresan a la Fiscalía y estos casos no entran a las estadísticas del 40% de depuración, esto ha permitido que no existan muchas desestimaciones en esta unidad”*.

En resumen, el número de casos que no constituyen delito y que han sido tamizados por los dos filtros sucesivos establecidos alcanza los 22 puntos porcentuales, cuando la meta fijada apenas era un 5%.

**b) Filtrar las denuncias que contienen delitos que por falta de antecedentes no son investigables.** El tercer filtro está destinado a aquellos casos que por falta de antecedentes de facto constituyen infracciones que no son susceptibles de ser investigadas. Las cifras estadísticas muestran que la realidad ha superado de manera holgada la segunda meta planteada. En el archivo central hoy en día quedan el 35% del total de denuncias; se debe recordar que el mínimo planteado en el proyecto era del 25%.

Esta cifra además ratifica la afirmación realizada en el primer capítulo, cuando se analizaban las vías alternativas al juicio oral, se

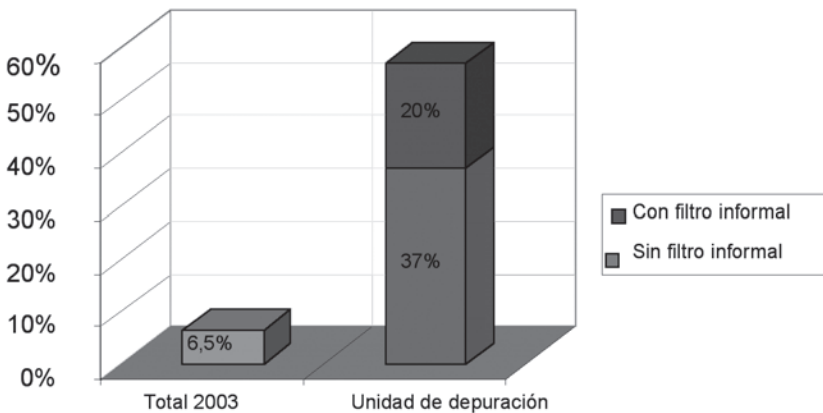
calificó de irreal el diseño legal. El mostrar que una de cada tres denuncias solo por esta causa no puede ser respondida de manera adecuada por el sistema penal, muestra el nivel de desajuste.

**c) Logros globales en materia de depuración.** Para cerrar este apartado, es importante introducir algunas de las reflexiones que permitan ubicar en perspectiva la magnitud de los logros globales conseguidos en materia de depuración. Para el efecto se introducirán 3 mediciones:

Se presenta un análisis del número de casos que llega en promedio a cada fiscal con la unidad, frente a los que hubieren llegado si no existiera la unidad y por último, un gráfico global del comportamiento de los mecanismos de selección de casos que muestra el influjo de esta Unidad en el total de respuestas que ha otorgado el sistema.

- La primera, consiste en una comparación de lo trascendente que fue el resultado conseguido frente a la realidad que vivía hasta ese momento el sistema de justicia ecuatoriano. El logro significó una ruptura en materia del número de casos que conseguía otorgar respuesta. A pesar de que el siguiente cuadro muestra una comparación injusta porque, la cifra tomada del año 2003<sup>56</sup> corresponde la total de respuestas; frente a la cifra de la ciudad capital, que solo corresponde a los mecanismos de depuración aplicados en esta sola Unidad, las diferencias son notorias.

**Depuración conseguida en la Unidad de Depuración de Denuncias versus la línea de base**

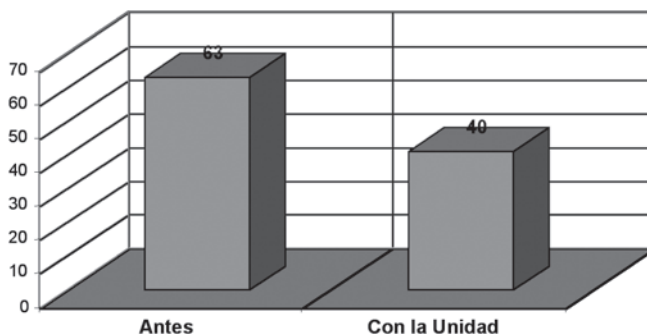


Fuente: Ministerio Público.

<sup>56</sup> Año anterior al ingreso del modelo de depuración de denuncias en la ciudad de Quito.

La segunda reflexión guarda referencia a qué es lo que habría sucedido en la carga de trabajo mensual por fiscal en el año 2006 en la ciudad de Quito, si se hubiese mantenido el modelo tradicional, donde no existía depuración previa y toda denuncia que ingresaba era repartida entre los fiscales.

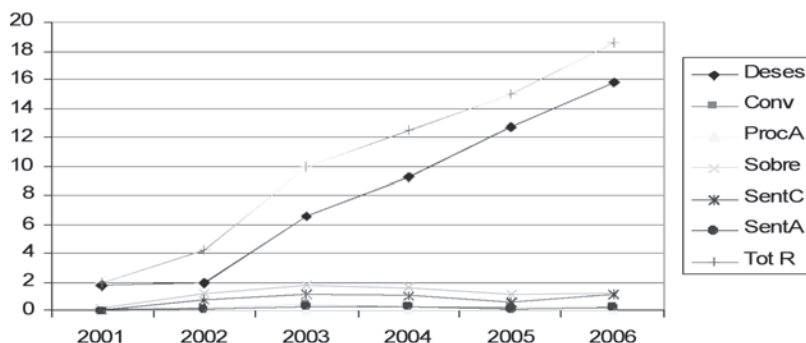
### Número de casos que llegan mensualmente por fiscal con la Unidad versus los que llegarían sin la unidad



El haber disminuido el ingreso en 23 denuncias mensuales por fiscal o lo que es lo mismo la tercera parte del total que le llegan, no es una cifra despreciable. A pesar de que para este cálculo no se incluyó el logro conseguido por el filtro informal, en cuyo caso la diferencia hubiese disminuido a la mitad.

Por último, resulta interesante reflejar un gráfico que de manera comparativa muestra el número de respuestas ofrecidas por el sistema penal en su conjunto y su progresión desde que entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal.

### Tendencia de respuestas por tipo de delitos



Fuente: Ministerio Público.

El gráfico que fue incluido permite realizar un par de precisiones. Se debe partir de que un sistema sano debe aproximar el número de ingreso de denuncias a los casos que consigue dar respuestas por todas las salidas establecidas. Bajo esta óptica, se observa que el sistema ecuatoriano sufre una severa crisis, la brecha entre los ingresos y las respuestas llega casi al 80% en 2006. Sin embargo es importante anotar que el panorama tiende a mejorar de forma radical con el paso de los años.

Ahora, si se analiza el aporte de cada una de las salidas, resulta evidente que el logro global conseguido va de la mano con el avance alcanzado en materia de desestimaciones. El gráfico muestra que algo interesante ha sucedido en la justicia penal ecuatoriana en materia de desestimaciones, una visión global del proceso muestra que la única intervención estructural es precisamente la introducción de la modalidad funcional descrita, la misma, que como se anotará más adelante ya alcanza una cobertura de 4 ciudades. Es interesante ver cómo una intervención sencilla consigue un nivel de efectividad capaz de producir un viraje en la productividad de todo el sistema penal y el logro es aun más elocuente, cuando se lo compara con la tendencia alcanzada en materia de depuración de causas frente a las áreas no trabajadas<sup>57</sup>. Es importante anotar que la conquista conseguida se plasma de manera clara, a pesar de que por falta de norma legal no se llega a reportar el número de casos que quedan en el archivo central, solo entran a la estadística cuando, cumplido el plazo legal, son desestimados.

#### **4. CELERIDAD EN EL SERVICIO**

Con respecto a la segunda meta fijada: la celeridad del servicio. En concreto como indicador se ha fijado el número de respuestas que el sistema consigue otorgar frente al total de ingresos, en un lapso inferior a las 96 horas.

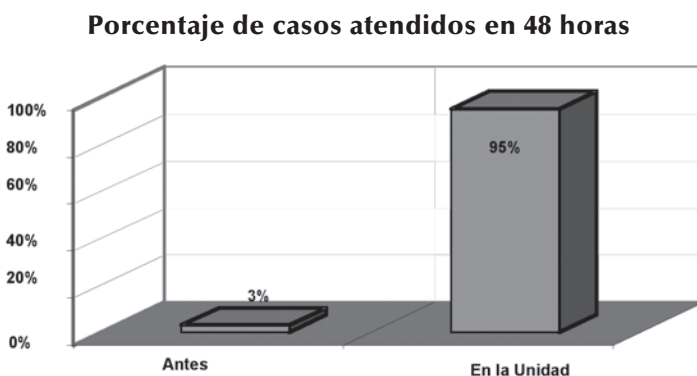
Se debe anotar que desde el primer momento se vio que esta meta se cumplió con suma facilidad y para crear un verdadero reto y propiciar una mejora en el servicio se decidió replantearla mediante una disminución del plazo a la mitad: 2 días.

---

<sup>57</sup> A pesar de que la cobertura alcanza a ciudades donde se recibe de manera aproximada la mitad de denuncias.

Se debe realizar una advertencia, esta es que en el intento de reflejar la variación que ha conllevado la inclusión de este diseño de gestión, en las mediaciones realizadas, referidas a la muestra del funcionamiento del sistema con la anterioridad a la creación de Unidad, se incluye el monto solo relacionado con las desestimaciones, pues antes no estaba prevista la alternativa del archivo central.

El primer indicio importante es verificar la diferencia porcentual alcanzada en un tiempo óptimo para una vía de depuración temprana, para el efecto se comparó una muestra obtenida antes del modelo (30 casos) con los datos arrojados por el sistema, la diferencia es gráfica al mostrar cuántas denuncias consiguen desestimarse en un tiempo máximo de 48 horas.



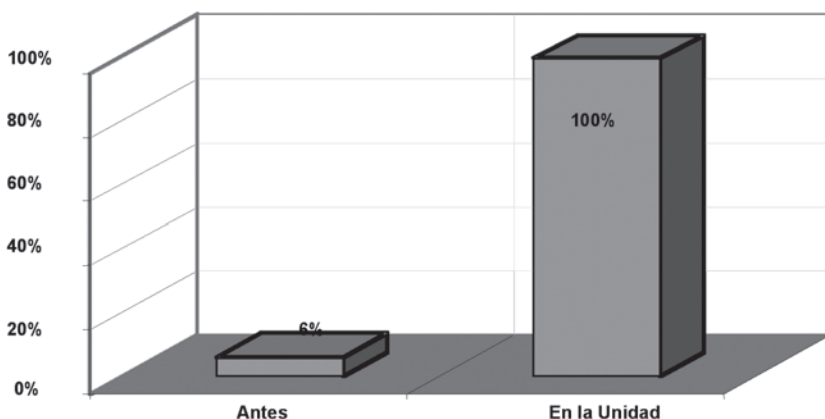
Es cierto que la comparación no es del todo justa, porque existe una circunstancia que tiende a elevar el promedio de tiempo y solo afecta a la muestra anterior: existen casos que en principio no son susceptibles de detectar que no constituyen delito con la lectura de la denuncia, pero que luego en la investigación aparece reflejada su real naturaleza. Para tener una idea del influjo que pudiese tener esta circunstancia, se procedió a realizar una revisión de la muestra tomada y fueron menos 2 los casos que por su texto se encontraban que podían caer en este supuesto, por tal motivo, se debe tener presente que se acepta que existe una distorsión, pero se aclara que su influjo es bajo<sup>58</sup>. Cuando se analiza la magnitud de la diferencia, se comprende que la influencia del mencionado factor está lejos de explicar el cambio registrado. Por ejemplo, basta anotar que en promedio, los casos con el viejo modelo funcional alcanzaron los

<sup>58</sup> Según el cálculo realizado sin estos dos casos el tiempo bajó 2,6% del total de esta muestra.

509 días; o que el número de casos que cumplieron la meta de las 48 horas con la introducción del modelo de gestión se incrementó en un 3.000%.

Un segundo aspecto importante es verificar cuántas denuncias han sido evacuadas en un plazo prudente, dentro del cual se pueda considerar que la respuesta es “temprana”. Para el efecto, tuvo que fijarse un parámetro y se lo hizo en 15 días<sup>59</sup>.

### Número de causas atendidas en 15 días



A pesar de que de manera porcentual la cifra de casos que con el modelo anterior se consiguen desestimar en 15 días frente al conseguido en 48 horas, se duplica, dada la baja representatividad del logro inicial, no acarrea mayor diferencia en el resultado total y la desproporción también en este caso es abismal.

El efecto temporal, dentro del funcionamiento de un sistema de filtrado de denuncias, es un aspecto central y tiene repercusiones en otros aspectos de alta incidencia, como es el ahorro de recursos y la calidad de servicio.

Uno de los objetivos de un diseño de depurado temprano de causas, es el tema económico. En esta materia, toma relevancia la constatación que de forma habitual las estrategias utilizadas para conseguir celeridad y ahorro de recursos, suelen ser similares, así entre los más comunes suelen estar: la simplificación de trámites, eliminación de pasos superfluos y mecanización de ciertos procesos. En

<sup>59</sup> Desde luego la decisión para determinar el plazo fue subjetiva.

este sentido, resulta lógico pensar que el que se haya logrado una baja sustancial en los tiempos, es un buen indicio de que se ha conseguido un uso adecuado de los medios disponibles. De manera adicional, se debe tomar en cuenta que existen costos que se multiplican por el solo paso del tiempo, sin una resolución efectiva de los casos; por ejemplo, la inversión requerida para el manejo de archivo y seguimientos de causas.

Respecto a la calidad de servicio, la repercusión del aspecto temporal es igual de trascendente. El otorgar una respuesta transparente en un par de días, a todas aquellas denuncias que desde un primer momento no tienen las condiciones para proseguir con la investigación, frente a la opción de permitir que se demore de promedio 509 días, implica una variación sustancial.

A modo de resumen de los resultados, es útil juntar los factores: tiempo, depuración y recursos; el panorama puede resumirse de la siguiente manera: en menos de 48 horas, 2 fiscales depuran el 37% (con el filtro informa 57%) de las causas que ingresan para un total 69 compañeros.

## 5. VARIACIÓN DE PRÁCTICAS SOCIALES

Con respecto al objetivo de disminuir las prácticas sociales que generan el ingreso de denuncias que no tienen futuro o incluso las que no son delito. Este objetivo, a diferencia de los anteriores, no es susceptible de ser satisfecho por el diseño funcional por sí solo, de manera adicional, se requieren de resoluciones de tipo político lideradas por la Unidad.

La implementación dejó en evidencia que las instituciones del sector justicia, si actúan de forma estratégica y coherente con sus metas, tienen un margen no despreciable de acción sobre otros actores sociales. En concreto, en base a una norma que no se ajusta al modelo oral, pero que fue útil para la estrategia, la misma que establece que la indagación previa es reservada para terceros<sup>60</sup>, se negó de manera sistemática las certificaciones sobre las investigaciones realizadas en solicitud de las aseguradoras. El resultado es que en unos cuantos meses las compañías cambiaron sus requisitos, la Fiscalía dejó de asumir este costo y los usuarios se vieron liberados de un requisito absurdo.

<sup>60</sup> En la legislación ecuatoriana, esta denominación se usa para el periodo de la fase investigativa anterior a la formulación de cargos.

De similar manera se pensó en gestionar de manera oficial ante la Policía y el Registro Civil para la eliminación de exigencias, tales como: tener que presentar la denuncia para el trámite de renovación de licencias, matrículas de vehículos o cédulas de identidad en caso de pérdida del documento o, al menos, que el trámite se canalice ante otras instancias como son las notarías. A pesar de que se hicieron algunos intentos, la tibieza de la decisión y la falta de la persistencia en la estrategia conllevaron a que, en la práctica, la estrategia se diluya en un par de reuniones donde se consiguieron algunas manifestaciones de buena intención, pero el sistema penal sigue con esta carga laboral inútil.

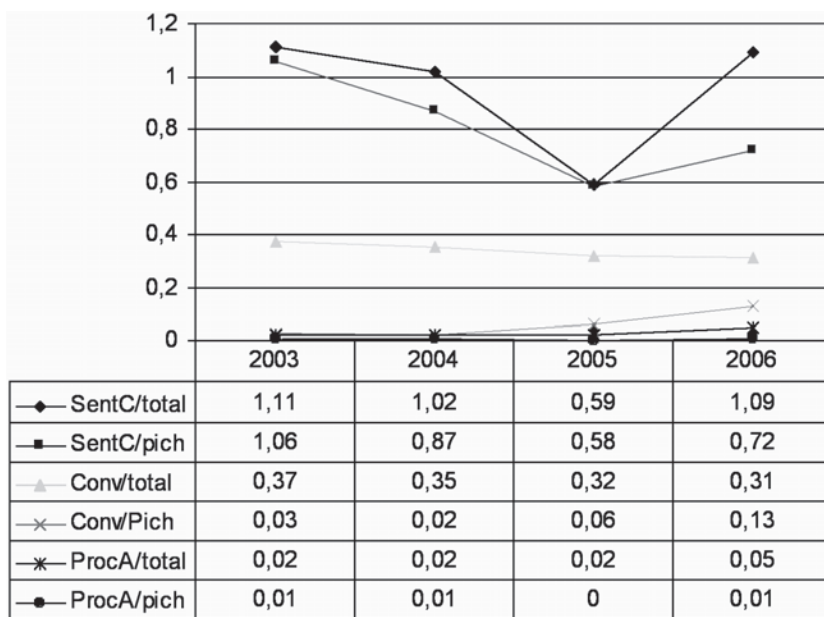
## **6. OBJETIVO INDIRECTO**

Con respecto al cumplimiento del objetivo indirecto de obtener una mayor efectividad en la persecución penal. A pesar de que se tiene conciencia de que es difícil medir el impacto que una causa tiene en un resultado global, era relevante al menos tener una idea si el haber establecido un mecanismo de depuración efectivo se reflejaba o no en la efectividad de otras vías de mayor calidad en la persecución penal.

El primer indicio preocupante se refleja en el cuadro introducido referente al total de respuestas y al aporte de cada una de las salidas que fue incluido. Como se puede ver en este, el aumento en el porcentaje de respuestas va de la mano con el comportamiento de las desestimaciones, en tanto que las respuestas restantes permanecen en un nivel bajo y estacionario. A pesar de que es difícil sacar conclusiones sobre la influencia de las desestimaciones en el aumento de las respuestas de mayor calidad. Al menos a nivel nacional se descarta una correlación.

A pesar de que desde el primer momento se tiene conciencia y se advierte de que los resultados no son de por sí demostrativos, pero para tener al menos una idea de si existe o no algún reflejo de esta causa en los resultados conseguidos, se decidió introducir un cuadro comparativo desde los años 2003 al 2006, donde se refleja la tendencia de las repuestas que desde el punto de vista de la Fiscalía son las de mayor calidad, con el fin de comparar la tendencia si en el año 2004 se produce una tendencia distinta en el mencionado distrito en relación al comportamiento nacional:

### Tendencia del distrito de Pichincha frente al total nacional en respuestas de alta calidad



Fuente: Ministerio Público.

Es lamentable tener que anotar que uno de los aprendizajes consistió en tomar conciencia de la ingenuidad que se tuvo, al creer que bastaba con liberar un recurso valioso como el tiempo fiscal, para que este se reinvertiera en los casos de mayor calidad y se consiguiese una mejora en las salidas que implican una mejora en la persecución penal. El cuadro adjunto demuestra que en las tres vías, el Distrito de Pichincha consigue resultados más bajos que el resto del país y, en términos generales, en el año 2004, fecha en que se introduce la Unidad y baja la carga laboral que ingresa a los fiscales, no se verifica una ruptura en la tendencia; tal vez con la única excepción puede hallarse en la conversión, donde la tendencia nacional tiende a descender mientras la del distrito es ascendente, pero es tan baja la diferencia que no guarda relación con la proporción de la denuncias filtradas.

Los resultados generados, hacen que se tienda a pensar que la carga de trabajo que disminuyó en fiscales y policías, parece haber tenido una repercusión mayor en la mejora de las condiciones laborales de los funcionarios frente a lo sucedido en la persecución criminal.

Este aprendizaje fue importante porque fue un disparador para otras intervenciones que más adelante se describirán<sup>61</sup>.

## 7. LOGROS CONSEGUIDOS QUE NO FUERON PROYECTADOS EN EL DISEÑO ORIGINAL

a) El tener una Unidad especializada para la depuración de denuncias, ha generado un espacio de reflexión sobre el ingreso indiscriminado de causas. La iniciativa más relevante surgida de la Unidad consistió en enviar una consulta al Procurador de la Nación, con el objeto de que se pronunciara si el salario mínimo vital que hoy en día ya no existe y que su valor fue de cuatro dólares<sup>62</sup>, debía ser remplazado para el efecto de dividir las contravenciones de los delitos contra la propiedad por el salario unificado que tiene un valor de US\$ 170. De conseguirse un pronunciamiento positivo se evitaría que muchas denuncias insignificantes entorpezcan el sistema penal, de manera lamentable el Procurador no se pronunció, pues consideró que era competencia de la Corte Suprema de Justicia y esta, a pesar de que han pasado un par de años, todavía no lo hace.

b) Se pensó en generar un sistema diferenciado para el ingreso de denuncias de naturaleza sexual, el diseño de esta ruta crítica ha considerado aspectos tales como: la atención por personal del mismo sexo, la toma de la denuncia por parte de la fiscal de la unidad especializada, la realización de peritajes en equipo psicológicos y médicos, etc. Las palabras del Jefe de la Unidad de Denuncias describen este proceso: *“En el caso de víctimas de delitos sexuales, en primer lugar le toma la denuncia una mujer para que tenga mayor confianza y se sienta más cómoda, inmediatamente nos ponemos en contacto con alguna de las fiscales de delitos sexuales, se dispone el reconocimiento médico, ginecológico, psicológico que se hace aquí mismo en la institución en una unidad de acto... se ha conseguido evitar la revictimización”*. A pasar de las palabras transcritas, esta iniciativa nunca funcionó a cabalidad, con el tiempo se degradó y

<sup>61</sup> En especial la Brigada de Desestimaciones (Capítulo VI) y la Unidad de Delitos Flagrantes (Capítulo VIII).

<sup>62</sup> En Ecuador se había producido una distorsión importante, los respectivos gobiernos al constatar que una serie de beneficios laborales (ej. contratos colectivos), se habían firmado en salarios mínimos vitales, de forma sistemática crearon e incrementando otros componentes obligatorios del ingreso de todo trabajador, se llegó al absurdo de que el salario mínimo vital estaba en US\$ 4 pero un trabajador debe ganar de manera aproximada 40 veces más.

hoy en día su aplicación es excepcional. Pero el solo hecho de que los funcionarios se hayan preocupado de un tema tan sensible y vital para mejorar la calidad del servicio, muestra ya un progreso importante.

c) Uno de los aspectos que más llamó la atención cuando entró en funcionamiento el sistema, fue la oposición frontal de ciertos abogados. Su molestia se generaba porque al usuario con prontitud se le indicaba que su denuncia no tenía futuro y que por falta de antecedentes no se iba a investigar. Cuando se indagó la razón de ser de esta posición, tenía su origen en que al disminuir el tiempo de respuesta, se limitaba los gastos que incurrían sobre todo las víctimas en honorarios profesionales. Este aspecto demuestra que la falta de transparencia, manifestada al posponer respuestas que podían ser tomadas desde el primer momento, terminó por generar un caldo de cultivo, donde un sector relevante de víctimas fue perjudicada por sus propios abogados patrocinadores, al tener que asumir supuestos gastos de impulso y honorarios profesionales, cuando en la práctica el servicio era inexistente o al menos resultaba inútil.

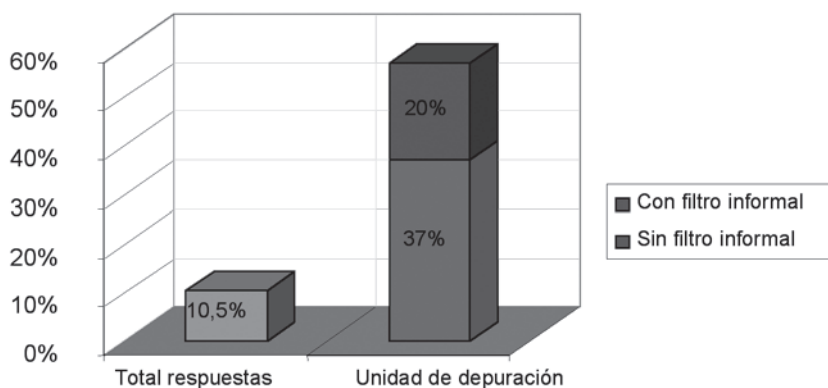
## **8. PROYECCIONES FUTURAS**

Esta experiencia, al ser la primera intervención, abrió un camino en el rediseño funcional del Ministerio Público. El éxito que se consiguió más allá de los resultados alcanzados, abrió una oportunidad para revisar los esquemas funcionales, pues demostró que el trabajar en temas de gestión tiene una potencialidad muy alta para el ahorro de recursos y mejora en la calidad de servicio.

En este momento enfrenta dos retos importantes, el primero, relacionado con el aumento de la cobertura a nivel nacional y, el segundo, con la posibilidad de alcanzar a completar los mecanismos de selección de casos para otorgar un servicio de depuración temprana.

En lo referente al primer aspecto, esto es el tema de la cobertura del proyecto. Existen datos empíricos que reflejan el potencial en materia de servicio que se conseguiría con la ampliación de la cobertura del servicio. Si se compara el porcentaje de causas que de promedio han conseguido respuesta desde que entró el nuevo sistema procesal con las conseguidas por la Unidad de Depuración de Denuncias, se puede valorar un estimado del potencial que todavía tiene la estrategia por alcanzar, si se consigue generalizar este modelo de gestión a nivel nacional:

## Porcentaje de respuestas nacional frente al nivel de depuración de la Unidad



El nivel de depuración conseguido es 3 veces mayor al total de respuestas que otorgó el sistema y, si se agrega el filtro informal, la diferencia puede alcanzar la proporción de 5 a 1. La diferencia conseguida, se genera a pesar que la cifra del total de depuración conseguida por el sistema penal, se ve favorecida a partir de julio 2004, por los logros de la propia Unidad en la ciudad de Quito, en mayo 2005 se une la ciudad de Cuenca, en tanto que en marzo 2006, Guayaquil y Azogues.

Desde luego el conseguir una cobertura nacional demanda de un proceso sostenido y difícil, se requiere elaborar variantes del diseño original capaz de responder de manera efectiva a realidades diversas, se ha pensado en 4 categorías: en general la implementación está completa en la categoría de ciudades grandes como son Quito y Guayaquil (más de 50 fiscales), donde el modelo ha funcionado con dos fiscales y ha alcanzado un funcionamiento adecuado. El proceso ha comenzado en 2 ciudades intermedias entre 7 y 10 fiscales (Cuenca y Azogues), donde el esquema funciona con 1 fiscal, pero se ha visto que acarrea un evidente subempleo del recurso técnico, para este tipo de ciudades que son un total de 7, se ha pensado en encargar a este funcionario de manera adicional la labor de la Brigada de Desestimaciones<sup>63</sup>. Un tercer escenario todavía no explorado, es el de 6 a 4 fiscales, en este caso se ha diseñado un sistema de turnos con una dedicación horaria acorde a las necesidades del servicio para que se dedique a la implementación de las dos unidades anotadas. Por último, para las ciudades de menos de 3,

<sup>63</sup> Véase capítulo VI.

donde no parece posible introducir un método de gestión propio, se piensa implementar una capacitación para que cada fiscal cumpla esta tarea y un método de seguimiento con el fin de apuntalar este hábito.

Un segundo aspecto importante es alcanzar un diseño completo de depuración temprana de causas, con modificaciones mínimas, que tenga el potencial de conseguir un sistema de depuración temprana de causas que abarque la utilización de todos los mecanismos de selección de casos. Para introducir el filtro del principio de oportunidad, que actualmente es el único que falta para completar el modelo, no se requiere una inversión adicional, ni nuevo personal o, en principio, no tendría por qué acarrear un costo funcional. En realidad, no demandaría más que variar un tanto las prácticas de los agentes fiscales de la Unidad y su implementación, en lo básico requeriría de una decisión política, capacitación y seguimiento. El único requerimiento en el esquema funcional consistiría en introducir una tercera pregunta que dé cuenta de si por razones políticas en virtud de los costos beneficios se decide continuar con el caso o archivarlo.

El esquema –en pág. 151– anotado con anterioridad quedaría de la siguiente forma

La introducción de este filtro es tan simple y la aplicación de este mecanismo en ciertos casos es tan lógico que en ocasiones el sentido común se impone a su aplicación. De hecho, en más de una ocasión, en distintas ciudades y con diversos actores se ha constatado que a pesar de no existir una política en esta materia, de facto ya se ha aplicado. Pero mientras no exista una reforma legal o una política institucional sólida no pasará de ser una práctica aislada. Con un respaldo adecuado no sería raro que a los logros se puedan incluir un 10% más del total de las denuncias; desde luego esta cifra variará en virtud de los criterios que se adopten.

## 9. DEFICIENCIAS Y CUESTIONAMIENTOS

### a) **Deficiencias: El proceso de implementación ha tenido dos debilidades importantes:**

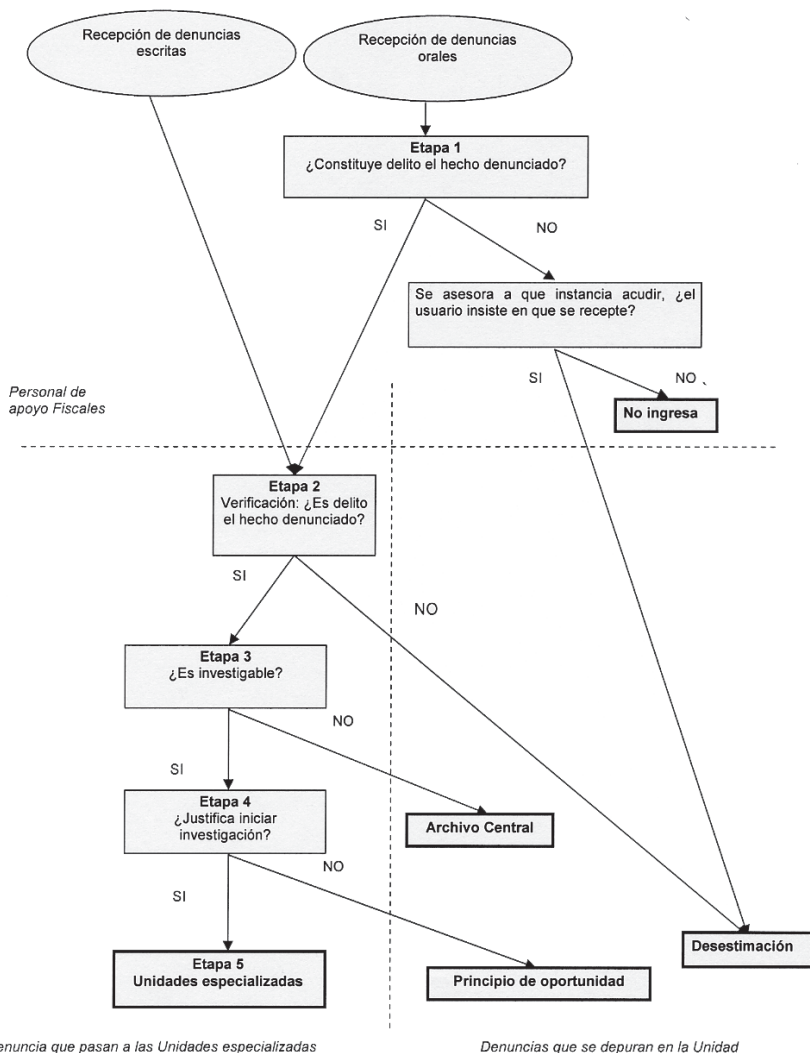
- Como en el próximo capítulo se analizará, la implantación del proyecto tuvo errores esenciales, en especial en la debilidad de la estrategia para estructurar y crear una necesidad de cambio y

una alianza sólida que permita una efectiva implantación. Este escenario generó, por un lado, el que surja una fuerte reacción de ciertos sectores, los mismos que incluso llegaron a formar un frente organizado que asumió el control del proyecto, y por otro, una marcada vulnerabilidad que le hizo un blanco fácil del mencionado embate. Los costos fueron altos y el proceso para retomar el control fue tan complejo que se ha decidido tratarlo en un capítulo distinto.

- El miedo tradicional a un funcionamiento transparente, que permita al usuario de manera efectiva tener la posibilidad de cuestionar las decisiones de los funcionarios, hizo que se dejase sin efecto un contrato que se iba a firmar con una empresa de correo, para llevar al domicilio del denunciante una carta comunicándole que su causa iba al archivo central e invitando a que si llega a tener alguna información adicional, la aportase para seguir el procedimiento. Esta debilidad limitó el mecanismo de evaluación diseñado en su esquema funcional, debido a que, si bien la carta se imprime y sigue constando en la carpeta del caso, no era entregada al usuario, ni siquiera llegaba a su conocimiento.

## **b) Cuestionamientos:**

Es importante hacerse cargo de la única crítica profunda realizada al proyecto, esto es, que el modelo consigue un grado de efectividad en extremo alto, pero en una salida de tan baja calidad que es en la práctica indiferente para el ciudadano. Es cierto que la respuesta otorgada puede ser calificada en abstracto como la de más baja calidad que otorga el sistema. Pero esta realidad no se debe a una actitud caprichosa del Ministerio Público, y no a la naturaleza de los casos. Se debe tener presente que el sistema penal no puede caer en una actitud irreal de pretender otorgar a todos los casos una respuesta de alta calidad, lo que debe propender es a otorgar la mejor respuesta posible de acuerdo a las condiciones de las denuncias. Si se parte de que la Unidad se ocupa de las denuncias que contienen hechos que no constituyen delito de acción pública o de hechos ilícitos que de facto no son investigables, es fácil concluir que la respuesta más adecuada en estas causas es, de manera respectiva, el desestimar o dejar en un archivo temporal hasta que aparezcan nuevos indicios o se cumpla el plazo para la investigación. Si estas respuestas se otorgan de manera transparente y con celeridad constituye un avance.



Salvo la crítica anotada, el modelo de gestión hasta el momento no ha sido objeto de reparos referente a su estructura funcional o a los resultados obtenidos. Los cuestionamientos se han centrado en la visión tradicional legalista. En concreto, han consistido en intentar ver una supuesta violación legal, al dejar en el archivo central denuncias sin que exista una norma expresa. La realidad de la cual no se ocupan los detractores, consiste en que estos casos no se dejan en el archivo por arbitrariedad de la Fiscalía, sino por su naturaleza –no investigables–. Por tanto, el único diseño de gestión es evitar que los casos se acumulen sin respuesta en los archivos de cada

fiscal, mediante una respuesta transparente y un esquema administrativo que permita su correcto manejo y posterior evacuación. Es importante destacar que en varios foros se ha discutido este cuestionamiento y luego de un análisis más prolijo, hasta los retractores han reconocido que no existe ninguna violación, el problema se genera por una serie de informaciones imprecisas fruto del desconocimiento del esquema funcional.

Por último, también se ha sostenido un supuesto estado de indefensión de los denunciantes, es curioso que se realice esta crítica, cuando una de las principales ventajas del modelo es evitar que el usuario no tenga ninguna posibilidad de hacer valer sus intereses. Lo que sucedía antes, en la enorme mayoría de casos, era que no existía ningún pronunciamiento al cual oponerse hasta que se perdía la oportunidad de exigir que se tramitara la causa por el paso del tiempo. Un pronunciamiento claro y transparente es un requisito indispensable para ejercer el derecho a la defensa.

## **10. CONCLUSIÓN**

Esta experiencia demuestra que al ocuparse de los flujos internos y las prácticas instauradas por sus funcionarios, el Ministerio Público en la ciudad de Quito pudo poner en marcha un diseño funcional capaz de multiplicar en varias veces las respuestas que la justicia penal otorga, disminuir el uso de recursos del sistema, potenciar la producción de su recurso humano técnico, mejorar la calidad del servicio público a la ciudadanía, otorgar una respuesta definitiva en un periodo de tiempo muy corto y conseguir un cierto orden en el flujo interno de causas.

La presencia de recursos humanos escasos, un marco normativo adverso y una cultura jurídica conservadora, no constituyeron obstáculos insalvables para adoptar modelos de gestión eficiente. La experiencia desarrollada, al ser el primer esfuerzo en el país de modificar una cultura tradicional enraizada en la justicia penal por décadas, abre un camino donde las instituciones del sector justicia, comienzan a tomar conciencia de que con un uso estratégico de su capacidad de influjo, pueden profundizar la implementación de la reforma procesal penal desde adentro. En este escenario, se rompen ciertas amarras del sector político y su facultad de administrar cambios legislativos y recursos económicos, para abrir una puerta, donde el poder y la responsabilidad de los actores con el servicio público, crece de manera directa.

## CAPÍTULO V

# PULIDO DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA UNIDAD DE DEPURACIÓN DE DENUNCIAS DE LA CIUDAD DE QUITO

### I. INTRODUCCIÓN

Un modelo de gestión bien concebido y el éxito inicial alcanzado a implantarse el proyecto, no pudieron contrarrestar los errores cometidos en las etapas previas a la puesta en marcha del proyecto. El principal descuido cometido, como ya se mencionó en el título “Deficiencias, problemas y cuestionamientos” del capítulo anterior, fue el no haber alcanzado a enraizar la necesidad de cambio y estructurar una alianza sólida capaz de garantizar la implantación y sostenibilidad del proyecto. En poco tiempo, se pudo ver que el grado de vulnerabilidad llevó a que fuese presa fácil de una ofensiva de un sector reaccionario y de un momento a otro, se hicieron del control del proyecto y consiguieron instaurar una serie de contrarreformas, las mismas que alteraron el equilibrio funcional y desembocaron en un grave atasco funcional. De una manera costosa se aprendió que mucho del éxito de un diseño de gestión, no se juega en lo acertado o desacertado de su esquema, sino en gran medida dependen de una adecuada planificación y preparación de la puesta en marcha del proceso. Esta experiencia muestra cómo el modelo de gestión de la Unidad de Depuración de Denuncias de la ciudad de Quito, consigue superar problemas funcionales profundos y potenciar de manera radical la calidad del servicio que presta, con algunos retoques funcionales de carácter puntual y sencillo que no demandaron inversiones costosas de carácter económico o de recursos humanos.

Este capítulo describe una serie de intervenciones que se centran en la etapa de seguimiento y depuración de un proyecto instaurado con anterioridad. Reflejan el grado de influjo que tiene el abando-

nar el concepto tradicional de la reforma, concebido como un periodo de transición que se ejecuta y culmina, y mutarlo por una nueva concepción donde la crítica interna y la búsqueda de encontrar formas más efectivas de organización que consigan repercutir en la calidad del servicio, son ejes centrales y permanentes del funcionamiento de las instituciones.

Esta vivencia refleja que a medida que se implanta el rediseño de gestión en las instituciones del sector justicia, el proceso en vez de ser lineal y tender a agotarse, se ramifica y multiplica. Cada modelo de gestión, para un mejor desempeño, muestra requerir múltiples intervenciones complementarias y de manera adicional, abre las puertas a mejoras que el momento de la puesta en marcha del proyecto, ni siquiera se visualizaron. Factores que en el diseño grueso parecían simples, sin mayor repercusión y que podían ser manejados con los viejos esquemas, cuando el modelo entra en producción, adquieren una relevancia inusitada y demandan verdaderos diseños de gestión micro, específicamente destinados a atenderlos.

El servicio público de administración de justicia, implica una intrincada red de actividades y procesos afrontados por distintos actores. La cultura tradicional ha generado que el interés se centre en aquellas funciones calificadas de “profesionales” y dentro de ellas las que se consideran de mayor estatus han sido las de carácter jurídico. Pero, a medida que la aproximación al esquema funcional se hace de manera empírica, con un análisis de flujos, cuellos de botella y resultados de cada uno de los procesos institucionales, se evidencia que en el ámbito funcional hay tareas administrativas consideradas “de segunda”, que por un efecto de interdependencia en cascada, terminan por ser claves y adquirir bastante más influjo, en materia de desempeño institucional y de calidad de servicio prestado, que las consideradas de “elite”.

Con el pulido del esquema funcional de la Unidad de Depuración, se puede visualizar que en ella se condensaron muchos aspectos centrales para el adecuado funcionamiento de una unidad productiva. Interactúan factores, tales como: modelo de dirección, determinación de objetivos, metas e indicadores, procesos de seguimiento y evaluación, manejo de la información y toma de decisiones. Si bien es cierto que la descripción realizada no busca analizar conceptualmente cada uno de estos temas, son los conceptos administrativos que subyacen y que de manera práctica, quedan reflejados en su grado de influjo en el funcionamiento de esta Unidad. Se debe dejar constancia que en un primer momento no se tuvo la visión de la

proporción que iba a alcanzar el proceso; tanto es así, que la meta planteada de manera original era bastante modesta, no pasaba de superar el atasco funcional registrado, pero las propias necesidades del proyecto y el aprendizaje que se adquirió en el proceso le dotaron de una nueva dimensión a la experiencia. Hasta el punto que se ha preferido tratarlo en un capítulo diferente, porque en definitiva, da cuenta de otro momento con sus propios objetivos, esfera de acción, problemas y resultados.

El contenido de la descripción, se ha ordenado en base a tres ejes: la información como herramienta para la toma de decisiones, modelo de archivo, información y seguimiento. A pesar de que en la práctica son frutos de un mismo proceso y por tanto tienen mucho mayor interrelación que la que da cuenta la descripción, con el objeto de ganar en claridad se ha buscado una división que otorgue un orden por temas.

## 1. CONTEXTO

Resulta de interés visualizar las condiciones en las cuales se gesta el proceso de mejora del modelo funcional de la Unidad de Depuración de Denuncias. Es útil mencionar que luego de su implementación e incluso de la primera evaluación<sup>64</sup>, confluyeron una serie de factores que dibujaron un panorama adverso a su funcionamiento:

- Dado que en el momento en que se presentó el proyecto, de manera frontal en la cúpula institucional no hubo posiciones frontales de cuestionamiento al mismo, se cometió el error de creer que se contaba con un respaldo casi total para su implementación. Pero en un segundo momento, se vio que un sector importante e influyente adoptó una serie de actitudes que reflejaron la existencia de una frontal oposición al cambio. En la práctica, mostraron tener la capacidad de asumir el control del proyecto, y desde adentro bloquear muchas de las innovaciones conseguidas. La estrategia utilizada fue muy interesante, en base a las mediciones estadísticas de los promotores, consiguieron vender la idea de que el proyecto ya estaba implantado, que no era necesario continuar con el seguimiento y depura-

<sup>64</sup> El estudio publicado por CEJA se realizó antes de este proceso de contrarreforma. Véase, Zalamea, Diego, 2005, *Unidad de Depuración de Denuncias*, en Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación Vol. II y Reformas Procesales Penales en América Latina: Discusiones Locales Vol. III y, CEJA, Santiago.

ción y por lo tanto, que las estructuras administrativas tradicionales eran las que debían administrar la nueva Unidad; además de ofrecer su experiencia para salvar algunos peligros que los “jóvenes promotores” no consideraron. La contrarreforma, en este caso concreto, consiguió desvirtuar la filosofía y resentir su esquema funcional, el equilibrio en sus procesos se vio afectado y la falta de seguimiento funcional de los nuevos encargados<sup>65</sup>, ocasionó que problemas relativamente sencillos adquirieran magnitudes insospechadas.

Tres ejemplos pueden reflejar el tipo de disposiciones contrarias a la lógica funcional que se impartieron<sup>66</sup>. Por ejemplo, en un esfuerzo de “maquillar la decisión” y hacerla más presentable ante la ciudadanía, en el caso de los delitos no investigables, se decidió mandar delegaciones a la Policía para realizar diligencias indagatorias, antes de enviar el caso al archivo central. Esta opción no solo generó un trabajo absurdo en la Policía Judicial y restó su capacidad investigativa, sino que acarreó un problema funcional muy serio dentro de la Fiscalía de Quito, debido a que al intentar llevar a cabo una supuesta tarea investigativa desde una Unidad que carecía de toda estructura administrativa para el efecto, produjo que una serie de tareas simples como el envío al archivo central, se volviesen un verdadero dolor de cabeza. Se debe considerar que el total de denuncias, se encuentran en esta condición el 35% de ellas, se calcula de manera aproximada fueron unas 15.000 denuncias que a pesar de que desde el primer momento se sabía que no eran investigables, fueron enviadas a la Policía para que lo hiciera. Como era lógico, la Policía Judicial en la gran mayoría de ocasiones ni siquiera respondía a las delegaciones y las denuncias quedaban en un verdadero “limbo”. Con el paso del tiempo, las causas en estado se multiplicaban y labores como las de seguimiento y manejo de archivo, se volvieron en extremo complejas.

El segundo ejemplo, se relaciona con el manejo de personal, en base a la visión tradicional y por contentar a los funcionarios, se accedió a que los fiscales pudiesen conservar amanuenses a su lado, a pesar de que el esquema funcional y el sistema informático hacía innecesaria su presencia; esta modificación, permitió la confusión de roles, la delegación de toma de decisiones jurídicas y una dilu-

<sup>65</sup> Al no haber participado en el diseño del módulo de la herramienta informática que brindaba información de alta calidad sobre los resultados obtenidos, no le prestaron mayor interés y en la práctica, no existió un seguimiento funcional.

<sup>66</sup> Hubo otras como la eliminación de las cartas a los usuarios. Véase, capítulo II.

ción de responsabilidades, además de implicar un absurdo desperdicio del recurso humano.

El tercer ejemplo es que la exposición a la que estuvo sometida la Unidad, generó un manejo del recurso humano incompatible con el esquema funcional. Por ejemplo, sin comprender que el modelo funcional instalado era de producción en serie, se la sometió a una permanente rotación de personal; el problema alcanzó tal nivel, que por ejemplo durante tres meses se cambió en promedio, cada 15 días a un funcionario. Al no tener claro el cambio sustancial del nuevo modelo de gestión, afectó el perfil profesional de fiscales y personal de apoyo, no se tuvo conciencia de las repercusiones que aspectos, tales como, la capacitación y un adecuado procedimiento de entrega-recepción del despacho, tendrían en el futuro inmediato en materia de desempeño. Los resultados fueron una baja importante en la productividad, desorden y dilución de responsabilidades.

Esta crisis se suscitó en un momento de gran vulnerabilidad institucional, de hecho, durante la época más dura se cumplió el periodo de la primera autoridad del Ministerio Público y Ecuador sufrió una de las peores crisis institucionales, donde se rompió el régimen constitucional y destituyeron entre otras instancias: la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional. Este escenario de inestabilidad coadyuvó a que los correctivos se pospusiesen y la crisis se ahondara.

La suma de estos factores ocasionó un marco en el cual se colaron muchas prácticas disfuncionales con el diseño, hubo disposiciones contradictorias con la filosofía funcional; los procesos de seguimiento y toma de correctivos fueron inexistentes y se llegó a un estado de desorden y hasta de anarquía. Solo como muestra del estado al cual se llegó, como ejemplo se anota, que hubo un momento en que de los 5 fiscales de la Unidad, 3 enviaban a delegaciones a la Policía Judicial en los casos de delitos no investigables y los otros 2 se negaban a hacerlo y mandaban directamente al archivo central, sin que hubiera autoridad que unificase criterios; este estado se prolongó por un periodo aproximado de 3 meses.

El resultado de las debilidades en un esquema funcional basado en un modelo de producción en serie, de manera habitual se manifiesta en la ruptura de la cadena de producción. En este caso concreto, las repercusiones cuantificables se manifestaron en un número importante de causas acumuladas y el aumento en el tiempo de los despachos. Llegó un momento en el cual se encontró que existían 1.400

causas ingresadas, sobre las cuales no se tenía noticia. De igual manera, el cumplimiento del indicador de celeridad del servicio sufrió una caída, el despacho de todos los ingresos en menos de 48 horas que inicialmente había alcanzado de manera aproximada al 90%, bajó de manera brusca al 70%.

De forma adicional, al constatarse la pérdida paulatina de control y los primeros indicios de insuficiencia para responder al trabajo que ingresaba, se creyó que la causa estaba en la insuficiencia de personal técnico. En unos cuantos meses, el trabajo que en la primera etapa fue efectuado por 2 fiscales, pasó a ser realizado por 5 fiscales. Pero como no hubo una comprensión real de que el problema era de carácter organizativo y no de falta de recursos, fue una medida costosa que no produjo en la práctica mayor resultado, a no ser el mayor dispendio de recursos, incremento del personal técnico en un 150%.

Los problemas funcionales anotados causaron algunos problemas adicionales, a los cuales, no se hará mayor referencia, no porque no tengan una alta relevancia, sino debido a su naturaleza intangible, son costos no susceptible de valoración. De manera específica, se hace referencia al bajón anímico suscitado por el difícil momento que pasó la Unidad, la falta de políticas institucionales claras y manifestaciones ambiguas en materia de respaldo. Estos factores de naturaleza subjetiva, tuvieron repercusiones concretas y palpables en aspectos, tales como: la disminución en la productividad personal; una actitud evasiva para enfrentar los problemas y riesgos; un desinterés ante las debilidades, cuellos de botella y resultados obtenidos y falta de predisposición para la exploración de nuevas alternativas que mejoren el desempeño funcional. En realidad, visto de forma retrospectiva el proceso, en gran medida la situación solo se pudo superar con la salida sucesiva de la unidad de los funcionarios que tuvieron que soportar un periodo desgastante. Los problemas con el recurso humano definitivamente son de los más complejos de solventar.

La voz de alerta generó un nuevo escenario, donde se volvió a poner bajo la lupa a la Unidad de Depuración de Denuncias; se constató la seriedad del problema existente y se convirtió en la posibilidad para que los impulsores iniciales del proyecto pudiesen retomar el control. La experiencia sufrida, incentivó a que en esta ocasión se fuese mucho más minucioso con los detalles y se disminuyera el número de aspectos confiados al azar o al criterio de los funcionarios. El proceso de réplicas tuvo que ser pospuesto, hasta

efectuar un riguroso trabajo de pulido funcional, porque a pesar de que el modelo había demostrado un gran potencial, todavía era inestable. Las restantes dificultades, por su estrecha relación con los temas a tratarse, serán analizadas más adelante con motivo de la descripción de cada una de las intervenciones.

## **2. LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA TOMA DE DECISIONES**

### **2.1 Introducción**

La primera intervención de este capítulo refleja cómo una herramienta informática bien orientada se convierte en un instrumento poderoso para depurar y redefinir de manera constante el esquema funcional de una institución. En este caso concreto, en un corto periodo de tiempo es utilizada para: redefinir la naturaleza de la Unidad; recuperar las causas que por el desorden anterior se habían trasapelado; y revisar la inversión en materia de recursos humanos. A pesar de lo focalizado de la intervención consigue alcanzar una importante mejora en la relación costo - beneficio, ya que consigue reducir de manera importante la inversión realizada, al tiempo que mejora el servicio y se establecen las bases de las futuras intervenciones.

### **2.2 Diagnóstico**

Para los fines de esta primera intervención es suficiente partir de tres aspectos que ya han sido comentados: el primero, referente a la desacertada decisión de enviar a la policía delegaciones en casos no investigables, la misma que instaló un estado de desorden y caos, cuando la gran mayoría de dichos petitorios no recibieron respuesta y por el gran número de casos que quedaban pendientes, la situación se volvió inmanejable. El segundo, referido a que la herramienta de seguimiento que fue desarrollada para convertirse en fuente de información y sustento para la toma de decisiones diarias, en el momento que hubo un cambio de dirección, fue dejada de lado y en la práctica la tarea de seguimiento funcional no se realizó. El último, ante la evidencia contundente de que la Unidad sufría un atasco funcional, se reaccionó con la óptica tradicional, esto es, en vez de buscar y afrontar el problema de fondo, se recurrió a una de las excusas solamente enraizadas en el sector justicia: el problema es falta de recursos. Desde luego esta estrategia no resolvió el problema, y consiguió empeorar la situación global del proyecto, por-

que el único resultado alcanzado, fue pasar de un esquema económico con un atasco funcional, a un modelo costoso con un similar cuello de botella.

### **2.3 Descripción de la intervención y resultados**

El uso de la herramienta informática mostró que en algo menos de un año de funcionamiento de la Unidad, se había generado un problema funcional en extremo serio; el dato central que permitió romper el inmovilismo fue la claridad de que había 1.400 causas que habían ingresado y sobre las cuales no se tenía la menor idea de su destino. Esta cifra fría e incontrovertible, se convirtió en el elemento detonante para mostrar que era urgente un cambio en la forma como se conducía la Unidad. Con el objeto de superar las debilidades anotadas, la Ministra Fiscal del Estado el 14 de febrero de 2006 dicta un instructivo funcional para la Unidad de Recepción de Denuncias<sup>67</sup>. Bajo este paraguas normativo comienza el nuevo proceso de evaluación y posterior toma de correctivos en el cual se centrará la presente descripción.

El primer prerequisite para reconducir la marcha de la Unidad, era fijar de manera clara su ámbito de acción. Este objetivo se plasmó en el propio texto del mencionado instructivo. Donde el aspecto más relevante para el actual análisis, consistió en la disposición definitiva de que los casos no investigables debían ir al archivo central sin ningún tipo de delegación a la Policía Judicial y, de forma adicional, se resolvió que todas las denuncias pendientes de recibir el parte investigativo serían remitidas de forma inmediata al archivo central. Este cambio de política permitió precisar la naturaleza de la Unidad, se excluyó toda esfera investigativa y su ámbito de acción se lo limitó a la tarea de depuración.

Como segundo paso, se resolvió emprender una tarea de retomar el control sobre las denuncias extraviadas. En base a la información otorgada por el programa de seguimiento de casos, se estableció un cronograma, para que cada fiscal realizara un seguimiento a los casos a ellos entregados. En 15 días, se descubrió que la mayoría de las denuncias extraviadas o correspondían a causas pendientes que estaban traspapeladas o habían sido atendidas, pero no fueron ingresadas al sistema informático, el número bajó de 1.400 a unas

---

<sup>67</sup> Acuerdo Nro. 003-2006-MFG, Dra. Cecilia Armas de Tobar, Ministra Fiscal General del Estado, Subrogante.

300. La tendencia continuó y durante los 15 días siguientes disminuyó en algo menos de 100 adicionales, con lo cual el grueso del problema funcional fue superado. Pero se debe dejar constancia, de que casi 3 años después, se siguen descubriendo incongruencias entre los destinos dados en el escrito, los que constan en el sistema informático y el destino real de los expedientes.

El tercer paso fue el valorar si la dotación de recursos humanos se adecuaba a las necesidades de la Unidad. Para quienes dirigían el proyecto y los propios funcionarios de la Unidad, desde el primer momento que se superó el grado de descontrol que significaba tal cantidad de causas rezagadas, fue evidente que el número de fiscales era exagerado. Pero dada la magnitud de los problemas afrontados en el pasado reciente, hubo una resistencia inicial en ciertas cúpulas institucionales a tomar medidas correctivas drásticas. Cuando se pretendió bajar de 5 a 3 fiscales en la Unidad, la iniciativa, ante el fantasma de una nueva crisis, fue bloqueada de inmediato.

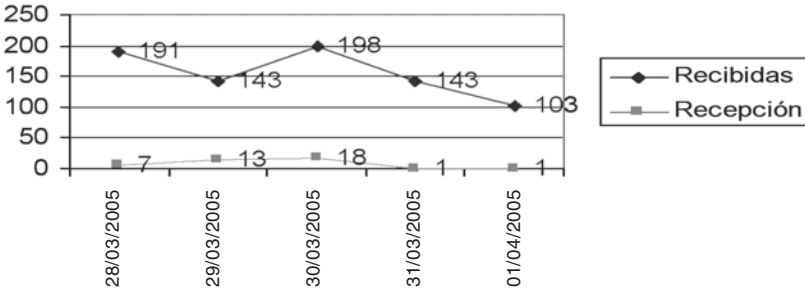
El uso de la herramienta de seguimiento de casos, sumado a una coyuntura interesante, permitió desarrollar una intervención pequeña, pero efectiva. La cultura tradicional hizo que en un momento dado, no se tuviera cuidado de garantizar el número de fiscales de la Unidad, se permitió que un fiscal salga de vacaciones y otro de manera simultánea sea enviado a un curso de capacitación. En vez de buscar llenar esos vacíos, se aprovechó la coyuntura como un escenario de experimentación, donde se puso a prueba la posibilidad de que la Unidad pudiese funcionar con 3 fiscales.

El análisis consistió en comparar el periodo que la unidad trabajó con 3 fiscales con un periodo similar con 5. Dado que el problema en discusión era la capacidad de afrontar la carga laboral, el referente de la medición escogido, fue el número de denuncias que no conseguían ser respondidas en 48 horas. Dada la coyuntura especial, fue imposible comparar semanas laborales completas dado que la ausencia de los dos fiscales se produjo a partir de un día miércoles, pero para intentar reducir distorsiones, se tomó similares fechas de un mes anterior y se tuvo la precaución de completar de corrido los cinco días laborables<sup>68</sup>. Los resultados obtenidos fueron contundentes:

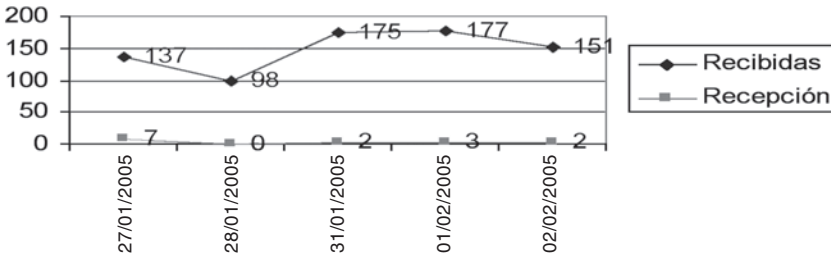
---

<sup>68</sup> Para evitar ciertas distorsiones como que a fin de mes ingresen más denuncias porque las instituciones hacen inventario y denuncian todos los bienes substraídos, se tomaron dos periodos similares en meses sucesivos.

**Periodo (1) en que laboraron 5 fiscales**



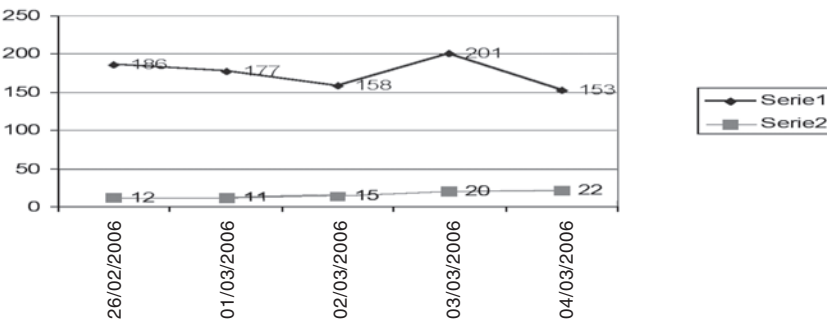
**Periodo en que laboraron 3 fiscales**



Los resultados obtenidos fueron inesperados, dado que, si bien se creía que el servicio no se iba a ver afectado, no se esperó que el número de causas rezagadas fuese algo más de tres veces menor.

Ante la duda que generó este dato, con el fin de confirmar que no se tratase de un problema ocasional suscitado en la semana que se tomó como muestra para el desempeño de la Unidad con 5 fiscales, se decidió realizar una nueva muestra, la misma que correspondió a la semana equivalente del mes anterior, y los resultados fueron aún más extremos y el número de rezagadas era incluso mayor:

**Periodo (2) en que trabajaron 5 fiscales**



Si bien es cierto que en términos generales el funcionamiento conseguido con 5 o 3 fiscales alcanza un aceptable nivel de cumplimiento de la meta establecida<sup>69</sup>. Es importante destacar un dato curioso; cuando se hace un análisis comparativo entre las muestras agrupadas por la cantidad de fiscales, el número de causas rezagadas de promedio en las dos semanas con 5 fiscales alcanza el 7,1%, mientras que en la muestra con 3 fiscales corresponde al 1,4%. En consecuencia, al disminuir el número de fiscales en un 40% el porcentaje de rezago fue 5 veces menor.

Es cierto que la muestra es muy pequeña y no permite sacar conclusiones definitivas, ni realizar un estudio comparativo al cual se le pueda asignar validez formal. Pero al menos es un punto para tener en cuenta, el hecho de que en dos periodos similares de meses inmediatamente anteriores, la productividad con más fiscales alcanza niveles de efectividad inferiores. Estos datos con todas sus limitaciones, son un indicio de una realidad inquietante; parece ser que cuando, para un trabajo que requiere un cierto personal, se destina una cantidad bastante mayor a la necesaria, lejos de conseguirse un aumento en el rendimiento, se genera un ambiente disipado que puede incluso paralizar la productividad.

Es importante hacer un paréntesis para diferenciar dos niveles de manejo de información. En la producción científica se requiere respetar estándares estadísticos exigentes y niveles muy altos de validez. Cuando se trata de adoptar políticas de gestión, de manera regular, por no poder predecir los resultados, por razones de recursos y tiempo, de manera regular no se cuenta con información que satisfaga estas exigencias. Es importante no confundir estos dos niveles, porque una de las mejores maneras de garantizar el "statu quo" y caer en el inmovilismo, es pretender demostraciones con validez formal antes de adoptar una decisión. En este caso concreto, la presentación de estos datos fue más que suficiente para zanjar la discusión; la primera autoridad al recibir un informe con los cuadros insertos con anterioridad resolvió una revisión del recurso humano asignado. En pocos días, la Unidad pasó a tener 3 fiscales y el número de amanuenses también disminuyó en 2, dado que para este momento cada fiscal tenía su propio amanuense.

El solo hecho de que el trabajo que realizaban 5 fiscales pase a ser efectuado por 3, significó un incremento de la productividad en un

<sup>69</sup> La excepción tal vez de la muestra (2) con 5 fiscales donde el incumplimiento se acerca al 10%.

166% por fiscal. Este impacto también puede ser medido en términos económicos, si se considera que se permitió liberar dos fiscales y dos amanuenses, y que cada uno de ellos respectivamente significan a la institución un salario mensual de US\$ 2.557 y US\$ 1.082, esta simple intervención significó una ganancia anual de al menos US\$ 87.336; pero el ahorro real es aun mayor pues en el cálculo realizado, no se han valorado otros costos como equipos informáticos, espacio físico y mobiliario.

### **3. MANEJO DE ARCHIVO**

#### **3.1 Introducción**

La perspectiva de este componente se centra en el análisis de una experiencia de diseño de gestión micro. Se muestra como la organización de la tarea de archivo en la Unidad de Depuración de Denuncias en la ciudad de Quito consigue repercutir de manera directa en el servicio público que la Fiscalía presta en esta ciudad.

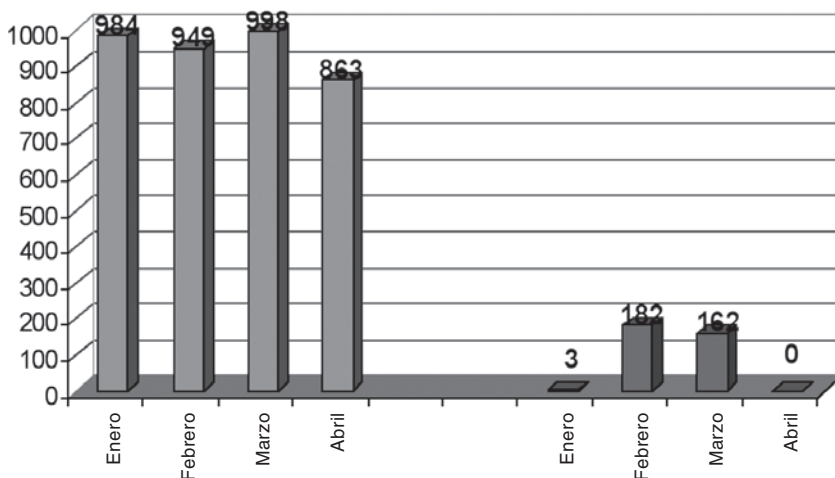
El objetivo fundamental de esta intervención fue buscar una respuesta a un cuello de botella que se había presentado y que generó que el número de respuestas de mayor calidad que se otorga desde la Unidad de Depuración no fuese acorde con su potencial y, que día a día, se acumulasen casos sin respuesta que tarde o temprano implicarían un problema inmanejable para la Fiscalía. Para tal efecto, se diseñó un esquema operativo cuyo fin es dotar de un manejo técnico del archivo capaz de permitir de manera efectiva, recuperar los casos que se habían quedado tiempo atrás en la Unidad, por no ser investigables y poder otorgarles una respuesta definitiva. Se debe tener en cuenta que esta intervención se planificaba para la unidad por la cual ingresan todas las denuncias, y las que se quedaban en este estado representan el 35% del total de ellas, por tal motivo, su éxito o fracaso repercute de manera directa en la calidad del servicio que otorga la institución a una esfera relevante de usuarios. Este nuevo modelo debía responder a demandas exigentes: revertir la acumulación de casos existente y evacuar el cúmulo de causas rezagadas, todo esto en un contexto de profunda crisis institucional que hacía poco probable el aumento de personal.

#### **3.2 Diagnóstico**

El proceso de monitoreo mostró que luego del primer año de funcionamiento se había generado un cuello de botella de proporciones.

Si se considera que del 37% del total de denuncias que quedaron en el archivo, una parte relevante eran delitos reprimidos con prisión y que por haber transcurrido un año eran susceptibles de desestimación, se esperaría un incremento importante en el número de estas respuestas<sup>70</sup>. A pesar de que en ese momento no se tenía claro cuánto representaban las denuncias de delitos reprimidos con prisión con respecto al total de casos que se habían quedado en el archivo, pero por la magnitud del desfase, era evidente que existía un rezago y que su magnitud era alta. La mejor manera de reflejar el atasco funcional es realizar una comparación del número de casos que quedaron en el archivo un año antes, frente a los que un año después se consiguieron desestimar.

### Casos en el archivo central 2005 vs. desestimaciones 2006



\* Los meses están contados de 8 a 7 de cada mes, porque el 8 de mayo fue el inicio del funcionamiento del nuevo modelo de archivo.

Si para los cálculos se asigna el 100% al total de casos que un año antes quedaron en el archivo, el total de desestimaciones alcanzaban apenas un 9%. A pesar de que a este último porcentaje se debería restar las desestimaciones que se hacen cada mes de forma inmediata de las denuncias de hechos que no constituyen delito,

<sup>70</sup> En Ecuador los plazos de investigación son de 1 año para los delitos de prisión y 2 para los de reclusión. Al no haber una salida específica para los delitos no investigables, la única alternativa es luego de cumplir los mencionados plazos proceder a la desestimación en base a la existencia de un impedimento legal para seguir con el procedimiento.

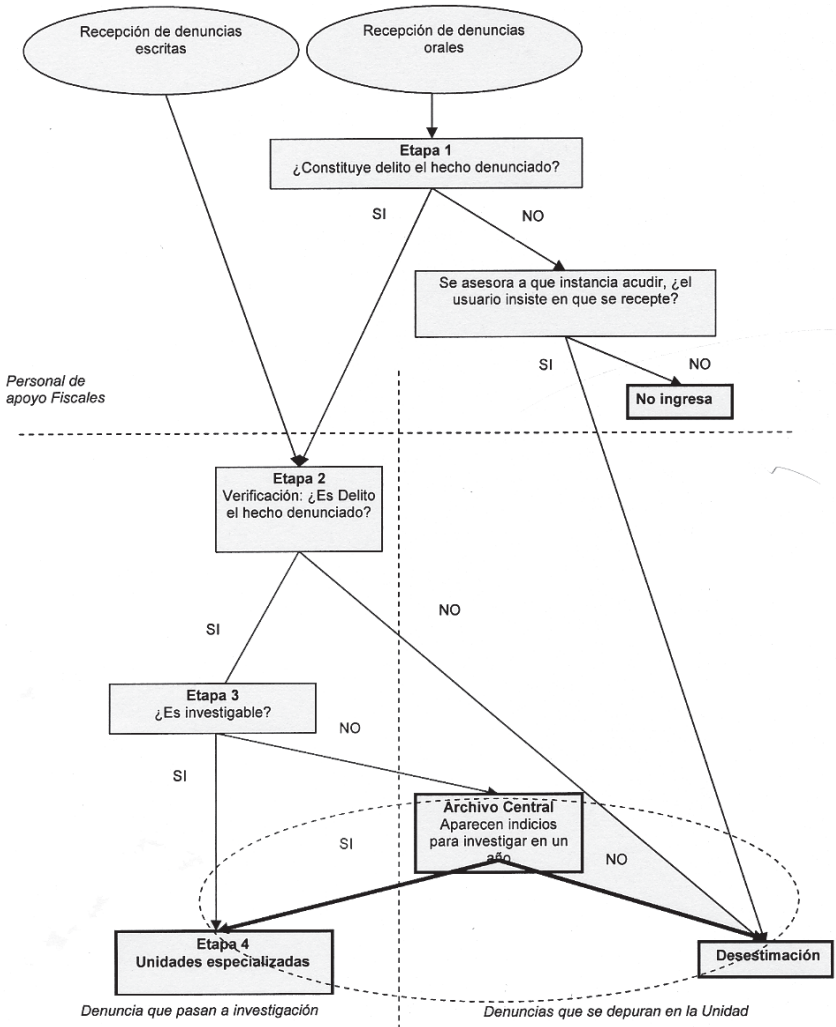
que de acuerdo a un cálculo estimativo, podría representa más de la mitad de los casos desestimados<sup>71</sup>.

El error central que llevó a este difícil escenario se originó en el proceso de diseño del modelo funcional, y consistió en haber descuidado la labor administrativa de desestimar las denuncias que cumplían los plazos de investigación y para cumplir esta tarea la forma como se debía llevar el archivo dentro de la Unidad. Incluso si se analiza el diseño funcional agregado con motivo de la descripción del diseño de la Unidad de Depuración de Denuncias<sup>72</sup>, es fácil constatar que en el mencionado flujograma, la fase descrita no se considera. Esta debilidad obligó a revisar el esquema e introducir los pasos que en el esquema están insertos en el círculo entrelineado (según esquema pág. 167).

La omisión de la tarea de implementar de un modelo funcional para el manejo de un archivo con un movimiento masivo, produjo el traspaso de usos tradicionales, los mismos que, sometidos a un análisis retrospectivo han mostrado tener un alto grado de incompatibilidad con las necesidades del servicio. La forma de llevar el archivo carecía de cualquier criterio técnico, incluso, no es discutible el que se pueda hablar de un método; la descripción del funcionario encargado de la tarea de reestructurar el archivo central es gráfica: *¿Cuál era el orden para llevar el archivo? Era un archivo muy mal manejado. ¿Por qué? Porque los fiscales tenían criterios muy diferentes de archivo, por ejemplo, un fiscal tenía una carpeta de delitos contra la vida y otra de propiedad, él archivaba de esta forma. Otro fiscal tenía organizado por denuncias iniciadas de indagación, no iniciadas indagación, enviadas a realizar alguna diligencia o no enviadas. ¿Este sistema permitían recuperar las denuncias para desestimarlas luego de un año? Eso no era un sistema, era un desorden, no había un criterio de uniformidad dentro del archivo, por ejemplo, cada fiscal tiene un criterio diferente o incluso, cada fiscal como tenía un amanuense, podía este a su vez tener otro criterio. Recuerde que en ese momento cada fiscal tenía un amanuense a su lado. Mire yo me reía porque un día encontré una carpeta de denuncias de teléfonos robados, pero incluso dentro de ella estaban ahí las denuncias de teléfonos robados pero, no tenían ninguna secuencia, orden cronológico, simplemente no tenían orden. ¿Entonces usted cómo puede encontrar algo en el archivo? ¿Cuánto tiempo podía tomar encontrar una denuncia en ese entonces? Primero al usuario le llamaban al otro día, en ocasiones sacaban una copia y*

<sup>71</sup> Ellas representan aproximadamente el 3% del total de denuncias que ingresan.

<sup>72</sup> Véase Capítulo IV.



\* El entrelineado las líneas gruesas resaltan las etapas no consideradas en el esquema original.

*en el desorden que manejaban, la copia era tratada como una denuncia diferente, por eso encontramos desestimaciones repetidas; o tal vez como no encontraban la denuncia hacían la reposición y el fiscal no tenía control sobre su archivo, como la original estaba en una carpeta diferente, luego desestimaban ambas. ¿Pero cuánto tiempo tomaba? O sea, se le hacía perder un día y a veces podía hacerle volver otra vez... Yo remito las denuncias designadas por*

*oficios, y el manejo de los oficios es otro tema, cada fiscal tenía su propio número, eso quiere decir que había un oficio número 50 por cada uno de los fiscales y como además manejaban mal, no había un orden. Por ejemplo si iban en el 52 y no se acordaban, se saltaban al 60. Encontramos tal nivel de problemas que como no había un orden, por ejemplo encontramos 10 oficios número 10. Ahora se lleva un registro único de oficios, eso permite no solo llevar un orden sino que yo al momento puedo saber exactamente el número de denuncias que han salido”.*

El error cometido consistió en que a pesar de no ser personal técnico en la materia, se confió a cada fiscal el manejo del despacho y no se generó ningún criterio institucional de cómo ordenar las causas. En definitiva, una tarea que es central para el funcionamiento de la Unidad quedó confiada al sano entender de los funcionarios. Los criterios escogidos generaron un problema serio<sup>73</sup>, cuando pasado un año de funcionamiento, cada fiscal se enfrentó a la necesidad de recuperar físicamente las denuncias de delitos sancionados con prisión que debían ser desestimadas, su número alcanzaba algunas decenas al día; el impacto de esta labor superó la capacidad humana existente. El efecto práctico, fue la no realización sistemática de la labor y un represamiento constante.

### **3.3 Recursos**

El nuevo modelo funcional no demandó recursos humanos adicionales; sobre este tema se profundizará más adelante. En materia de recursos materiales, implicó la adquisición de un computador que con las licencias se aproximó a los US\$ 1.500; en materia de infraestructura, se utilizó el espacio existente; y en materia de mobiliario, se realizó la adquisición de archivadores valorados en algo menos de US\$ 500.

### **3.4 Descripción de la estrategia**

La implementación de la estrategia consistió en despojar a los fiscales de los expedientes y crear un módulo de archivo central a cargo de un funcionario de apoyo. A este empleado de manera específica se le asignó las tareas de: manejo de documentación, recuperación y preparación de los casos que ya han cumplido el plazo legal máximo para la investigación, remisión a la función judicial luego

---

<sup>73</sup> Por la falta de estabilidad en la Unidad, en un par de despachos se pudo encontrar varios criterios distintos según los funcionarios que estuvieron encargados.

de la firma del fiscal y una vez devueltos por los juzgados, manejo de un archivo de los casos ya archivados.

Las políticas adoptadas en este módulo fueron bastante simples, en primer término lo que se hizo fue revisar los tradicionales criterios de manejo de archivo. Se adoptó un sistema que permitió alinear la organización del archivo físico con la herramienta informática, con el fin de alcanzar mayor efectividad. El responsable del archivo describió el estado actual en las siguientes palabras: *“se trata de un archivo cronológicamente ordenado, por año, mes, día y número otorgado por el sistema informático. ¿Está separado por fiscales? No, hay una unidad, el archivo central maneja todas las denuncias sin importar el fiscal”*.

El esquema operativo hoy es bastante sencillo. La recuperación física de los expedientes es fácil, debido a que el sistema informático arroja una lista de los casos de prisión en un año y de reclusión que alcanzan los 2, como el criterio de archivo coincide con el sistema informático, la labor no pasa de sacar los documentos en el mismo orden. La herramienta de seguimiento de casos permitió adoptar plantillas prefijadas que sobre la base de la información cargada en el sistema, solo requieren llenar el número de hojas y la firma del fiscal. El secretario de archivo simplemente empareja los formatos con las denuncias y como ambos están en un mismo orden, la labor es mecánica, se somete a la firma del fiscal y en paquete se remiten a los juzgados. De esta manera, una labor que había colapsado a tres fiscales y tres amanuenses en este momento se ha automatizado y toma menos de tres horas diarias a un funcionario administrativo.

Las últimas palabras del extracto de la entrevista al funcionario, deja entrever otro avance importante, se visualiza una ruptura con la lógica administrativa tradicional; se abandona el concepto de servicios organizados en torno al fiscal, en favor de unidades operativas que garanticen un manejo adecuado para todos los fiscales en la Unidad. Este diseño funcional muestra que, en este caso concreto, fue capaz de generar ventajas comparativas interesantes; con anterioridad cada fiscal tenía un amanuense (3 y antes 5), cuya función en principio se centraba en el manejo del archivo; esto significa, que a pesar de la alta inversión en materia de recursos humanos, la labor se cumplía de manera en extremo deficiente<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> La división del trabajo de la Unidad y la herramienta tecnológica, reducían el trabajo del fiscal a la toma de decisiones y manejo del archivo, este segundo aspecto se convirtió en la coartada para que los amanuenses se mantuviesen junto al fiscal.

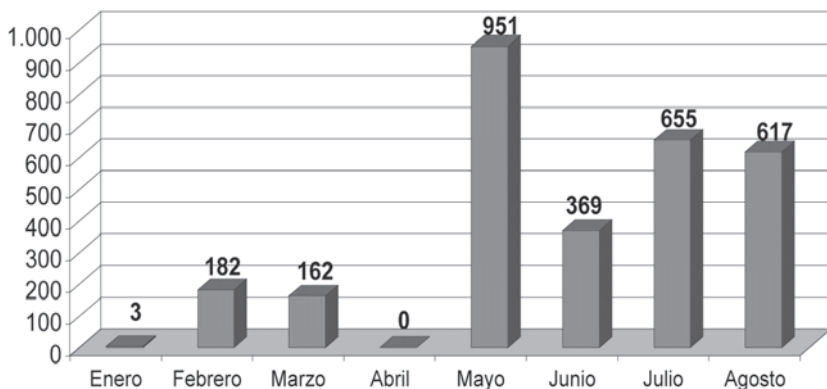
Incluso se dio un paso adicional, cuando con el objeto de desestimar las causas que quedaron en el archivo central y cumplieron los plazos de investigación, en base a la efectividad de la tarea, se organizó por turnos semanales para que cada fiscal desestime todos los casos del periodo, sin importar quién había enviado el caso al archivo. Este esquema funcional desmontó una gama de “trabajo basura” que el esquema tradicional había implantado. La concepción de que el fiscal “es dueño de su caso”, obligó a asumir una serie de pasos y tareas que no significaban ningún valor agregado, pero resultaban costosas y multiplicaban los riesgos funcionales. Por ejemplo, el encargado tenía que revisar cada una de las denuncias y buscar al funcionario que fue conocida un año atrás, y proceder a separarlas, debía generar una acta diferenciada por fiscal para efectos de la entrega y recepción; los fiscales necesitaban revisar si de manera efectiva cada causa “era suya” y el secretario debía esperar que todos los fiscales firmasen para remitir a la Función Judicial. El comparar este esquema operativo, con el que se optó en la Unidad y que fue descrito en párrafos anteriores, muestra la efectividad que en materia de manejo de recursos y calidad de servicios que se puede obtener si los procesos funcionales y las prácticas se adaptan a las necesidades del servicio y no a los usos enraizados. Es importante hacer notar que esta práctica a pesar de lo micro que es, responde a una nueva filosofía administrativa. Sustituye el criterio tradicional, basado en que el fiscal es el centro del andamiaje organizativo y se le otorga un equipo de personas para que desplieguen todo el soporte administrativo necesario, y se adopta un modelo donde el eje son las funciones y la estructura administrativa, e incluso los fiscales, pasan a ser un recurso subordinado al cumplimiento efectivo de las metas institucionales.

No se sostiene que en todas las condiciones, esta forma de organización sea de manera necesaria la más efectiva, pero es un ejemplo palpable de los beneficios que se pueden obtener si se exploran nuevas alternativas y se adopta el esquema funcional más adecuado para cada función.

### **3.5 Resultados**

El logro conseguido en materia de depuración del servicio se refleja en el siguiente cuadro:

### Número de desestimaciones (2006)



\* El cambio de color marca la diferencia entre el periodo antes y después del nuevo diseño de archivo. Los meses están contados de 8 a 7 de cada mes, porque el 8 de mayo fue el inicio del funcionamiento del nuevo modelo de archivo.

Si se saca un promedio de los logros del periodo antes y después de la reestructuración del archivo, se podrá observar que se pasó de 347 desestimaciones a 2.583; el incremento en materia de desestimaciones casi alcanza el 745%. Es importante tener en cuenta que las desestimaciones son la respuesta de mayor calidad que ofrece esta Unidad a la ciudadanía.

De manera adicional, se debe anotar que la causa de la variación tan notoria en el primer mes, se generó porque en el momento en que se consiguió tener el archivo en un adecuado orden y sumándole el apoyo de la herramienta informática, fue posible evacuar el total de desestimaciones rezagadas (algo menos de 1.500) en un solo día. A pesar de que se decidió hacerlo de forma gradual para no sobrecargar a la Corte. Incluso, luego de un primer momento se decidió disminuir aun más porque se quiso mitigar una resistencia que comenzaba a nacer en los funcionarios judiciales encargados de la recepción, que en gran medida, por mantener una serie de ritos tradicionales se vieron fuertemente castigados en la carga laboral, cuando fueron destinatarios de un trabajo producido en serie y pretendieron enfrentarlo con un método que puede ser calificado de artesanal.

En materia funcional hubo avances adicionales. En primer término, se consiguió romper el sentimiento de sobrecarga de trabajo de los fiscales pertenecientes a la Unidad, ante la imposibilidad fáctica de evacuar los casos que por el paso del tiempo ya eran susceptibles de

desestimación, se había generado un sentimiento de impotencia y descontrol en la carga de trabajo. Un análisis detenido de la causa de esta realidad, mostró que este no venía dado por las funciones propias de la labor del fiscal dentro de la Unidad –resolución del destino de la causas–, sino una tarea de carácter netamente administrativa como el manejo de archivo y en concreto, por la recuperación física diaria de centenas de expedientes archivados hace un año atrás.

Si el análisis se centra en materia de recursos humanos, los logros conseguidos son llamativos, porque el rediseño de funciones ocasionó que las mismas actividades pudiesen cumplirse con mayor efectividad a pesar de la disminución tanto del personal técnico como de apoyo. En resumen, los resultados concretos del nuevo modelo de gestión fue que se consiguió superar un atasco funcional de proporciones, a pesar de que la Unidad hoy funciona con 2 fiscales cuando antes lo hacía con 3 y adicionalmente las mismas tareas administrativas se cumplía con 8, ahora se lo hace con 6 personas de apoyo.

La disminución en el personal introduce una nueva dimensión a los logros obtenidos en materia de productividad, si se deja de lado la disminución en el personal de apoyo, y simplemente se toma como variable la productividad por fiscal, se consigue una mejor visión de la variación conseguida:

	Nº Fiscales	Desestimaciones mensuales	Desestimaciones por fiscal
<b>Antes</b>	3	86,8	28,9
<b>Después</b>	2	658	329
<b>Incremento</b>			<b>1.138%</b>

Como se puede ver en el cuadro adjunto, el incremento de productividad por fiscal alcanza 1.138%.

En lo referente a la división de funciones, entre el área administrativa y las decisiones de tipo jurídico, se logró cortar ciertas prácticas poco recomendables. Se había detectado, e incluso en algún caso anecdótico hasta quedó por escrito, el hecho de que la toma de decisiones de fondo se estaba realizando por parte de los ayudantes de los fiscales. Cuando se privó a los fiscales de la labor de archivo y se reubicó a sus amanuenses, se pudo garantizar a la ciudadanía que las decisiones sobre el destino de las causas, fuesen tomadas de manera exclusiva por el fiscal. De manera adicional, se garantizó que el fiscal solo utilizase su tiempo para tomar decisiones respecto

al caso y que no lo hiciese en tareas administrativas. Con este logro se consiguió que el Ministerio Público no gastase recursos de tiempo fiscal en tareas que debían ser cumplidas por personal de apoyo, cuyo costo es bastante menor.

En resumen, quedó en evidencia la relevancia de tareas, tales como, el distribuir funciones y diseñar cada uno de los procesos institucionales. Un diseño defectuoso, de manera simultánea, termina generando: mayor empleo de recursos humanos, bajo rendimiento individual y colectivo, servicio público de calidad deficiente e incapacidad fáctica de evaluación del desempeño de cada funcionario. En el fondo, esta experiencia no pasa de ser una confirmación de una realidad que la industria verificó con la producción en serie décadas atrás.

### 3.6 Logros adicionales

La liberación de una persona de apoyo permitió dar respuesta a una necesidad que no había sido atendida por la institución con anterioridad. Se abrió una ventanilla de información al público, destinada de manera específica a orientar al ciudadano sobre aspectos, tales como, quién es el funcionario que conoce su causa o la unidad administrativa donde debe dirigirse para un servicio concreto. En palabras de dos funcionarios de la Unidad *“hoy tenemos una ventanilla de información que descongestiona radicalmente la sala de recepción de denuncias. Cuando las tareas de receptor denuncias y dar información están en un sola persona se vuelve inmanejable, Pero ahora que hay una persona solo para información la situación se vuelve muy ágil...”*. *“El tema de la Información también es importante, las personas pasaban por las unidades preguntándonos dónde está tal fiscal, quién me puede ayudar con esto, dónde queda tal unidad, ahora le atendemos a la entrada del edificio y le respondemos adonde tiene que ir y con quién tiene que hablar. Quitamos esa carga a los fiscales y amanuenses, y a los receptores de denuncias... ahora el usuario ha ganado de promedio una media hora, porque las filas eran difíciles y si por ejemplo, adelante te tocaba un proceso de contraloría con dos cuerpos, y que el receptor tenía que revisar el número de hojas, la persona que quiere información tenía que esperar”*.

De forma lamentable, para efectos de la medición de la mejora en la calidad del servicio, no se tuvo el cuidado de establecer una línea de base, con la cual poder medir el logro conseguido. Pero dado que con anterioridad las ventanillas de recepción de denun-

cias cumplían esta tarea, y una vez más existía una confusión de funciones, los costos en materia de calidad de servicio resultan evidentes con su sola mención. De manera concreta, un usuario que solo quería información sobre el estado de su causa, no era raro que tuviera que esperar, por ejemplo, la presentación de un par de denuncias orales antes de poder acceder al funcionario que le diese la respuesta requerida; en la práctica el tiempo de espera en ocasiones superaba la media hora. En la actualidad, solo a horas determinadas existen filas para información, a su vez ha disminuido la gente que espera en las ventanillas para presentar denuncias y se ha conseguido un mejor ordenamiento en el flujo de personas dentro del edificio<sup>75</sup>.

De la misma forma existe una variación evidente en la calidad de servicio y en los costos institucionales, para atender a las personas que requieren hacer una consulta referida a un expediente que se encuentra en el archivo central. Cuando el archivo estaba en manos de los fiscales, el proceso era totalmente tortuoso: *“desde el punto de vista del usuario, ¿el ciudadano que quería revisar un caso del archivo central qué tenía que hacer? Tenía que hacer la fila en la ventanilla de denuncias para que le dieran información de dónde está su caso. ¿Cuánto podía tomar este paso? Una fila podía demorar tranquilamente de 15 a 20 minutos, el funcionario además de dar información tenía, por ejemplo, que receptor denuncias escritas; el sistema le decía está en archivo donde tal fiscal, tenía que pasar donde el fiscal, ¿el fiscal estaba siempre disponible? No, imposible. Entonces tenía que hablar con el fiscal, y este pedirle al amanuense que busque la denuncia y encontrarlo en ese archivo... Lo peor que se puede hacer, es hacer perder al ciudadano el tiempo de esa manera. En tanto que hoy la situación es radicalmente distinta. En palabras del encargado del archivo: “¿Cuánto tiempo hoy en día demora encontrar una denuncia? Hoy en día, luego de revisar en el ordenador, no me toma más de un minuto, ¿Osea que lo que antes se hacía en un día o más hoy toma un par de minutos? Así es, porque hoy existe un orden. Se ha ganado mucho, solo que vean el archivo central, denota orden y transparencia, ha habido gente que se ha tomado la molestia de felicitarnos”.* Dado lo llamativo del dato, se decidió verificarlo, se le solicitó dos expedientes por nombre del interesado y por número de denuncia, en ningún caso pasó de tres minutos el tiempo en que se tuvo físicamente en las manos el trámite.

<sup>75</sup> Una buena parte de los usuarios preferían subir a las oficinas para allí pedir información adónde dirigirse.

### 3.7 Problemas

El principal problema de esta experiencia ha sido afrontar la tarea de poner en orden un archivo desorganizado.

Cuando se tomó conciencia de que había un serio problema en la forma en que los distintos fiscales y amanuenses habían manejado los archivos, se analizaron dos alternativas de respuestas: marcar un antes y un después, y dejar el archivo tal como estaba; esta alternativa tenía la ventaja de no tener que afrontar una demanda inmediata y fuerte de recursos humanos adicionales para organizar el archivo, además de evitar un trabajo en extremo tedioso y pesado; pero, en materia de costos, implicaba sacrificar la calidad de servicio de la unidad durante un par de años, demandaba una fuerte inversión de recursos humanos a mediano plazo, pues la tarea de atención al público era mucho más complicada y posponía el mejorar la calidad del servicio y los resultados institucionales. En tanto que, la segunda opción, en lo principal tenía las consideraciones opuestas, demandaba un trabajo inicial muy fuerte para poner en orden el archivo, pero a corto plazo, la demanda de recursos humanos disminuía y la calidad del servicio mejoraba de forma radical.

Al sopesar las dos alternativas, se optó por la segunda. La tarea de reorganizar el archivo de acuerdo a las nuevas directrices, a cuatro funcionarios destinados exclusivamente a esta actividad les tomó algo más de un mes. Se requirió un proceso de seguimiento con metas prefijadas y un continuo respaldo, para que una tarea árida y sin resultados en su etapa inicial, no llevara al desánimo y se volviese eterna. Un factor clave para el éxito fue la decisión de haber destinado un buen número de personal adicional, porque esta estrategia permitió: recortar el tiempo, hacer la tarea más llevadera, mostrar de manera fehaciente el respaldo institucional y la valoración que se tenía del trabajo.

### 3.8 Conclusión

La labor de archivo, dentro de nuestra cultura jurídica, ha sido considerada como una tarea de segundo orden; lo regular ha sido que dentro de las instituciones jurídicas se encargue al personal de menor rango y preparación. En este caso concreto, se pudo demostrar que el cumplir esta función de manera técnica, permitió: revertir una tendencia que iba a llevar a mediano plazo al colapso de la Unidad, aumentar la productividad en el número

de respuestas de toda la Fiscalía en un porcentaje importante, despojar de la labor administrativa a los fiscales, garantizar que las decisiones fundamentales de los casos sean tomadas por los fiscales y liberar recursos humanos que pudieron ser empleados para otras funciones.

## **4. INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO**

### **4.1 Introducción**

Con la puesta en vigencia de la unidad de denuncias, por primera vez se utilizan los medios informáticos como una herramienta real de gestión en la Fiscalía de Ecuador. En este apartado, el interés se centrará en el área del seguimiento de la productividad como puntal del esquema funcional.

Esta experiencia muestra que, el dotar de información inmediata y amigable de los resultados obtenidos a cada funcionario, constituye un instrumento efectivo para mejorar la productividad. En este caso concreto, la introducción de un reporte gráfico de productividad para los fiscales, consiguió disminuir el número de causas rezagadas a menos de la mitad.

El uso de información de alta calidad simplifica y transparenta la función de seguimiento del rendimiento. Una labor en general espinosa, con reglas claras y un método de medición no susceptible de interpretaciones, se vuelve una tarea sencilla y productiva. Incluso, a medida que el usuario se acostumbra a un uso frecuente, de manera progresiva permite introducir un modelo de autoevaluación.

### **4.2 Antecedentes**

A pesar de que desde el primer momento se concibió a la herramienta informática como un puntal del nuevo diseño de gestión de la Unidad de Depuración de Denuncias. De manera lamentable, la labor de evaluación y uso de información como insumo para la toma de decisiones se suspendió de manera brusca, cuando aún no cumplía un mes de vigencia el modelo y recién se estaba adaptando la herramienta a los reales requerimientos.

El cambio de dirección referido ocasionó un abandono de este instrumento en su perfeccionamiento. La visión tradicional de direc-

ción que se instaló tuvo una modalidad caracterizada por la lejanía y poco compromiso con los resultados, incluso, era inexistente respecto a muchos procesos claves. Bajo esta perspectiva, la herramienta perdió interés e incentivos para su desarrollo.

Luego de casi un año de su implantación, el estado del programa de seguimiento de casos estaba casi en igualdad de condiciones que en el momento de arranque. Pero se había generado un escenario propicio para su desarrollo ya que ciertos datos elementales del funcionamiento de la Unidad, en el inicial proceso de profundización de su implantación, permitieron otorgar un viraje funcional importante al esquema funcional. Esta realidad hizo que los responsables de la Unidad estuvieran dispuestos a invertir mayor esfuerzo en esta herramienta.

### **4.3 Descripción de la estrategia**

Una vez que la información arrojada por el sistema de seguimiento de casos, se convirtió en la herramienta central que permitió relanzar el proceso de implantación y depurado de la Unidad de Denuncias. Se hizo evidente, la alta calidad de la inversión destinada a potenciar su desarrollo.

Como prerequisite para la elaboración de una herramienta informática de seguimiento, se debe tener en cuenta, que es necesario afrontar la preparación de ciertos insumos de gestión, como los indicadores de productividad. El trabajo conjunto con los funcionarios para fijar las reglas de evaluación resultó revelador, salió a relucir el miedo a una medición del trabajo transparente y preciso, lo que tiende a constituir uno de los gatilladores más fuertes para la resistencia al cambio. Un sector de funcionarios, que en principio estaban comprometidos con el proceso, que incluso, en un momento determinado fueron actores fundamentales para desarmar el discurso contra la reforma, cuando vieron la inminencia de un cambio sustancial en la evaluación de su trabajo, resucitaron una serie de argumentos que se entendía estaban superados. De pronto, la discusión se trabó en temas tan elementales como: la conveniencia de las respuestas transparentes frente a la opción de dejar en el archivo los casos sin otorgar una respuesta a los usuarios, la primacía de la calidad de servicio o de las formalidades, la relevancia de que las respuestas fueran oportunas, la conveniencia de adoptar un método de evaluación por resultados o en virtud del “trabajo” –papeles elaborados y cumplimiento de horarios–, etc.

Este proceso en un momento llegó a ser desgastante, ya que quedó en evidencia el miedo irracional al cambio y hasta el intento deliberado por conseguir la primacía de intereses personales sobre los generales. De pronto cambió el escenario, cuando se los llevó a una mesa de discusión frontal y transparente, es cierto que hubo momentos en que se tuvo que lidiar con intentos de manipulación y hasta ataques personales, pero cuando se llegó al acuerdo que la meta era mejorar la calidad del servicio, poco a poco, la legitimidad de la argumentación hizo virar la balanza. Esta discusión, permitió partir de una base consensuada y que los cuestionamientos no se quedasen fermentándose bajo la mesa. Se llegó al acuerdo de que se trabajaría en base a dos indicadores, el primero y más importante, pues serviría para la evaluación del trabajo individual, sería el número de ingresos que la Unidad conseguía responder en 48 horas; de manera adicional, se introdujo un segundo criterio de medición, el referido al porcentaje de causas que se depuraban tanto vía desestimación como por archivo central, que sería de utilidad a los directivos para la toma de decisiones, pero que no se incluyó como referente laboral pues tendería a generar una distorsión en la labor de depurado.

Como se anotó, para este momento la herramienta era todavía precaria, para efectos de la entrega de información. El primer paso fue diseñar un mecanismo eficaz de búsqueda, el mismo que consistió en una herramienta automática de reportes con rango de fechas para los indicadores referidos y algunos adicionales. Dado el momento que se vivía, en el que se intentaba revertir un atasco funcional importante, la demanda de información fue intensiva y generó un problema para los programadores, que de manera paralela tenían una serie de demandas tendientes a mejorar el sistema. Este escenario obligó a seguir un segundo paso y otorgar acceso directo al sistema de reportes a los responsables del proyecto, decisión que a su vez catapultó una serie de iniciativas de mejora.

La solución otorgada todavía era parcial, en un inicio los reportes eran muy simples, en lo principal consistían en un listado de causas para los distintos estados en que los casos se encontraban. Estos reportes demandaban de un trabajo de elaboración que tenía su costo y era un tanto tedioso, sobre todo para el personal directivo que tenía múltiples responsabilidades.

El tercer paso consistió en mejorar la presentación de los reportes. Se diseñaron modelos gráficos, que de un vistazo permitían acceder a la información de manera ya tabulada. Esta estrategia hizo de la

información una herramienta accesible y amigable, característica que tuvo una incidencia directa en su uso y repercusión.

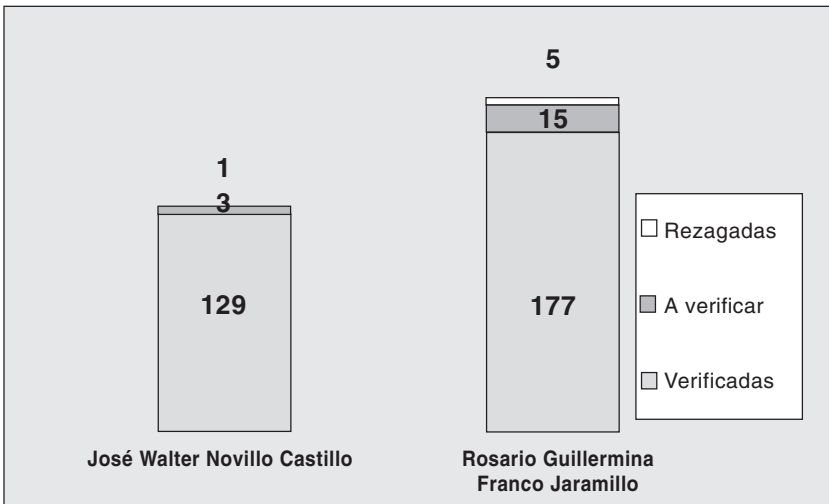
Todavía quedaba un último paso, la cultura tradicional había hecho que los promotores manejasen la información con los viejos paradigmas; esta estaba a disposición de las cúpulas institucionales y del departamento informático, pero los usuarios de la Unidad no tenían acceso. Debilidad que de facto había impedido que se pudiera cumplir a cabalidad la meta establecida: convertir a la información en una herramienta diaria para la evaluación del servicio y toma de decisiones. En la práctica, se constató que un seguimiento por parte de autoridades un tanto lejanas al trabajo diario y con otras responsabilidades, tenía el potencial de evitar incendios, pero no de generar respuestas oportunas. Además que la tarea de seguimiento se convirtió en una carga pesada para todos los intervinientes; para los funcionarios de la Unidad, el proceso terminaba por ser un tanto traumático, debido a que toda alimentación de resultados provenía de jerarquías superiores de la institución y cualquier dato no satisfactorio de productividad era primero conocido por estas instancias. Por otro lado, para los funcionarios que dirigían el proyecto se había convertido en una carga de trabajo adicional de carácter permanente que con el paso del tiempo, se volvió tediosa.

Como respuesta para estos inconvenientes, en primera instancia se pensó en entregar al Jefe de Unidad los reportes de productividad, para que de manera efectiva pudiera responsabilizarse de los resultados. Pero a paso seguido, se cuestionó que la lógica tradicional se había reproducido a pequeña escala: la información patrimonio de la cúpula, en esta ocasión de la Unidad. Se resolvió instalar la aplicación a todos los fiscales y receptores en modalidades gráficas que permitiesen de forma inmediata controlar el manejo de su carga de trabajo y su productividad en comparación con sus similares. Este paso marcó un avance esencial, porque por primera vez, la productividad del trabajo diario fue perceptible y se estableció una relación directa entre información, seguimiento productividad y toma de decisiones.

La herramienta esencial consistió en representaciones en Excel generadas de manera automática. Hubo en especial un reporte, que desde su implantación mostró tener el potencial para variar el funcionamiento de la Unidad. Se trata de un gráfico que de manera directa refleja el trabajo de los fiscales, pero en el fondo, también lleva implícito el desempeño de la Unidad en su conjunto. En lo

principal consta de dos herramientas, la primera, es un cuadro de barras que muestra la productividad detallada por fiscal y permite un análisis comparativo entre ellos. Da cuenta de manera diferenciada por funcionario de las causas: verificadas, aquellas que ya han recibido una respuesta de la Unidad; a verificar, todavía no reciben una respuesta pero están dentro del límite establecido; y, rezagadas, han superado el plazo.

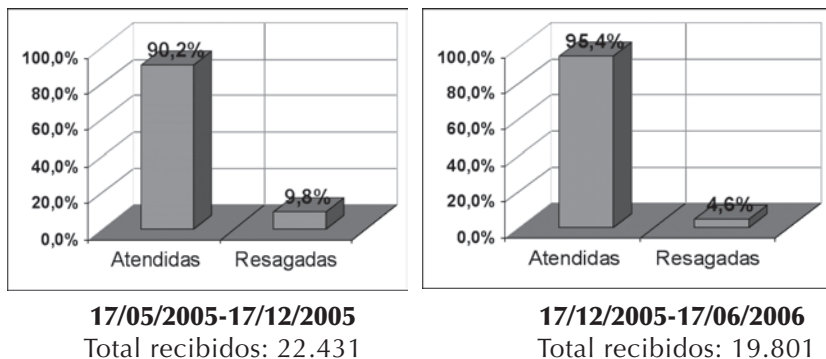
**Cantidad de denuncias por Fiscal**  
**22/03/2006 - 31/03/2006**



Se accede a la segunda herramienta que contempla el reporte, cuando al tratarse de un gráfico de Excel, se acciona la pestaña de “hoja 2”, se obtiene un detalle de las causas pendientes y se ven resaltadas en color rojo las que superan las 48 horas.

La estrategia ha tenido efectos en la calidad del servicio cuantificables. Para reflejar el logro conseguido, se realizó el siguiente estudio: en base a la información otorgada por el sistema informático de seguimiento de casos, se tomó un periodo de 6 meses anteriores a la implantación de esta estrategia y un periodo de 6 meses posteriores y se comparó cuántas denuncias fueron atendidas en un periodo máximo de 48 horas, el resultado obtenido fue:

### Denuncias atendidas en 48 horas



El porcentaje de rezagadas pasó de 9,8 a 4,6% con una disminución del 5,2%, cifra que representa que una de cada dos causas que antes se rezagaban hoy ya no.

Los resultados cuantitativos alcanzados, en el fondo obedecen a ciertos cambios de actitud que pudieron ser observados cuando los actores tuvieron la oportunidad de realizar un seguimiento permanente inmediato de su productividad. La variación se hizo evidente en dos niveles: el primero se manifestó en el propio discurso, se notó un paulatino paso de discusiones marcadas por esquemas valorativos y normativos, en cuya base de manera frecuente se podía hallar una serie de preconceptos, hacia un análisis mucho más concreto, donde el tema central era el aumentar la efectividad y este era la vara con que se medía cualquier iniciativa o uso. El segundo nivel se manifestó en actitudes concretas, los propios funcionarios comenzaron a interesarse por: las cifras de productividad, cuestionar prácticas disfuncionales, generar iniciativas de trabajo en equipo y efectuar requerimientos para que la herramienta informática simplificara el trabajo y arrojase mayor información. Por ejemplo, la propuesta de que las desestimaciones que cumplieron el periodo de investigación fuesen firmadas por un fiscal de turno y no por el fiscal que conoció la causa, fue fruto de este proceso.

Con el objeto de graficar la vivencia referida al cambio generado en la forma como se afrontó el trabajo, se utilizará una comparación. Así como en el deporte, cuando comienza un partido y se introduce la puntuación, el comportamiento de los equipos varía de manera radical cuando es una simple práctica; igual sucede en el ámbito laboral cuando se incluyen indicadores de productividad comparativos con sus similares. La práctica ha mostrado que la filosofía implícita es prometedora, debido a que si los indicadores para la medi-

ción son adecuados para apuntalar los objetivos institucionales, además de cambio de actitud de los funcionarios, se consigue que muchas de las prácticas tradicionales sean revisadas y de manera gradual, tiendan a alinearse con los objetivos institucionales.

La información bien utilizada, también mostró ser un mecanismo eficaz para pasar de un modelo de evaluación, cuya única naturaleza era externa, a un diseño en el que predomina la autoevaluación. Es indiscutible que cada cierto tiempo se requiere que el jefe de Unidad e incluso las cúpulas institucionales valoren el desempeño de la Unidad y de cada funcionario. Pero el haber generado un método para que los propios actores puedan realizar de forma inmediata un seguimiento sobre su desempeño, incrementa de forma radical el papel que cumple la responsabilidad personal.

El que esta herramienta permita potenciar la autoevaluación, no quiere decir que no resulte efectiva en caso de que se desee mantener el viejo esquema jerárquico. Por ejemplo, en repetidas ocasiones, se ha confirmado que denuncias rezagadas de varios días, con una simple llamada y una hora de espera, bastaban para que las causas sean despachadas. Bajo este esquema funcional, incluso existe una ventaja adicional, las llamadas de atención se vuelven mucho menos conflictivas y desgastantes, debido a que las reglas están con anterioridad fijadas y hay un parámetro de medición común y fiable que evita confrontaciones inútiles. Cuando ambos funcionarios tienen en la pantalla el reporte de causas rezagadas, el tema se resuelve con hacer notar que hay que despachar un determinado número de denuncias.

Un avance interesante en este proceso se notó cuando ciertos funcionarios ingresaron al juego de la sana competencia y cambiaron de manera radical la percepción de la evaluación por resultados. Por ejemplo, una fiscal anotó: *“es un mecanismo transparente de evaluación, creo que es el mejor respaldo que se puede dar a los fiscales que cumplen con su obligación. Personalmente me siento más cómoda que con el método tradicional. Siempre me pareció injusto, nunca comprendí por qué se sancionaba a unos y no a otros”*. Este cambio de actitud, fue más visible en la ciudad de Guayaquil cuando se reprodujo el modelo, por ejemplo, los funcionarios de esta ciudad se sintieron cómodos con el nuevo esquema funcional, con el fin de evidenciar el avance de su Unidad y en este momento, a solicitud de ellos se prepara un reporte cuyo indicador es de 24 horas.

Desde luego es útil advertir que estos lineamientos generales referidos a los cambios de comportamiento, no son aplicables a todos los

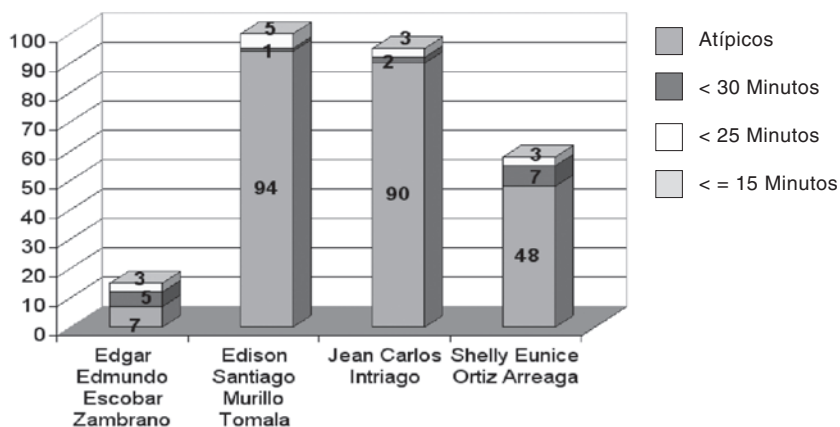
funcionarios por igual, de hecho hay un número relevante de funcionarios cuyo cambio de práctica fue más forzado que voluntario. Hasta es posible determinar periodos distintos, marcados por funcionarios que estuvieron en la Unidad y mostraron un verdadero liderazgo.

**Reporte para receptores.** De igual manera se han establecido indicadores y la herramienta de seguimiento gráfico para la productividad de los receptores. Esta estrategia ha mostrado una serie de complicaciones que hasta el momento no permiten alcanzar una verdadera incidencia sobre la productividad. Pero el aprendizaje resultan igual de enriquecedor para el tema de la reforma en materia de gestión.

En primer término se intentó un indicador gráfico muy simple que diera cuenta del número de denuncias que los distintos receptores conseguían tomar en un tiempo determinado, en base al mismo modelo de barras. El indicador no resultó útil, debido a que los receptores con frecuencia tenían otras obligaciones, como dejar las denuncias en cada una de las unidades investigativas, dejar desestimaciones en los juzgados, dar información al público, elementos que introdujeron un grado de distorsión que volvió inadecuado el método de seguimiento<sup>76</sup>.

En este sentido se decidió depurar la herramienta, se tomó el tiempo de cada denuncia específicamente y se las encasilló en varias categorías para complementar la estrategia.

### Cantidad de denuncias por Receptor 22/03/2006 - 31/03/2006



<sup>76</sup> Por falta de personal, la Unidad no cuenta con servicio de conserjería.

En este caso, a pesar del progreso evidente del diseño de la herramienta de seguimiento, de manera lamentable la estrategia todavía no consigue los resultados esperados. La evaluación realizada fue sobre productividad, nuevamente seis meses antes y después de su aplicación. Resulta curioso que en uno y otro periodo, las denuncias de menos de 15 minutos corresponden exactamente a 99,4% y en los restantes rubros las diferencias son mínimas. La ninguna variación en materia de productividad, se debe a varios factores: el primero, los periodos de medición están mal regulados, resulta claro que si dentro de un solo rango en estudio, se halla casi la totalidad de casos, la herramienta pierde mucho de su potencial. En segundo lugar, al haber diferencias numéricas importantes en el ingreso, la verificación de la disparidad de productividad entre los funcionarios no queda reflejada a primera vista; de hecho, la evaluación demanda de un cierto trabajo matemático, pues requiere la obtención de porcentajes en cada uno de los rangos y en la práctica, los jefes de Unidad y los propios receptores están sometidos a una cadena de producción exigente, que deja poco tiempo para el efecto. Por último, en este periodo, la preocupación más que centrarse en la disminución de los tiempos, se ha enfocado en que la toma de denuncias contenga toda la información requerida para el posterior trabajo investigativo; en este sentido no se han alineado de una manera unívoca las expectativas institucionales. Al momento se trabaja en reformas que corrijan las debilidades anotadas.

El no influjo de los reportes estadísticos en la gestión de los amanuenses, deja en evidencia una realidad importante a tenerse en cuenta. Si se pretende conseguir, que la información sea una herramienta de trabajo, un mecanismo para introducir la autoevaluación y un medio para elevar la productividad, no basta con que se diseñen indicadores de gestión adecuados y que la información esté disponible de manera automática, si la forma de presentación no es accesible de una manera sencilla a los operadores, se corre el riesgo que no sea utilizada y que en la práctica su impacto sea nulo. Resulta un tanto cruel, pero la realidad refleja que para tener éxito en mejorar la calidad del servicio se requiere que todas las condiciones estén dadas, en tanto que, para que una estrategia se venga abajo con frecuencia es suficiente que un solo aspecto falle.

#### **4.4 Estado del proceso**

Las medidas de reajuste han logrado un avance que puede ser comparable al conseguido por la introducción de la estrategia original para el servicio que el Ministerio Público presta. Pero, visto en

conjunto el proceso, el principal logro no está en los resultados obtenidos, es más significativo el haber conseguido instaurar un proceso que a pesar de todas sus debilidades, se ha conseguido enraizar en la estructura íntima de la Fiscalía y hoy en día goza de buena salud y dinamismo. En el momento en que se escriben estas líneas, existen una serie de intervenciones en marcha o proyectadas para un futuro inmediato; el haber conseguido éxito en una intervención tras otra, ha generado un ambiente de optimismo en el sector reformista y un acervo de legitimidad importante.

Por ciertas coyunturas especiales que se analizarán más adelante, el proceso de desarrollo en la última etapa ha pasado su sede principal de Quito a Guayaquil, en esta ciudad hoy se vive un ambiente de innovación dentro de esta Unidad interesante, basta anotar algunas iniciativas:

#### a) *Horarios de atención al público*

Por falta de un estudio de los requerimientos del servicio, el horario de atención al público, no ha sido modificado y generaba un problema serio para la calidad de la atención al público. En concreto se ha mantenido la tradicional doble jornada, con atención de 8:00 a 12:00 y de 14:00 a 18:00 horas. Un breve estudio estadístico de 2 semanas muestra la desconexión existente entre demanda del servicio y la oferta de la institución. El siguiente cuadro muestra el número de denuncias recibido en promedio en relación a las horas laborables:

#### **Personas atendidas en las semanas: 23/01/06 - 27/01/06 y 20/02/06 - 24/02/06**



\* El rubro de hora 8 corresponde las denuncias recibidas entre las 8:00 y las 8:59'59 y así respectivamente hasta la hora 17 que abarca de las 17:00 a las 17: 59'59.

Las cifras dan cuenta de dos aspectos: las horas de mayor demanda se centran entre las 11:00 y 16:00 horas y es en este lapso que se interrumpe la atención por 2 horas. El segundo aspecto guarda relación con el desperdicio de recursos que genera un modelo rígido, en el cual todos los funcionarios tienen un solo horario, las cifras demuestran que a pesar de que la Fiscalía tiene la capacidad de receptor más de 12 denuncias en una hora, en la primera hora de la mañana, se recepta algo más de la tercera parte y en la última de la tarde algo más de la mitad de su capacidad. El mantener 4 receptores en horas que no existe una demanda alta, denota un despido de recursos humanos. Este breve análisis demuestra lo aberrante de la situación, un modelo disfuncional de atención al público hace que coexistan oferta insatisfecha con recursos desperdiciados.

Es importante anotar que este modelo funcional permitió que se instale una práctica que con frecuencia denigraba a los usuarios; todos los días cuando llegaba las 12:00 horas la seguridad del edificio procedía a sacar de las instalaciones a los usuarios.

Fue curioso que los datos anotados y el diagnóstico se obtuvieran en la ciudad de Quito, pero cuando la falta de decisión política comenzó a entorpecer el proceso se decidió presentar la propuesta a la Fiscalía de la ciudad de Guayaquil que sufría de un problema similar. Bastó una reunión con el Ministro Fiscal Distrital para que el proyecto de intervención lo hiciese suyo y hasta lo mejoró de manera sustancial. Procedió a conformar a los receptores en dos equipos, el primero con un horario de: 07:00 a 12:00 y de 13:00 a 17:00 horas y el segundo 10:00-13:00 y de 14:00 a 19:00 horas. Esta modalidad, consiguió una atención ininterrumpida de 7:00 a 19:00 horas, esto es un total de 12 horas; de esta manera se demostró, que con un poco de creatividad y compromiso, la meta inicial de prolongar en 2 horas el servicio fue duplicada y frente a la situación anterior se consiguió aumentar en un 50% el tiempo de servicio efectivo sin un solo empleado más. Esta intervención constituye el primer tibio intento para comenzar a introducir horarios flexibles acordes al servicio y los beneficios se desprenden de la sola mención del cambio en la oferta del servicio.

Se utilizó la herramienta informática para constatar si esta medida también había mejorado la accesibilidad al servicio, se comparó un periodo anterior de 15 días con uno posterior similar, el dato obtenido refleja un incremento del 3,5% de los usuarios atendidos. Dado que la metodología no es representativa desde el punto de

vista estadístico y la diferencia es escasa, no es conveniente sacar una conclusión. Pero se debe tomar en cuenta que la muestra posterior fue tomada a partir de 15 días después del cambio de horarios y sin que mediase una campaña de información al público, por ese motivo, se tiene la expectativa que con el paso del tiempo será posible observar tendencias ya diferenciadas.

La estrategia diseñada no difiere de algo ya realizado desde hace años en varias instituciones del sector privado –ej. Bancos–.

#### *b) Calidad del servicio y tiempos de espera*

Desde hace años, se tiene la percepción de que la atención otorgada por la institución es deficitaria, y uno de los nudos problemáticos es no haberse ocupado de los tiempos de espera de los usuarios.

Como estrategia complementaria al cambio de horarios, la Fiscalía de Guayaquil acaba de adquirir el equipo y un software para medir el tiempo de espera de los usuarios. Por lo reciente de la adquisición, todavía se está en un periodo de análisis de la información y se espera que en un futuro inmediato, se pueda intervenir, en aspectos, tales como: crear indicadores de atención al público, ajustar aún más el horario de los receptores a la demanda ciudadana y dividir el horario de ciertos funcionarios con el fin de aumentar la flexibilidad<sup>77</sup> y efectividad de la unidad, y generar un modelo de rendición de cuentas instantáneo referente a la calidad de servicio.

Por su naturaleza, la última estrategia anotada en el párrafo anterior merece una ampliación; en base a un modelo usado ya en el sector privado, cuando cada ciudadano llega a la ventanilla, al tiempo que se le da la bienvenida, se le informa cuánto tiempo ha esperado, y si se ha cumplido o no en su caso con los niveles proyectados para el efecto, en caso de no haberse cumplido se le otorga una disculpa y se le informa que se está trabajando para que esto no vuelva a suceder.

Como complemento al sistema instalado se ha cotizado ya accesorios adicionales que se esperan sean adquiridos en un par de meses, en esta ocasión consisten en teclados donde el usuario puede calificar la calidad de la atención. Con indicadores de satisfacción del

---

<sup>77</sup> Ejemplo: En horas pico se incrementa un receptor más, en horas de baja demanda se encarga de llevar desestimaciones a la corte o ayudar con las tareas de archivo.

usuario, sumados a los de productividad y calidad de servicio con anterioridad ya referidos, se completará una batería integral, que permitirá contar con información de alta calidad, con el fin de afinar con más precisión la puerta de entrada de la Fiscalía.

*c) Actitud activa en materia información al usuario*

A pesar de que la Ley establece de manera explícita el derecho de los ofendidos de ser informados sobre el avance de su causa por parte del Ministerio Público, hasta la fecha este mandato legal no se ha reflejado en ninguna actitud concreta. Incluso, si se deja de lado el mandato legal, por simple estrategia, la Fiscalía requiere estrategias que le permitan soldar fuertes vínculos con las víctimas, porque una de las razones importantes de que las audiencias no se realizan y los casos quedan en la impunidad, es que en determinado momento los interesados deciden dejar de colaborar con la justicia y esta resolución en no pocos casos está relacionada con el déficit en la atención.

En el caso de esta experiencia, el proceso de aprendizaje anotado con anterioridad funcionaría a la inversa. Esta estrategia fue diseñada de manera original para la Unidad de delitos flagrantes que en principio es una experiencia posterior, pero al observar su potencial, se decidió adaptarlo a la Unidad de Depuración de Denuncias, que al fin y al cabo es la que atiende a la mayor parte de los usuarios.

En concreto habría dos estrategias: la primera, un servicio a la ciudadanía y abogados en libre ejercicio, en primer término se pensó en una línea 1-800 denuncias, para que de manera gratuita los ciudadanos pudieran acceder a información de la Unidad sobre datos tales como: la existencia o no de una denuncia, en caso de existir el funcionario que lo tiene y otra información disponible en el sistema informático.

La segunda es aún más efectiva, porque rompe al fin la lógica de que la institución es solo receptora de información y nunca toma la iniciativa para contactar a la ciudadanía. Dado que en la base de datos consta un campo para un teléfono de contacto, la Fiscalía designará una persona que tenga por función informar a los denunciantes el destino de su causa, con especial tino si esta ha sido desestimada o enviada al archivo central, y de no ser así a qué Unidad fue sorteada y donde qué fiscal se halla. En una segunda etapa, se piensa incursionar en el confirmar y recabar información adicional si que hubiese algún dato adicional que el día de la de-

nuncia se le olvidó aportar<sup>78</sup>. La meta en un futuro es que la Fiscalía de Guayaquil cuente con un centro de información con múltiples servicios para los usuarios internos y externos manejados por personal técnico.

#### *d) Conectividad con la Policía Judicial*

En estos días se consiguió un logro importante y en esta ocasión fue en la ciudad de Quito. Por falta de colaboración recíproca, se había generado un costo absurdo para la Fiscalía, las denuncias receptadas en la Policía Judicial se hacían en computadoras, pero sin un sistema informático; esta realidad implicaba que una persona tuviese que dedicarse de manera exclusiva a ingresar los datos fundamentales de las denuncias al sistema informático. En este momento, se ha conseguido un consenso para tener un formato único de ingreso y se trabaja para que en los próximos meses se realice una interconexión que permita a las dos instituciones captar datos y compartir información.

### **4.5 Influjo sobre otras experiencias**

El aprendizaje adquirido durante este proceso ha tenido un innegable influjo sobre otras experiencias que se han desarrollado. Por ejemplo, a raíz del problema detectado en el manejo del archivo en la Unidad de Depuración de Denuncias, se toma conciencia de que este aspecto es clave para el funcionamiento del Ministerio Público. La trascendencia detectada hizo que se realizara una observación más minuciosa de la realidad de los archivos fiscales; se pudo constatar que el caos descubierto no es un problema focalizado en la Unidad de Denuncias, sino que en la práctica, es la regla dentro de los despachos fiscales al menos en las ciudades grandes. Su repercusión se refleja cuando se visualiza que la atención a una simple solicitud de revisar un expediente, puede acarrear una búsqueda que demora horas; si esta realidad se multiplica por la cantidad de solicitudes que a diario se reciben y por el número de fiscales, se puede tener una idea del impacto que alcanza en materia de costos. De manera adicional, el desorden existente ha propiciado que se arraiguen prácticas en extremo perniciosas para la calidad de servicio y atención al usuario; se detectó que se ha vuelto uso común el que ante solicitudes tan simples como la revisión de expedientes, se ha impuesto como respuesta molde, el requerimiento que “vuelva

<sup>78</sup> Estrategia que ha sido tomada de la experiencia del Ministerio Público de la Zona Centro Norte de Santiago de Chile.

otro día” para poder acceder al documento solicitado y en ocasiones se lo hace por más de una vez. Para afrontar esta realidad, por el momento la experiencia alcanzada ha permitido tomar medidas en dos frentes:

El primero, relacionado con la necesidad emergente de evacuar una cantidad de casos rezagados que complica el manejo diario de los despachos fiscales. Para afrontar este problema, se diseñó un modelo autónomo de gestión que será analizado en el capítulo próximo.

El segundo, relacionado con la idea de generalizar una experiencia exitosa que ha ido el modelo de manejo de archivo dentro la Unidad de Depuración. De hecho, ya se ha replicado en lo esencial un modelo funcional en la Unidad de Delitos Flagrantes de Guayaquil, experiencia a analizarse en el capítulo VIII.

En materia de flexibilización de horarios, la experiencia de este manejo, todavía embrionario en la Unidad de Depuración de Denuncias, fue un incentivo importante para decidirse adoptar el concepto de una forma más profunda en el proyecto de la Unidad de Delitos Flagrantes<sup>79</sup>. Tanto es así, que se convirtió en uno de los puntales de su funcionamiento.

#### **4.6 Proceso de réplica**

Esta experiencia, dentro de la tradición jurídica ecuatoriana, constituye un hito, debido a que ha tenido algunas características dentro de la implementación que no son habituales en los proyectos de reforma a las instituciones del sector justicia. No se tiene memoria de un proceso en el cual se haya trabajado varios años en su implementación, depuración y redefinición de su alcance; de hecho, el proceso de mejora se puede decir que tiene buenas razones para no perder vigor, al menos en el mediano plazo.

Ha estas alturas, esta experiencia ha conseguido superar uno de los grandes problemas de las reformas funcionales implementadas en la región. No ha sufrido el fenómeno de los “planes piloto”; los proyectos que se introducen bajo este membrete, en principio prevén alcanzar un influjo nacional en materia de servicio, pero ante el alto desgaste que significa el proceso de implantación, lo que suele suceder es que la ejecución de los planes de generalización se posponen de manera sucesiva y terminan por ser abandonados. Los impul-

---

<sup>79</sup> Véase el capítulo VIII.

sores del proyecto, a pesar de la fuerte resistencia y el difícil escenario que se tuvo que enfrentar, nunca perdieron de vista que la Unidad de Depuración de la ciudad de Quito era solo un paso y que debía replicarse con un esquema funcional más o menos similar en las demás ciudades del país.

La primera ciudad donde se replicó fue en Cuenca. Esta ciudad ha comenzado a gozar de una cierta fama por su proactividad, y dentro de este proceso no fue la excepción. Por sus propios medios, decidió en mayo de 2006 arrancar con la experiencia de la Unidad de Depuración de Denuncias.

A estas alturas, la ciudad de Quito tenía problemas profundos y el equipo impulsor de la Fiscalía General no contaba con la suficiente fortaleza como para prestar su apoyo a la implantación de esta réplica; este factor generó que no se le pudiese otorgar el suficiente soporte.

Ante esta situación, el distrito decidió apoyarse en un Fundeju, una ONG que con el apoyo del Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel-USAID, llevaba a cabo un proyecto cuyo objetivo central era otorgar un sistema informático integral a la ciudad de Cuenca.

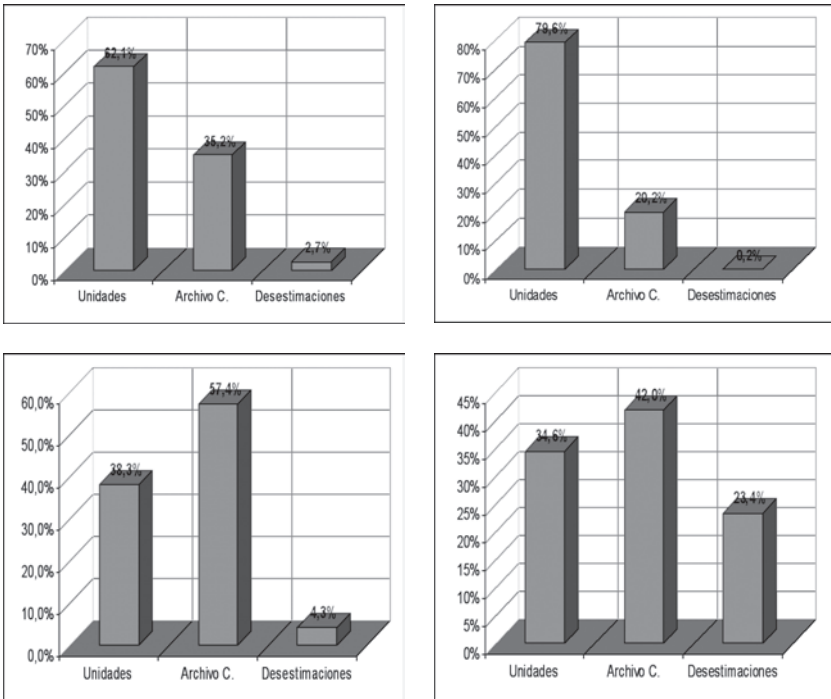
Al haber desarrollado esta experiencia, con un cierto divorcio a lo que había sucedido en la ciudad de Quito, trajo ciertos inconvenientes; los impulsores en esta ciudad comprendieron solo de manera parcial el concepto y en un primer momento introdujeron ciertos cambios funcionales a la conveniencia de algunos funcionarios, que ocasionaron problemas. Por ejemplo: en primer lugar, se resolvió que en la Unidad no se realizaban las desestimaciones, sino que eran remitidas a los fiscales para que lo hiciesen, aspecto que desde luego disminuía de manera radical las ventajas de la Unidad; había una marcada confusión en los roles administrativos y decisiones judiciales, así el propio sistema informático preveía que quien tomaba la decisión en el futuro de la causa era la receptora de denuncias y, por último, con una visión un tanto arriesgada, pero interesante, decidieron un respaldo legal claro para archivar de manera directa los casos no investigables.

Después de unos meses, se estableció una discusión entre todos los sectores involucrados: los funcionarios de Distrito, Fundeju, Fundación Esquel y los representantes de la Ministra Fiscal General, que fueron los impulsores del proyecto en Quito. Luego de un proceso de negociación, que no estuvo exento de dificultades, se decidió en lo básico optar por el sistema funcional de la capital.

En marzo de 2006 se instala la aplicación en Guayaquil y Azogues, se introduce el diseño de la Unidad de Depuración de Denuncias. En este caso, se lo hace bajo el impulso de los responsables de la Fiscalía General en sólida alianza con los Ministros Fiscales distritales. Al haber sido proyectos posteriores a las mejoras introducidas en la ciudad de Quito, permitió la entrada en vigencia de un sistema ya probado.

Los resultados desde el primer momento fueron satisfactorios y el proceso, en general, no demandó demasiado esfuerzo. De hecho, en materia de correctivos no hubo intervenciones que merezcan una mención especial. Pero es importante destacar que hubo un seguimiento extendido sobre todo centrado en la ciudad de Guayaquil; Azogues al ser menos complejo el trabajo a realizar se dejó en manos del distrito con un cierto apoyo.

### Unidades de Depuración de Denuncias



En términos generales son 4 Unidades sólidas, en las que si bien existen diferencias importantes, en todas ellas los resultados demuestran logros importantes y su introducción en términos inversión-resultados, por lo que el esquema está más que justificado.

Se nota una diferencia importante entre los logros conseguidos por las ciudades grandes y las dos pequeñas, el nivel de depurado en las primeras es inferior a las segundas; aspecto que es un tanto paradójico, porque la labor de depurado es más necesario en las grandes urbes.

#### **4.7 Conclusión**

El proceso de depurado de la Unidad de Denuncias de la ciudad de Quito constituye una demostración de que los problemas funcionales, si se afrontan con seriedad, se convierten en oportunidades valiosas para profundizar y perfeccionar los diseños funcionales.

Las tareas de seguimiento y depurado de los modelos de gestión, muestran ser al menos igual de importantes que la implantación del esquema en sí. Buena parte del éxito de un diseño funcional se juega en la forma como los responsables enfrentan la etapa de implantación y ajuste.



## CAPÍTULO VI

# **BRIGADA DE DESESTIMACIONES: Experiencia de la ciudad de Guayaquil**

### **I. INTRODUCCIÓN**

Por exitosa que sea una estrategia, pocas veces por sí sola es capaz de responder de manera integral a problemas estructurales profundos. Esta intervención es complementaria a la estrategia adoptada por la Unidad de Depuración de Denuncias, ya que este modelo de gestión no es suficiente para conseguir resolver el grave problema endémico de un número inmanejable de causas pendientes en los archivos fiscales.

El núcleo central de esta estera estratégica es evacuar aquellas que se quedaron rezagadas en los despachos fiscales y que en la práctica penalizan la capacidad de impulso en materia de persecución penal.

Un esquema funcional sencillo demuestra que el diseñar una estrategia puntual y dotarle de una estructura administrativa adecuada para alcanzar sus objetivos, permite alcanzar una efectividad poco usual y muestra una esperanza para volver a recuperar el control de los despacho fiscales y revertir, al menos de manera temporal, el caos que se ha llegado a imponer en las fiscalías de las grandes ciudades; como prerrequisito para impulsar estrategias que se ocupen de los temas de fondo.

#### **1. DIAGNÓSTICO**

Si se revisan las cifras introducidas en el capítulo introductorio, se verá que para el 1 de enero de 2006, se calculaba que existían 667.000 denuncias rezagadas, lo cual otorga un promedio por fiscal

de algo menos de 1.800 causas; realidad que se queda corta para reflejar la situación que sufren las dos grandes ciudades. Las mencionadas cifras demuestran la imperiosa necesidad de una estrategia tendiente a evacuar las causas acumuladas en los despachos fiscales, como un mecanismo para evitar que se perpetúe un verdadero espiral vicioso, que ya era evidente cuando se diseñó la estrategia: acumulación de causas en los despachos fiscales, pérdida del control del despacho, disminución de la capacidad de impulso y se cierra el círculo, con un mayor número de rezagos.

En la práctica, se ha demostrado que uno de los factores que más deteriora la capacidad estatal de persecución penal y con ello, el funcionamiento del sistema penal, es el cúmulo de casos en los archivos fiscales.

A pesar del buen desempeño de la Unidad de Depuración de Denuncias, la acumulación de causas crece año a año, sin que hasta el momento en que se diseñó la intervención se pueda prever una posibilidad cierta de revertir esta tendencia. Por su naturaleza, un diseño de depuración temprana no puede responder de manera íntegra a este problema, en razón a dos consideraciones básicas: el modelo de depuración temprana no se ocupa de los casos rezagados durante los años anteriores y, con el problema estructural en materia de salidas alternativas que sufre Ecuador, resulta por el momento ilusorio pensar que se pueda eliminar la tendencia a la acumulación.

De manera adicional, hay un par de datos sobre la realidad del distrito en que se aplica, que van a incidir de manera directa en el diseño de la estrategia: Como se anotó<sup>80</sup>, Ecuador es el país que más baja cantidad de fiscales tiene por 100 habitantes y la situación en Guayaquil al momento en que se implementó esta estrategia era similar al contexto del país. Concretamente, esta ciudad tiene una población de 2.039.789 y el número de fiscales en el momento en que se implementó el proyecto era de 53. Estas cifras otorgan una dotación de 2,6 fiscales por 10.000 habitantes, cuando el promedio de los restantes países de la región es de 5,8; sin alcanzar siquiera una equivalencia a la mitad. La situación del personal de apoyo es aun peor, en esta ciudad como regla general cada fiscal tiene solo el apoyo de un amanuense<sup>81</sup>. En resumen, esta estrategia se aplica en una ciudad donde se evidencia una crisis de recurso humano y es difícil que se pueda invertir una parte importante del recurso existente a superar este problema.

---

<sup>80</sup> Véase capítulo 1.

<sup>81</sup> De promedio un estudiante de cuarto año de universidad.

El segundo aspecto a ser tenido en cuenta, es que la tarea de realizar un barrido de archivos demanda de un trabajo manual fuerte, pero desde el punto de vista jurídico, tiende a ser en extremo simple; en lo básico se requiere solo de una labor de verificación de la fecha de ingreso de la denuncia y la fecha del cumplimiento del plazo de investigación.

## **2. ADVERTENCIA**

Desde el primer momento, es importante dejar constancia de que se tiene conciencia de que la estrategia descrita es de baja calidad en materia de servicio público. Pero existen dos motivos de fondo para su aplicación: por el momento que vive la justicia penal ecuatoriana, no se ha encontrado una alternativa pragmática que pueda responder con mayor calidad; y en segundo lugar, su no aplicación resulta aún más pernicioso para el servicio público. Es importante destacar que se trata de una medida extrema, dado el marco legal tan imperfecto como el adoptado por Ecuador. Pero en principio ningún sistema penal bien concebido, debería echar mano de una estrategia como esta, pues lo lógico es que la justicia penal garantice que cada causa reciba un trámite acorde a su naturaleza y las causas no se rezaguen.

## **3. OBJETIVO**

Evacuar las denuncias que se encuentran acumuladas en los archivos de los fiscales y que ya no son susceptibles de impulso fiscal por haber vencido el plazo de investigación.

## **4. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA**

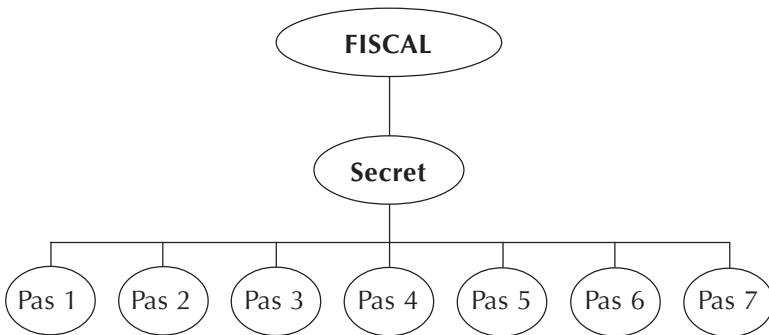
La estrategia es en extremo simple. Dado que en la legislación ecuatoriana se ha establecido como límites para la investigación, en los casos de delitos reprimidos con prisión el plazo de 1 año y en los delitos de reclusión 2 años, existen una gran cantidad de causas que de facto en este momento ya no pueden ser investigadas y la única respuesta transparente y legal, es desestimarlas<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> De acuerdo a la legislación es causa para desestimar: “cuando exista algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso” y el vencimiento del plazo de investigación cumple con el supuesto previsto.

Como se destacó en el diagnóstico, se debía enfrentar un problema que demanda una carga de trabajo manual fuerte, sin la posibilidad de contar con un recurso humano suficiente; y se adoptó una política poco ortodoxa. Ante la imposibilidad fáctica de llevar adelante esta tarea, con el escaso personal de apoyo con que cuenta el Ministerio Público, se decidió realizar la labor con pasantes<sup>83</sup>, bajo la supervisión y dirección del personal de apoyo y técnico de la Institución. El esquema funcional utilizado se recoge en el siguiente diagrama:

**Esquema funcional**



Ante la necesidad de recurrir a una estrategia fundamentada en el trabajo de personal no propio del Ministerio Público, se tuvo mucho cuidado en diseñar un modelo operativo capaz de garantizar que la decisión sea tomada en última instancia por personal técnico de la institución.

*Labor de los pasantes:* Su función se centra específicamente en analizar los expedientes, resaltar la fecha de la denuncia, verificar si se han cumplido los plazos de investigación, llenan un borrador de formato de desestimación previamente fijado y someterlo a la revisión del secretario.

*Labor del secretario:* Su función es revisar que los plazos de la causa estén efectivamente cumplidos, la desestimación correctamente llenada, someter a revisión y firma del fiscal y llevar el registro de las desestimaciones realizadas.

*Fiscal:* Revisión y firma.

<sup>83</sup> Estudiantes de derecho que realizan práctica en la Fiscalía.

Durante la implementación de esta estrategia, se comenzó a explorar con una característica nueva: la flexibilidad. La causa para intentar conseguir esquemas funcionales con esta característica, es permitir adaptar de mejor manera el empleo del personal y las estructuras administrativas a los requerimientos del servicio.

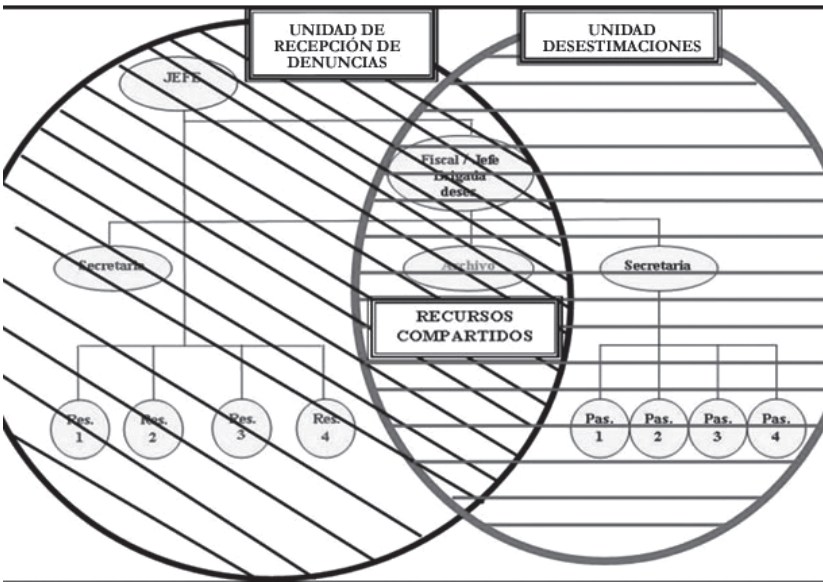
En este caso se ha manifestado esta tendencia mediante la creación de unidades y otras estructuras administrativas en torno a los procesos. Donde la pertenencia del personal y otros recursos deja de ordenarse en base a estructuras administrativas previamente fijadas y estas pasan a ser verdaderos insumos que se adaptan de manera dinámica al objetivo institucional planteado. Esta realidad se evidenció cuando el módulo de archivo central de la Unidad de Depuración de la ciudad de Guayaquil, cuyo ámbito se restringía de manera específica a esta unidad operativa, pasó a prestar su contingente a la Brigada de Desestimaciones, se vio el potencial de compartir este recurso, ya que por razones de servicio era conveniente para optimizar el empleo de recursos humanos, infraestructura y experiencia ya disponible. Con esta decisión el Ministerio Público se ahorró una persona cuyo sueldo mensual es de US\$ 1.082.

En una segunda etapa, incluso la fiscal jefa de la Brigada de Desestimaciones, fue también designada entre los dos fiscales de la Unidad de Depuración, debido a que ciertas características de su puesto la hacían idónea para cumplir esa tarea<sup>84</sup>. En este caso concreto, se consiguió al menos evitar el dispendio de recursos humanos, en concreto no menos de 3 funcionarios, 1 fiscal y 2 ayudantes –US\$ 2.557 y US\$ 1.082–. Resulta un ejercicio interesante traspasar el total el ahorro conseguido y relacionarlo con otros problemas de este distrito, se ha conseguido economizar US\$ 58.017 anuales en sueldos, monto que llega a la mitad de los requerimientos para dotar de un computador a cada fiscal y poder instalar el programa de seguimiento de casos.

De manera adicional, el modelo permitió mejorar la calidad de servicio, porque hoy en día existe ya el servicio porque las desestimaciones fruto del barrido, se manejan hoy desde la Unidad de Depuración de Denuncias, factor que facilita la atención al público. De manera gráfica, el esquema funcional con sus áreas compartidas se recoge en el siguiente esquema:

---

<sup>84</sup> Por ejemplo no tenía audiencias y ya estaba muy habituada a un trabajo en serie y a realizar desestimaciones. De hecho el adoptar esta variante se hizo luego del encargo a un fiscal regular y los resultados fue un embotellamiento de causas.



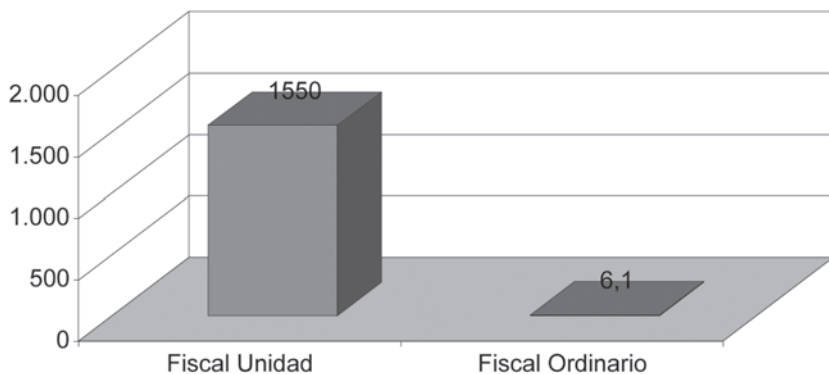
## 5. RECURSOS

El proyecto ha contado con los siguientes recursos humanos: un grupo variable de pasantes, de promedio un equipo de 15 personas; un secretario y un fiscal. Es importante anotar que para su implementación no se invirtieron recursos adicionales, se utilizaron los recursos disponibles en el propio distrito y no se realizaron inversiones adicionales. En cuanto a los recursos materiales, cuando se inició implicó 5 computadores y una impresora en red; en este momento, gracias a los formatos preimpresos se cuenta solo con 2 computadores y la labor se cumple con mayor efectividad que antes, por lo que se puede valorar la inversión en US\$ 3.500.

## 6. RESULTADOS

Los resultados han sido desde distintas perspectivas satisfactorios. Cuantitativamente, los resultados obtenidos en los primeros 12 meses alcanzan 18.600 el objeto de tener una mejor idea de la magnitud alcanzada. El siguiente cuadro realiza una comparación con el total de denuncias realizadas por los 370 fiscales durante el año 2006.

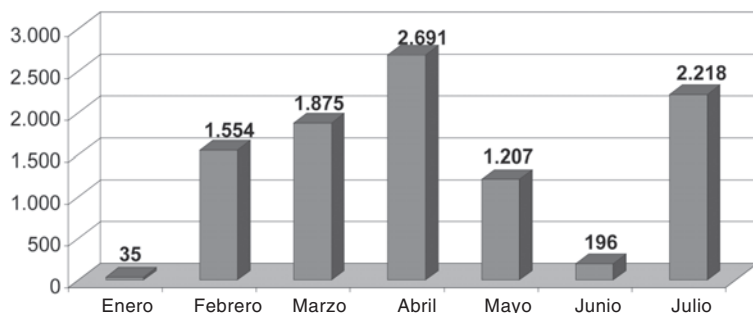
### Productividad mensual por fiscal



Es cierto que en este caso se realiza un trabajo casi mecánico, sobre causas con plazos de vencimientos, que la brigada presta un apoyo administrativo superior al que cuentan los fiscales y que en conjunto estas condiciones marcan una diferencia considerable frente a las que afronta cada uno de los fiscales. Pero, a pesar de estas distorsiones, dada la magnitud de la diferencia, 254 veces mayor, se refleja la efectividad que se puede conseguir cuando se estructuran diseños administrativos específicamente creados para obtener un resultado, en comparación a los logros obtenidos cuando se confía en la simple iniciativa de cada funcionario.

Es importante anotar que la Brigada se ha visto afectada por un proceso de inestabilidad que ha sufrido la institución y que no ha permitido un adecuado seguimiento; este factor sumado a ciertas realidades propias del modelo, como el trabajar en base a amanuenses, genera costos colaterales, como el que la existencia de periodos durante los cuales el servicio se interrumpe o se reduce a mínima la expresión.

### Productividad mensual año 2007



Por ejemplo, en las estadísticas de los siete primeros meses de este año, la variación es tan fuerte que en el mes que más se produjo fueron 2.691 denuncias y en el que menos, 35. Estas cifras reflejan que con un poco de organización se puede llegar a elevar de manera radical la productividad.

Desde el punto de vista cualitativo, los resultados también son favorables, el siguiente extracto recoge las palabras del primer fiscal de cuyo despacho se evacuaron 5.400 denuncias, al respecto refiere: ¿Qué ventajas ves en tu trabajo diario con la Brigada de Desestimaciones? *Hay ventajas hasta de espacio, con lo pequeños que son los despachos físicamente ya no cabíamos con esa cantidad de expedientes. En el tema de fondo, era un trabajo infructuoso, el tener que atender al público y buscar causas, que en la mayoría de ocasiones habían ingresado incluso antes de que me hiciese cargo del despacho, esto quitaba tiempo a mi amanuense, era un dolor de cabeza. En ocasiones venían personas preguntando por causas que habían presentado hace tres años y lo único que existía era la denuncia, eso te quita tiempo. ¿Para el manejo de las nuevas causas te ha ayudado? *Desde luego, al liberar de trabajo absurdo al fiscal y su personal de apoyo puedes dedicarte de mejor manera a lo impulsar las causas que en realidad importan, el haber recuperado un orden ayuda.**

Es importante anotar que esta estrategia goza de una aceptación grande entre los fiscales, debido a que en un lapso de corto de tiempo consigue disminuir el grado de desorden que pesa en las oficinas fiscales y mejora de manera ostensible las condiciones laborales. Dentro de un proceso de reestructuración funcional que no deja de despertar susceptibilidades y dudas en un sector amplio de funcionarios, resulta un impulso interesante montar un servicio que en general no resulta polémico y es bien recibido.

## **7. RÉPLICA**

Este modelo ha entrado ya en la fase de réplica, ha sido instalado en la ciudad de Quito. El esquema funcional tiene vigencia en las dos ciudades más grandes del país y donde el impacto del problema de acumulación de causas en los archivos, toma mayor incidencia.

## **8. OBSTÁCULOS**

El esquema funcional de la Brigada de Desestimaciones, en general goza de un grado importante de sencillez y por este motivo, en su

esquema funcional no ha presentado mayores obstáculos para conseguir entrar en funcionamiento.

Donde se presentaron problemas fue en la Función Judicial. El primer día que se remitieron 300 desestimaciones, la sala de sorteos de la Corte Superior de Guayas se negó a recibir ese número de denuncias, pues era claro que superaba su capacidad habitual de asumir esta carga laboral. Para sobrellevar este inconveniente, el Ministro fiscal distrital impulsó una serie de tareas de coordinación de variada naturaleza. Por ejemplo, se han utilizado técnicas tan variadas, como la simple persuasión a los funcionarios de primera línea, la confrontación con la falta de sustento legal para negarse a recibir y hasta el presionar a las cúpulas institucionales. La situación es variable en el tiempo, a momentos se ha conseguido éxito importante, pero a paso seguido de manera lamentable se vuelve a atorar el sistema.

De la misma manera, se sabe que ha ocasionado un descontento entre los jueces, quienes han visto crecer de manera importante los casos que llegan a su conocimiento, y al haber adoptado un esquema disfuncional, ha existido un castigo fuerte en materia de carga laboral. En este momento, estas denuncias llegan confundidas entre muchos otros trámites e, incluso, desestimaciones cuya procedencia demanda un análisis jurídico más detenido; en la práctica cada desestimación acarrea la lectura de todo el expediente, con una inversión importante de tiempo.

Para graficar de alguna manera lo que sucede, se intentará responder con un esquema funcional artesanal a una producción generada en un modelo industrial. Si por ejemplo, se comparan los costos del sistema elegido: ingresos con la formalidades de rigor y sorteo respectivo, separación de expedientes y elaboración de las respectivas actas de entrega recepción, revisión del fundamento jurídico y elaboración de la providencia; frente a un método sencillo, en que todos los desestimaciones por esta causa ingresen en paquete como los envía la Fiscalía a un juez de turno o a un ayudante con formación jurídica, con el fin de que haga una revisión previa de la fecha de ingreso, y el tipo de delito, y constata que el periodo legal de investigación está vencido, una vez realizada esta constatación, llenada a mano con un formato preimpreso, y pasa un juez de turno para su firma; resulta evidente el potencial en materia de ahorro de recursos y la posibilidad cierta de superar un cuello de botella que hoy en día, se ha convertido en una preocupación.

## 9. CRÍTICA

Es fundamental afrontar una crítica seria a este modelo de gestión, se le ha imputado el conseguir elevar los datos de productividad en base a una respuesta de más baja calidad.

Es importante anotar que es cierto que el desestimar una denuncia en razón del cumplimiento del plazo legal, es la respuesta de más baja calidad posible. Pero también lo es que en su vencimiento no tuvo responsabilidad alguna la Brigada. Lo que este modelo de gestión ha conseguido es hacerse cargo de una cantidad de denuncias que por mandato legal, en este momento, no pueden ser impulsadas y que están en un limbo jurídico en los archivos.

Por lo anotado, la decisión que se tenía que tomar en el momento que se creó la Brigada, era qué hacer ante un cúmulo enorme de casos sin respuesta, existiendo dos alternativas: no ensuciarse y dejar el problema intacto u ocuparse de él. Siempre es de mejor calidad el ofrecer una respuesta, por pobre que esta sea, frente a la alternativa de abstenerse de hacerlo. En este sentido, por increíble que parezca el haber caducado el plazo de investigación, la mejor respuesta posible es desestimarla de forma frontal y transparente sin esconder su causa. Desde luego, que se deberían tomar medidas para que esto no suceda, pero en el caso ecuatoriano al no haberse casi consagrado vías alternativas, esta meta por el momento parece lejana.

## 10. CONCLUSIÓN

La Brigada de Desestimaciones es una medida extrema adoptada ante el colapso funcional que vive la justicia ecuatoriana. El ocuparse del funcionamiento de una institución, en ocasiones demanda un nivel de pragmatismo que obliga a tomar medidas que en principio, deberían ser vedadas.

Problemas profundos como los que padece el sistema penal ecuatoriano, no pueden ser resueltos por una sola estrategia; queda en evidencia la necesidad de montar planes complejos con múltiples diseños, algunos de los cuales deberán afrontar problemas tan básicos como recuperar un mínimo de orden. Si bien estos esquemas operativos pueden ser calificados como poco ambiciosos y hasta simplones, llegan a constituir un requisito previo para hacer sostenibles intervenciones más profundas.

## CAPÍTULO VII

# LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA: El problema de tránsito en Azogues

### I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe el primer intento dentro del sistema penal ecuatoriano de introducirse en la persecución penal estratégica; hoy en día, considerado como el reto más complejo para los sistemas penales contemporáneos y en especial para sus Ministerios Públicos.

En este caso en concreto, consigue ir más allá de su rol tradicional de tramitador y sancionador de casos puntuales, para buscar una solución concreta a un problema que afecta de manera puntual a la ciudad donde se aplica. En una jurisdicción pequeña, se detectó el grave problema de erosión de la institucionalidad estatal, producida por un grado de impunidad casi absoluto, generado en un área crítica como es el tránsito. Una de las manifestaciones más dolorosas era el perjuicio sistemático producido a las víctimas, debido a que, al generalizarse la conciencia de la nula efectividad del sistema legal, en el sector justicia y en la sociedad en su conjunto, se había forjado el hábito de no reparar el daño causado o hacerlo en montos muy inferiores a los reales.

Este capítulo muestra cómo, sin mediar reforma legislativa, inversión o proceso de capacitación alguno, los actores de esta ciudad se comprometen a solventar este problema y luego de varios intentos fallidos, consiguen generar un modelo operativo que en base a una combinación estratégica de medidas cautelares reales y herramientas propias del derecho administrativo, con el fin de forjar un escenario donde se eleva de manera notable el costo de la impunidad para el infractor. En pocos meses el cambio en la efectividad del sistema es notable.

De manera adicional, abre una perspectiva para afrontar una de las mayores decepciones de la reforma procesal penal en la región. Consigue la más elevada cantidad de respuestas que se tenga noticia en un sector de alta calidad como las vías alternativas al juicio oral en sentido estricto.

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN

Solo para efectos de contextualizar la experiencia y la perspectiva desde la cual se describe, se delinearé el sentido de la persecución penal estratégica. Desde luego que este concepto de por sí es todo un tema, pero ante los límites del presente análisis, se intentará una descripción básica forjada sobre sus ejes estructurales.

- a) *Cambio de enfoque.* Pasar de una visión de tramitar casos a ocuparse de los fenómenos delictivos y sus consecuencias concretas.
- b) *Límites acotados.* Son estrategias que responden a problemas sociales y delictivos concretos y determinados, en este sentido de manera habitual se ocupan de pequeños sectores de criminalidad en circunscripciones determinadas.
- c) *Cambio cultural.* Estas estrategias de manera habitual tienen la capacidad de influir sobre comportamientos sociales.
- d) *Medios de aplicación.* Los medios de que se valen de manera habitual utilizan niveles de coordinación con otras instancias de sector justicia y otras instancias sociales. Es común que utilicen herramientas externas a la justicia penal para afrontar problemas delictivos.
- e) *Políticas públicas.* Tiende a insertar a la justicia penal dentro de las políticas públicas, enfoque que obliga a reconocer que en último término, su finalidad es mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Los temas más comunes que suele afrontar son la seguridad ciudadana y la pacificación social.

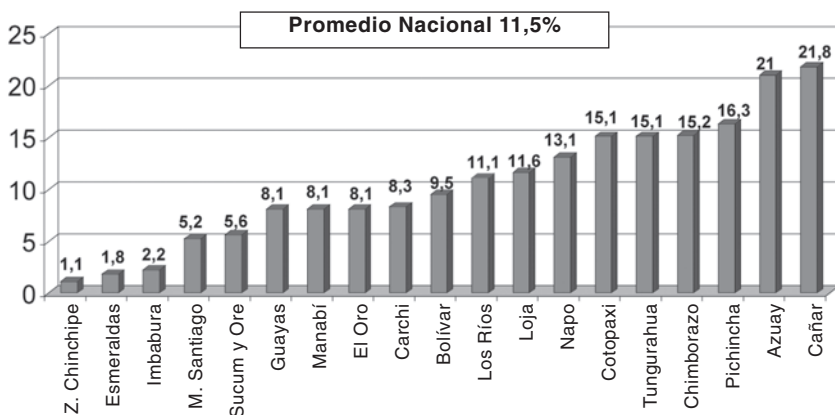
Desde luego se trata de un concepto en elaboración, sobre el cual hay diferencias en ciertos criterios y énfasis, pero los ejes escogidos sirven para articular su esencia.

## 2. DIAGNÓSTICO

Azogues, la ciudad donde se desarrolla esta estrategia, es la capital de la provincia del Cañar y su tamaño es reducido –64.910 habitantes–. Esta ciudad en términos generales, no presenta una incidencia especial de criminalidad violenta organizada y ni siquiera una especial incidencia de delitos contra la propiedad en relación a la proporción nacional. Los retos específicos del sistema penal se centran en dos áreas: el primero, tránsito; y, el segundo, un problema acentuado que es el *coyoterismo*, dado que esta zona del país se ha caracterizado por la propensión de su población hacia la migración.

Pera efectos de este estudio, es útil profundizar sobre el primer problema que es el tema al que se refiere esta experiencia. En esta ciudad, este fenómeno delictivo adquiere una especial importancia, si por ejemplo, se analiza el porcentaje que este delito representa en el total de denuncias en cada uno de los distritos, se puede observar la incidencia relativa.

### Porcentaje de denuncias de tránsito en relación al total del distrito

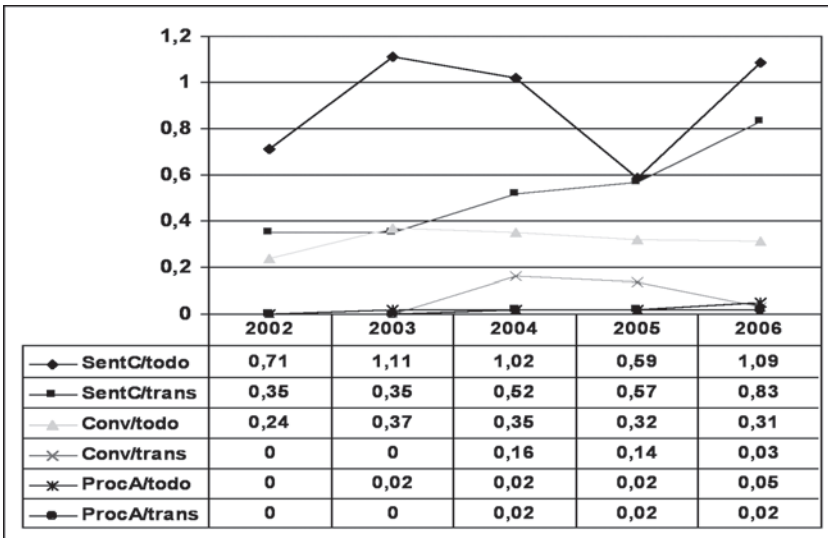


Fuente: Ministerio Público (2006).

El cuadro adjunto deja en evidencia que el distrito de Cañar, cuya capital es Azogues, es el que mayor incidencia de este tipo delictivo presenta en todo el país. De manera adicional, frente al promedio nacional presenta un porcentaje que casi llega a duplicarlo. Incluso, se tiene buenas razones para creer que si fuese posible presentar

cifras solo de ciudades<sup>85</sup>, esta proporción aún se incrementaría más, debido a ciertas características especiales de esta ciudad que le hacen especialmente vulnerable. Por su perímetro urbano en zonas altamente habitadas, pasan dos vías nacionales de alta circulación y la política pública en esta materia ha sido negligente; solo a manera de ejemplo, se citarán ciertos datos sobre las condiciones en que funciona una de ellas: a pesar de que se trata de una autopista, se ha permitido la construcción de domicilios con 4 metros de retiro y con salidas directas a la vía, existen múltiples puntos donde la falta de cultura vial y control ha generado prácticas como cruces improvisados sobre las banquetas que separan las vías de uno y otro sentido, existen centros de diversión con salida directa a la autopista, etc.

A pesar del agudo problema social que este tema representa, desde hace tiempo en esta ciudad y en el país en general, se ha impuesto una percepción de que en el área de tránsito, prima una impunidad absoluta. Al remitirse a las cifras estadísticas se puede concluir que hay una base real para ese criterio generalizado. Para efectos de la medición realizada se tomaron las tres respuestas que por su naturaleza son más significativas en la percepción de la sociedad en sentido de impunidad: sentencias condenatorias, conversiones y procedimientos abreviados.



<sup>85</sup> Lamentablemente el Ministerio Público lleva estadísticas solo por distritos.

Las diferencias detectadas: entre tránsito y el funcionamiento global del sistema penal, son relevantes, el análisis integral muestra que en cada uno de los años en el total de vías los logros obtenidos por el sistema son iguales o superiores.

El análisis diferenciado muestra que: en materia de sentencias condenatorias, en la mayoría de ellos la diferencia es de 2 a 1. En conversiones, en la totalidad la diferencia es el doble. En el procedimiento abreviado, su representatividad es tan escasa que se vuelve hasta difícil su medición, pero cuando existen diferencias, siempre tránsito consigue resultados inferiores; a pesar de que esta vía tiene márgenes de aplicación comparativos superiores en esta materia.

Pero si se toma en consideración dos características distintas del tema tránsito, las diferencias se vuelven más significativas: la primera, guarda relación con una alta incidencia de infracciones descubiertas en flagrancia de este tipo de delitos, aspecto que en principio, debería acarrear la posibilidad de incrementar de manera significativa la esfera de acción de los procedimientos que otorgar respuestas de alta calidad como los que se da cuenta en el gráfico. La segunda, hace referencia a que, incluso en los casos no flagrantes existe mayor facilidad para llegar a los responsables, debido a que lo normal es que sucedan en zonas públicas, pobladas y los vehículos cuenten con distintivos claros que permitan llegar a los infractores.

En esta ciudad se tuvo acceso a un dato puntual que fue el desencadenante de la intervención; en los seis primeros meses de 2006 se fijaron 189 audiencias de juicio y todas ellas fueron fallidas. Este dato muestra dos realidades, un nivel nada habitual del Ministerio Público para llevar casos a juicio y una inoperancia absoluta del sistema para conseguir efectuar las audiencias convocadas.

Cuando se tomó conciencia de la gravedad del asunto, los impulsores del proyecto comenzaron a indagar sobre los motivos de esta realidad. De los múltiples problemas existentes, el mayor cuello de botella que se encontró tiene una incidencia directa en la esfera de delitos más comunes, esto es los que solo causan daños materiales y que estos superan los US\$ 400<sup>86</sup>. De la misma forma, se detectó una ventaja comparativa notable en esta infracción en concreto, es el único delito de acción pública en la legislación ecuatoriana que admite la aplicación de acuerdos reparatorios; este factor le hizo

---

<sup>86</sup> Inferiores a este monto es contravención.

atractivo para el proyecto a iniciarse. Como luego se verá, son factores que terminaron por demarcar el alcance del proyecto.

A medida que el análisis se profundizaba, se detectó que las causas de fondo tenían que ver con interpretaciones y prácticas disfuncionales adoptadas por los actores. Como en la legislación se prevé que para que sea aplicable la prisión preventiva se requiere que la pena máxima supere el año de prisión y, en este delito en concreto, es de 2 meses, no se podía contar con esta medida cautelar. El problema surge cuando la legislación, al regular la ausencia de los participantes en el juicio, prevé que: “De no haberse celebrado la audiencia por falta de los testigos, peritos o intérpretes, el presidente ordenará la detención de los que no hubieren concurrido, hasta que se celebre la audiencia del tribunal”. Esta norma por falta de comprensión que dentro del sistema acusatorio oral, el acusado es un testigo<sup>87</sup>, se ha interpretado que por no hacer una mención específica a su condición de acusado no puede ser detenido para la audiencia<sup>88</sup>.

En conjunto, los siguientes factores: el alcance otorgado a la norma, la falta de lealtad con la administración de justicia por parte de los abogados, y décadas de subsistencia de este problema, han generado un escenario en el que la realización de las audiencias depende de manera exclusiva de la voluntad del acusado para asistir a la misma, debido a que de acuerdo a la interpretación adoptada, si no desea presentarse, no existe manera de conseguir su comparecencia y el resultado será la absoluta impunidad. En la práctica, resulta ilusorio pensar que un sistema penal en esta esfera de casos pueda funcionar en estas condiciones y esta realidad, explica en buena parte del problema de fracaso absoluto de las audiencias.

Un problema estructural de esta magnitud generó un efecto en cadena que afectó otras alternativas procesales, la cultura imperante hizo que no solo que los juicios no se den sino que otras vías procesales tampoco se usen. Por ejemplo, a pesar de que para este tipo de infracciones resultaban en extremo útiles, los procedimientos abreviados e incluso con mayor potencial los acuerdos preparatorios<sup>89</sup>; la práctica diaria generó que no tuviesen casi incidencia,

---

<sup>87</sup> A pesar de que el testimonio del acusado está regulado de manera expresa por el propio Código dentro de la prueba testimonial.

<sup>88</sup> Tránsito se caracteriza por constituir una área donde la dispersión en como se aplica la justicia es la más elevada de todas las materias. En este sentido se tiene noticia que en un sector minoritario de ciudades si se dan las órdenes de detención hasta la audiencia.

<sup>89</sup> Esta vía que no se aplica en materia penal, en tránsito sí está prevista para los accidentes que solo causan daños materiales.

porque los abogados y transgresores sabían que con su sola inasistencia a la audiencia podían dejar de facto archivado el caso.

Como es lógico colegir, el resultado de este escenario es que hoy existe una conciencia arraigada en la sociedad de que la aplicación del sistema penal, al menos en el tipo de delitos, en la práctica es nula y como consecuencia de ello, el resarcimiento de daños y perjuicios queda confiado a la conciencia del infractor. Este escenario ha generado en todo el país y en mayor grado en esta ciudad, un desgaste profundo en la confianza en el sector justicia y en la propia institucionalidad estatal y, lo que es más grave, un amplio grado de conflictividad social que queda al margen del estado de derecho.

### **3. OBJETIVO Y METAS**

El objetivo general de la estrategia fue el disminuir el grado de impunidad, mediante un uso estratégico de herramientas propias del derecho penal –medidas cautelares y vías alternativas al juicio oral– y propias del derecho administrativo.

Como fin se planteó generar un entorno cultural que favorezca el diálogo y la responsabilidad, donde no se vulneren los derechos de las víctimas, como un aporte para pacificar la sociedad.

Fue difícil cuantificar las metas, porque se trataba de una experiencia inédita, pero en base a los pocos datos disponibles, se proyectó que se podían conseguir los siguientes logros:

La primera meta consiste en: instaurar una vigencia real del procedimiento abreviado. Para efectos del cálculo se cuantificó 1% del total de denuncias.

Como segunda meta se propuso: alcanzar un alto nivel de aplicación de los acuerdos reparatorios o actas transaccionales, como denomina la ley ecuatoriana, para efectos de cálculo matemático se proyectó 6% del total de denuncias.

### **4. ESFERA DE APLICACIÓN**

Esta estrategia se centró en los delitos que generan daños materiales, porque fue diseñado para potenciar en especial los acuerdos reparatorios vigentes para este tipo penal.

## 5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Esta estrategia se implementó en agosto de 2006. Como se anotó, el origen de esta experiencia se encuentra en la obtención de ciertos datos básicos que reflejan una crisis de magnitud en el tema de tránsito en esta ciudad. Al rededor de este problema se estructuró un equipo impulsor, constituido en un primer momento por personal de la Dirección Nacional de Política Penal, el Ministro Fiscal Distrital y el Fiscal de Tránsito, quienes impulsaron el proyecto dentro de la institución proponente. En un segundo momento, se sumaron el Presidente de la Corte del Distrito de Cañar y la jueza de tránsito. Este grupo humano tuvo la fortaleza de enfrentar un proceso duro y a pesar de que repetidas iniciativas se vieron frustradas, perseveró hasta encontrar un resquicio por donde lograr introducir los cambios deseados.

El primer factor digno de destacar es la naturaleza de la intervención, ella consistió en una negociación política. En una primera fase se desarrolló al interior del Ministerio Público y luego con las otras instituciones vinculadas al sector de la justicia penal. La sola naturaleza de la intervención supone una ruptura profunda con la lógica imperante en la cultura jurídica; consiste en una negociación interinstitucional, con el fin de diseñar e implantar una estrategia efectiva destinada a conseguir un objetivo político: disminuir la impunidad y fomentar el uso de salidas alternativas al juicio penal. Resulta inédito constar la presencia en una mesa de representantes de instituciones que durante décadas han defendido su imparcialidad y autonomía con un nivel tal de "asepsia", que un intento de esta naturaleza, dentro de la visión tradicional sería tildado hasta de contrario a la ética.

Desde luego, fue un proceso duro la tarea de encontrar alternativas que fuesen aceptables para todos los involucrados y tuviesen potencial para superar el cuello de botella detectado. A cada paso surgían una serie de usos arcaicos e interpretaciones normativas que habían sido llevados a estatus de dogma que cerraban las alternativas que se visualizaban. Por ese motivo, a pesar de que desde el primer momento existió un compromiso con el funcionamiento del sistema penal y con la consecución de que el servicio a la ciudadanía funcione, en la práctica, durante buena parte del proceso parecía que no habría éxito y solo la persistencia permitió mantener el proceso a flote.

La primera propuesta, que fue la más elemental y lógica, consistía en interpretar la norma legal de acuerdo a la filosofía del sistema

oral y otorgar la detención del acusado que no se ha presentado durante la primera ocasión a la audiencia hasta que se realice el juicio. Esta alternativa, ante las discrepancias generadas internamente en el Ministerio Público<sup>90</sup>, llegó incluso a ser consultada a la Ministra Fiscal General, pero tuvo que ser abandonada cuando la visión tradicional imperó.

Cuando esta puerta se cerró, el proceso en resumen parecía haber quedado en un punto muerto y existió la tentación de abandonarlo, pero no dejaba de ser inquietante el haber conseguido sentar al Presidente de la Corte Superior y al Ministro Fiscal Distrital y conseguir que se preocupasen en verdad del funcionamiento del sistema, era una coyuntura demasiado interesante para abandonarla. Es así que se dio vueltas al tema y se elaboró una segunda estrategia, en este caso se incluyó a la Policía Nacional en el proceso. Tránsito vive una situación especial desde el punto de vista legislativo, en esta materia hay ciertas regulaciones procesales en la Ley especial y en el resto se rige por la normativa común. Cuando, se reformó el sistema procesal penal no se modificó la Ley de Tránsito y se generó una situación caótica, porque la confrontación entre los dos sistemas es evidente y es difícil determinar qué norma de cada cuerpo legal se puede o no aplicar.

Al existir en el Código de Procedimiento Penal una norma expresa que obliga a dictar medidas cautelares, entre ellas, el embargo de bienes cuando existe llamamiento a juicio. Luego de discutir la procedencia de esta vía y llegar a un acuerdo con los involucrados directos –fiscal y jueza– y las cúpulas institucionales –Ministro Fiscal y Presidente de la Corte–, se diseñó una estrategia completa que incluía un flujograma de responsabilidades establecidas: el fiscal debía solicitar la medida, la jueza en caso de que procediese, fijaría la medida cautelar; la Policía Nacional se encargaría de introducir los órdenes de embargo al sistema informático; el Ministerio Público supervisaría su efectivo cumplimiento; la Policía Nacional efectivizaría la orden en el momento que el vehículo sea presentado para la matriculación anual; por último, se asesoraría al interesado para ir a la Fiscalía, donde se le presentarían 3 opciones, asistir a la audiencia, acogerse a un procedimiento abreviado, llegar a un acuerdo reparatorio y traer el acta firmada de manera conjunta con la víctima.

Incluso se llegaron a tomar estrategias paralelas. Un ejercicio desentendido de los resultados había llevado a usos aberrantes que degra-

<sup>90</sup> Institución que tomó la iniciativa.

daban las medidas cautelares, al utilizar montos que resultaban irrisorios para el cálculo de la cuantía. Por la devaluación galopante que en un momento sufrió el país, la Ley estableció que se fijase una serie de rubros entre los que estaban los montos para las medidas reales en salarios mínimos vitales, pero este componente salarial fue abandonado en la vida diaria hace años y quedó anclado en US\$ 4<sup>91</sup>. Una aplicación por demás divorciada de la realidad de los jueces del país había llevado a que, bajo el pretexto de aplicar un monto en salarios mínimos vitales, se desdibuje la razón de ser de la figura. Por ejemplo, es común que se den órdenes de embargo por 5 salarios mínimos vitales, esto quiere decir que con la suma de US\$ 20 se pretende garantizar los valores en juego de las medidas cautelares reales. Cuando se discutió con los actores sobre este uso absurdo, se encontró que, salvo la costumbre, no había otro impedimento para fijar montos que en la mayoría de los casos fuesen reales<sup>92</sup>.

Esta propuesta se llegó a poner en marcha; de manera lamentable a los pocos días, la sala de la Corte Superior que conoce esta materia, se mostró en contra de los procedimientos adoptados, bajo el argumento de una supuesta violación legal ya que en la Ley de tránsito solo se preveía para esta etapa la prohibición de enajenar el vehículo, incluso llegaron a existir advertencias de sanciones a los actores si continuaban con el trabajo de esta materia. El proceso de nuevo volvió a cero.

Es así como surge la tercera propuesta. El propio pronunciamiento de la sala de la Corte Superior dejó abierta la posibilidad de la prohibición de enajenar, medida que de por sí ya causaba un costo para la impunidad, pero preocupaba que este fuese a mediano y largo plazo y que no tenga la vigencia necesaria para conseguir el cambio social planificado. En este punto se recibió un respaldo inesperado de la Policía quienes indicaron que de acuerdo al trámite administrativo a esta institución confiada, podían negar la matriculación del vehículo hasta que arreglasen el problema que suscitó la medida cautelar y sin este requisito el vehículo no puede circular de manera legal. Con esta modificación el esquema que fue ya introducido, quedó al fin lista la estrategia y se confió en generar un ambiente que obligue al uso de vías alternativas al juicio, porque a la larga en muchos casos para el infractor resultaba menos costosa que la impunidad.

---

<sup>91</sup> Hoy en día tiene vigencia el salario básico unificado, que representa US\$ 170.

<sup>92</sup> El límite máximo establecido en la Ley alcanza los 8.000, que siendo en extremo restrictivo, en materia de tránsito da un margen interesante de actuación.

En resumen, la estrategia con la variación realizada quedó de la siguiente manera: un acuerdo interinstitucional que permitió garantizar en estas infracciones se dicten prohibiciones de enajenar acuerdos a los costos reales en los que ha incurrido la víctima y el sistema penal, insertar esta medida cautelar al sistema informático de la Policía, negar la matrícula hasta que no se haya levantado la prohibición y, para poder solventar este problema, otorgar tres alternativas: presentarse al juicio, acogerse a un procedimiento abreviado o llegar a un acuerdo reparatorio. Dados los costos de las restantes alternativas, incluida la impunidad, la estrategia se pensó para que los intereses de las víctimas no sean burlados y mediante los acuerdos reparatorios pudiesen hacer valer sus derechos. Alternativa que se consideró como adecuada para la mayoría de los casos de este tipo.

Es importante dejar constancia que el proceso fue más rico que lo que da cuenta la descripción realizada, se llegaron incluso a analizar propuestas como difundir mediante algún medio de comunicación local los nombres de quienes no se presentaban a juicio, debido a que en una ciudad pequeña la presión social podía ser un aliado poderoso; de igual manera, se pensó en instaurar juicios paralelos por desobediencia a la autoridad. En fin hubo un nivel de compromiso y creatividad interesante.

Para terminar, un factor de éxito relevante constituyó la jurisdicción elegida. Pensar que en ciudades donde al número de actores involucrados crece de manera exponencial, hubiese sido posible alcanzar el grado de consenso necesario para implantar un proyecto que por su naturaleza es polémico y luego conseguir que de manera efectiva cada actor lleve a la práctica los compromisos, parece una opción que lo menos que puede ser calificada es de riesgosa. El que en esta jurisdicción haya un fiscal y un juez de esta materia y que el Ministro Fiscal Distrital y el Presidente de la corte cuenten con liderazgo y fuerte legitimidad en sus instituciones, ha sido un factores determinantes para el buen desempeño.

## **6. RECURSOS**

Esta es una estrategia que por su naturaleza no demandó inversión alguna en materia de recursos en ninguna área. Su implementación se hizo en base a un acuerdo político de los actores destinado a introducir un cambio estratégico de prácticas.

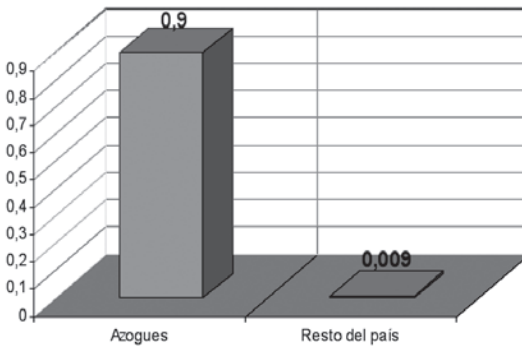
## 7. METODOLOGÍA

La fuente que se ha tomado para la medición de la efectividad del modelo, son las estadísticas que lleva el Ministerio Público. La metodología que se emplea, son análisis comparativos del total de respuestas arrojadas por el nuevo modelo en comparación, ya sea de su propia productividad con el antiguo diseño funcional o con el resto de las jurisdicciones del país.

## 8. RESULTADOS

a) En referencia a la primera meta, conseguir una incidencia de al menos del 1% de efectividad del Procedimiento Abreviado, en relación al total de denuncias. El resultado obtenido en el año 2006 se evidencia en el siguiente cuadro.

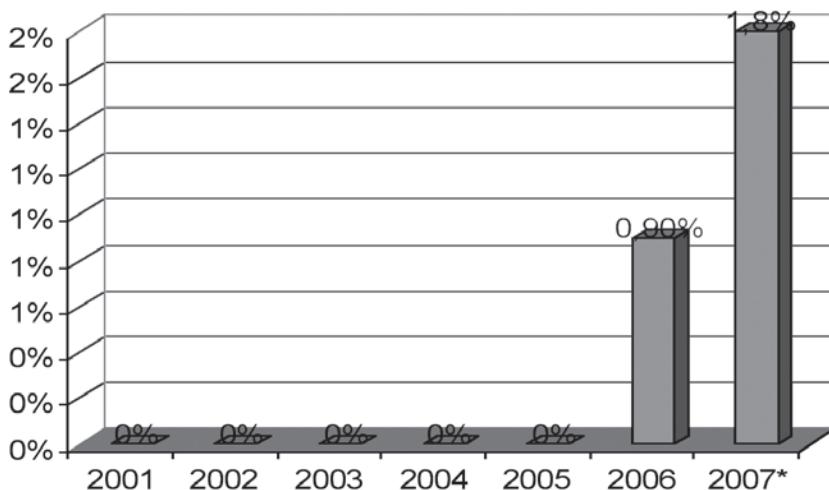
### Porcentaje de respuestas en virtud del Procedimiento abreviado



En primer término, es importante destacar la brecha marcada por la jurisdicción donde se aplicó la estrategia, como se puede ver se consigue una productividad 100 veces más alta que el promedio nacional.

En segundo lugar, a pesar de haber conseguido ese logro, como se puede ver en el año 2006 no se llegó a la meta fijada –1%–. Pero al considerar que la estrategia se aplicó a partir del segundo semestre y las cifras corresponden al total del año, existían buenas razones para creer que la meta se había cumplido. Para demostrar esta hipótesis, se recurrió al apoyo del fiscal para levantar estadísticas de los 5 primeros meses de 2007 y se introdujo las cifras de los años anteriores para reflejar la tendencia.

### Tendencia de aplicación del procedimiento abreviado en Azogues



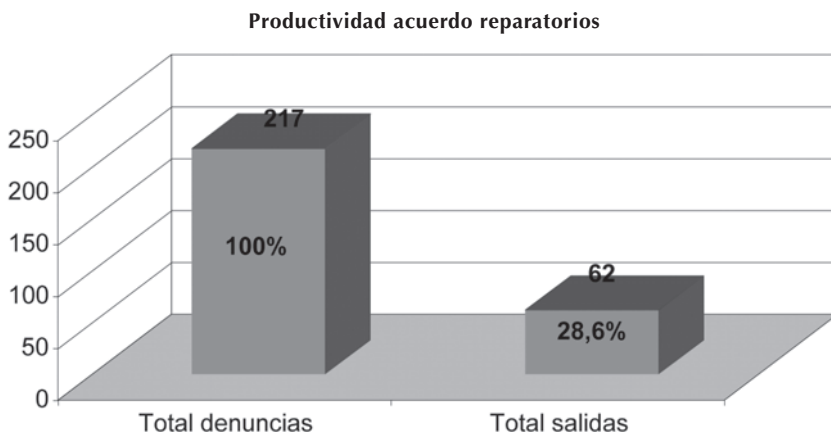
\* La cifra del 2007 corresponde a los 5 primeros meses.

La apreciación fue acertada, en los primeros cinco meses se aproximó a duplicar la meta prevista. De manera adicional, la dinámica temporal que de alguna manera se ha conseguido plasmar en el cuadro, muestra que la experiencia ha conseguido imprimir una nueva dimensión al procedimiento abreviado en la ciudad de Azogues.

Para terminar, se citan solo dos datos adicionales que ratifican la variación importante en el escenario: La ciudad de Azogues, durante el año 2006, consiguió igualar el total de procedimientos abreviados conseguidos al resto del país y, por último, en esta ciudad en los cinco primeros meses del año 2007 ya se ha conseguido igualar la cifra total de procedimientos abreviados alcanzados durante todo el 2006 en la misma jurisdicción.

b) El análisis de la segunda meta permite reflejar los reales logros conseguidos por esta intervención, debido a que como se anotó, se esperaba que por las condiciones generadas, por así decirlo se cosechen en esta vía. El siguiente cuadro refleja la incidencia de los acuerdos reparatorios en el total de denuncias.

## Respuestas en virtud de los acuerdos reparatorios



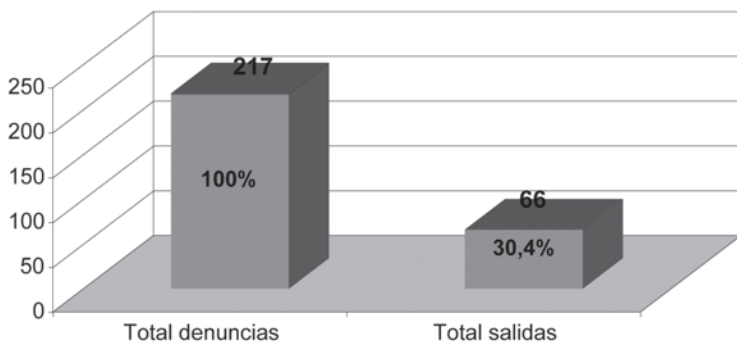
En los cinco primeros meses del año 2007, el número de acuerdos reparatorios en relación a las sentencias se observa que supera el 28%. Si se recuerda que la meta planteada era del 6% del total de denuncias, queda en evidencia que hubo un grave error al plantear la meta, debido a que el modelo produjo 5 veces más de lo esperado. Clara demostración de que ni siquiera los diseñadores de la estrategia visualizaron la magnitud de resultados que podía generar; a pesar de que la meta planteada no puede ser calificada de conformista.

Los logros conseguidos en la aplicación de esta vía, no tienen parangón a los obtenidos con anterioridad. A pesar de que no se tienen cifras desagregadas por tránsito en la región, son tan distantes las cifras globales del sistema penal, que el resultado conseguido parece haber establecido un hito en la materia. Solo para dimensionar la consecución, se mencionará que de los países latinoamericanos, donde se ha introducido la reforma procesal penal, lo normal es que la incidencia de esta vía, se sitúe alrededor, o incluso por debajo, del 1% del total de denuncias.

c) La conjunción de los datos citados otorgan una visión clara sobre el cumplimiento del objetivo general, este era disminuir el grado de impunidad.

## Respuestas de alta calidad

Productividad salidas alternativas alta calidad



El que alternativas como el procedimiento abreviado y los acuerdos reparatorios hayan conseguido responder a algo menos de 1 de cada tres casos, no dejan lugar a dudas sobre el cumplimiento de la meta. Por supuesto que estos datos todavía son recientes y va a ser de gran interés realizar un seguimiento.

Es importante anotar que esta estrategia consigue una repercusión mucho más alta de la que reflejan estos datos, ya que como se destacó está dirigida al único delito que permite acuerdo reparatorio en Ecuador, en tanto que los resultados han sido medidos versus el total de denuncias ingresadas, por tanto hay una variación sustancial. Además queda una duda pendiente ¿qué pasaría si Ecuador contara con un sistema coherente para que otorgue una adecuada esfera de acción a esta vía, e incluso, si contemplara otras alternativas, como la suspensión del procedimiento, que permitan captar incluso mayor esfera de acción?

d) Con respecto al objetivo fin, se planteó generar un entorno cultural que favorezca el diálogo e incentive que los infractores se responsabilicen por el daño causado a las víctimas, como un aporte para pacificar la sociedad; desde luego que para valorar este objetivo todavía es temprano, pero los datos insertos constituyen un buen indicio de que la estrategia podría haber dado en el blanco. El haber conseguido crear un entorno que haya llevado a que una de cada tres denuncias que ingresan termine con un acuerdo entre las partes, sin lugar a dudas habla de un medio social donde el diálogo se practica y que un sector relevante de víctimas se sienta resarcidas en sus derechos.

## 9. IMPLICACIONES DE LA EXPERIENCIA

Los resultados de esta experiencia son en realidad inquietantes y desde la perspectiva del autor, se abre una serie de nuevos ángulos de análisis. Desde luego, se debe tener ciertas precauciones, porque se trata de una experiencia en un tema puntual y como se anotó, es reciente y todavía no está consolidada. Pero al menos como puntos de reflexión se requiere plantear unos cuantos temas:

Una de las mayores frustraciones del proceso de reforma regional, ha sido que el que las vías alternativas de alta calidad no han dado los resultados esperados. Esta experiencia abre una nueva perspectiva para afrontar este problema. Si bien a nivel discursivo se ha manejado, la interrelación que existe entre la efectividad de los sistemas procesales penales y el uso de las vías alternativas al juicio oral, cuando se plantean proyectos concretos de intervención, este factor de manera general es dejado de lado. De hecho, las experiencias de innovación tendientes a potenciar las vías alternativas en sentido estricto, como regla general, han buscado incidir en los métodos para derivar los casos y crear estructuras administrativas necesarias –centros de mediación–.

Sin restar importancia a las tareas descritas, ni negar su trascendencia, pero esta experiencia muestra que ha resultado más efectivo diseñar mecanismos concretos que inclinen la balanza a favor de la utilización de estas vías, frente a las otras alternativas posibles. Si se consigue, erradicar la impunidad como opción o al menos convertirla en costosa<sup>93</sup>, se crea un escenario, donde las condiciones competitivas de estas alternativas procesales se vuelven interesantes para los transgresores. Parece ser que entre los infractores existe una conciencia bastante clara de las debilidades funcionales del sistema penal y este hecho afecta al equilibrio que en sistema penal requiere para su funcionamiento. Desde luego, lo ideal sería combinar las dos perspectivas y completar la experiencia con un apoyo a las partes para negociar; en este sentido, se reconoce que la implementación de esta estrategia es incompleta y todavía se cuenta con márgenes importantes que explorar.

Se confirma la validez de una premisa captada de manera regular: no tiene tanta trascendencia la pena en abstracto con que se amenaza al infractor, sino la efectividad e intermediación de la sanción. Por ejemplo, resulta ilusorio pensar que un incremento de penas, por

---

<sup>93</sup> No poder matricular ni transferir el vehículo.

importante que este sea, pueda conllevar un aumento en la efectividad como el conseguido mediante esta estrategia; incluso, un incremento 10 veces menor al conseguido es dudoso que se pudiese alcanzar. Pero a la inversa, a pesar de que el infractor con el nuevo modelo de gestión no llega a sentir la verdadera sanción penal, si no tan solo la aplicación de una medida cautelar de carácter real o la imposibilidad de realizar un trámite administrativo, ha bastado para dibujar un nuevo escenario, donde los pesos de los incentivos han variado y las alternativas procesales anotadas toman plena vigencia.

Se requiere desarrollar una visión integral que conciba el potencial del sistema de justicia en su conjunto. En esta ocasión, el generar una traba para llevar a cabo un trámite administrativo, ha resuelto un problema de impunidad, que se había convertido en bandera de múltiples reformas legislativas y cuyos logros hasta el momento siempre han sido esquivos. Si el sistema penal, desarrolla la capacidad de salir de sí mismo con el fin de explorar otras herramientas presente en la sociedad, pueden conseguir nuevos puntales para su funcionamiento.

Esta experiencia da cuenta del poder real de las instituciones, el adoptar una estrategia conjunta con un diseño adecuado, permite cambiar de raíz el funcionamiento de dos alternativas procesales de alta calidad. El haber enfrentado un problema profundo, en un área considerada como de las más oscura del sistema penal –tránsito–, muestra un camino que puede ser prometedor en materia de servicio a la ciudadanía. Si se observa con detenimiento el colapso del sistema procesal penal, en gran medida está estructurado por una serie de cuellos de botella con muchas similitudes al aquí descrito. Si las instituciones consiguen investirse del suficiente liderazgo para detectar los problemas puntuales y desarrollar un ambiente de creatividad tendiente a diseñar respuestas funcionales, se tiene confianza de que es posible desmontar ciertos nudos críticos claves y, a mediano plazo, es predecible que puedan desencadenar un vuelco sustancial en el sistema penal.

Para la cultura represiva que impera en Ecuador, la aplicación de esta estrategia deja un aprendizaje importante. Esta concepción arraigada hizo que vías enteras como los acuerdos preparatorios o la suspensión condicional, fueran proscritos en el diseño penal general. El proyecto montado en Azogues ha dejado en evidencia que estas vías procesales tienen el potencial de abarcar áreas delictivas que las circunstancias reales proscriben al juicio tradicional. En este

sentido, el omitirlas, lejos de elevar la productividad de la respuesta buscada por los legisladores –sentencias condenatorias–, ha generado un intenso grado de impunidad.

De manera adicional, en opinión del autor, dado el tipo de conflictos concretos de esta jurisdicción, no solo se ha conseguido otorgar una respuesta de alta calidad, sino que incluso en la mayoría de ellos, un análisis de costo-beneficio acarrea saldo favorable frente a la tradicional opción de la privación de libertad. En este caso, en términos generales se ha alcanzado un impacto adecuado en la esfera de la prevención especial y general, sin tener los costos colaterales humanos, familiares, laborales y sociales que acarrea la cárcel.

Para terminar, se sostuvo que esta experiencia abre una nueva ruta: la persecución penal estratégica. Es hora de rendir cuentas si es que se han cumplido o no los elementos que se anotaron como ejes articuladores.

- a) *Cambio de enfoque.* El que los actores hayan detectado un problema y trabajado hasta conseguir implantar una estrategia capaz de cambiar el contexto en el que se desarrollaba la respuesta estatal –eliminar la impunidad como opción–; muestra una lógica que trasciende el día a día y el trámite de causas individuales, para buscar una respuesta a una problemática global que afecta a la comunidad donde se desarrolla.
- b) *Límites acotados.* Esta estrategia fue fruto de un contexto, la realidad de Azogues, y se circunscribió a un tema concreto y limitado, la materia de tránsito y dentro de ella, los accidentes que causan solo daños materiales.
- c) *Cambio cultural.* El que uno de cada tres conflictos, terminen con una respuesta acordada entre las partes, es una razón de peso para sostener que se ha apuntalado la cultura de paz, que se ha conseguido revertir la actitud generalizada de los infractores de no asumir la responsabilidad ante las víctimas o prevalerse de su indefensión al momento de compensar los daños, e incluso, es ya un indicio de que los actores del sistema penal y la ciudadanía han mutado de hábitos.
- d) *Medios de aplicación.* En esta intervención se hace uso estratégico y coordinado de herramientas del área penal y administrativa, amalgama que el conjunto consiguen una respuesta estatal adecuada a un problema delictivo.

Desde el punto de vista de la experiencia vivida, fue gratificante el ver cómo detectado un nudo crítico y diseñada una respuesta capaz de incidir de manera directa en él, era posible cambiar toda la problemática social. En este caso, un factor clave es que el bien involucrado en el delito debe someterse a una matriculación anual; por este motivo, es fácil hacer efectivas las medidas cautelares y elevar de manera significativa el precio de no colaborar con la justicia. El haber ubicado este punto de apoyo fue posible anclar la estrategia como una palanca para desmontar el comportamiento proclive a no sumir responsabilidades y dejar la infracción en la impunidad.

- e) *Políticas públicas.* El ver al sistema penal y al Ministerio Público resolver un problema concreto que afecta a la sociedad, ha dotado de una nueva dimensión para el desarrollo de esta institución. El haber vivido este proceso permite palpar la diferencia radical, entre una visión donde el hecho de que la Fiscalía es representante de la sociedad, en el día a día se vuelve un discurso hueco porque ante la falta de evidencias reales, terminar justificado en sí mismo o en algún artículo legal; frente a una postura donde la misma etiqueta, se sustenta en logros como el descrito, que si bien es cierto es pequeño y acotado, pero es capaz de dotarle de un sustento real pues, en este caso, consiguió influir en la vida de la comunidad y mes a mes cambiar la situación real de decenas de víctimas.

Incluso, en esta intervención hay un factor interesante el buscar aliados estratégicos dentro y fuera del sistema penal. En este caso, la Función Judicial mostró un nivel de generosidad alto, al permitir hacer realidad una estrategia que por su naturaleza correspondía impulsar a la Fiscalía, y que en el fondo era de interés del sistema penal en conjunto; pero más significativo aun, fue el aporte de la Policía, porque dentro de su estructura, el apoyo se recibió de una rama como la matriculación de vehículos, que no es parte del sistema penal. Es satisfactorio ver a instituciones públicas juntarse para responder a problemas sociales, esta actitud muestra un cambio en la forma como se asume su misión institucional y le permite ser parte de ese debate de las políticas públicas, que hasta hoy la Fiscalía al menos no acaba de insertarse de manera clara.

Para terminar existe un logro visible en materia de seguridad ciudadana, pocos escenarios pueden erosionar más este sentimiento colectivo que el constatar de manera permanente que

una de las esferas más conflictivas, queda en la absoluta impunidad y que el Estado no cuenta con herramientas para poder proteger en temas tan sencillos a sus ciudadanos.

## 10. DEBILIDADES Y DIFICULTADES

*Debilidad.* Se tiene conciencia de que una de las ventajas importantes de la persecución estratégica es fortalecer el rol simbólico que el Ministerio Público cumple; en este sentido tan importante es hacer el trabajo como darlo a conocer. Pero, en este caso concreto, montar una estrategia de comunicación social, cuando la que impide la matriculación es la Policía y quien paga es el infractor, ha resultado un problema todavía no resuelto y que ha limitado su impacto. Dado el entramado de la estrategia, por increíble que parezca, los beneficiarios en muchas ocasiones ni se enteran de lo sucedido<sup>94</sup>, quienes viven a carta cabal el cambio funcional son los infractores y ellos de cierta manera, son los que conjuntamente con los abogados, son en este momento las cajas de resonancia de que algo ha cambiado en tránsito en esta ciudad.

*Dificultades.* En términos generales se presentaron dos dificultades, la primera en la etapa de negociación y la segunda en la etapa de implementación.

La principal dificultad durante la fase de diseño e implantación, fue el constatar lo difícil que es para buena parte de los actores abandonar los usos arraigados. A pesar de que desde el primer momento se vio un compromiso sincero de todos los actores con el objetivo de conseguir un cambio real en el funcionamiento del sistema, fue constante el problema de lidiar con la negativa de revisar ciertas rutinas laborales. Incluso, se detectó que existe una serie de incongruencias discursivas, bajo un supuesto legalismo, se esconde un cerco defensivo incluso para la defensa del “statu quo”, ya que prácticas que en lo absoluto tienen su origen en los textos normativos sean defendidas con este argumento. Es justo anotar que no se trata de una actitud deliberada de los funcionarios, sino que está de tal manera arraigada que es parte de un verdadero subconsciente colectivo de este sector.

---

<sup>94</sup> Los infractores normalmente tienen un interés en esconder el problema que tienen con la matrícula y las opciones que le ha dado el Ministerio Público.

La segunda dificultad, tiene plena vigencia en el momento que se escriben estas líneas, un cambio reciente en la cabeza institucional del Ministerio Público ha generado un proceso de reestructuración funcional. Dado lo reciente de la experiencia y si se toma en cuenta que, los impulsores de esta intervención interinstitucional pertenecen a esta institución, se corre el riesgo de posponer las actividades de seguimiento y consolidación de su funcionamiento.

## **11. PROYECCIONES FUTURAS**

A raíz de la entrega del borrador de este capítulo a ciertos actores claves, se estableció un diálogo con los actores el Ministro Fiscal Distrital y el Fiscal de Tránsito y se pudo constatar que se produjo un ambiente de motivación de los actores y un deseo de avanzar en la estrategia.

En este contexto, se analizó el problema de que la Ley prevea la posibilidad de firmar actas transaccionales, pero en casos, como accidentes que producen lesiones leves, no termina la responsabilidad penal. Desde luego, el marco normativo elegido, termina por desincentivar la reparación a las víctimas y favorece la cultura de irresponsabilidad que se ha intentado combatir.

El interés se centró en este segundo tipo de delitos y luego de analizar las oportunidades, se visualizó una alternativa interesante en el uso del procedimiento abreviado. Se pudo ver que si se exigía como requisito para aceptar esta vía la reparación de los daños y si se bajaba de manera radical la pena, según el caso, se pensó hasta llegar a unos pocos días o incluso al tiempo que el sujeto a estado ya detenido, se podía ampliar la estrategia inicial a una nueva esfera delictiva. En estos momentos (agosto 2007) se intenta introducir esta variante.

## **12. CONCLUSIÓN**

Una estrategia cuyo alcance no va más allá de conseguir acuerdos y revisar las prácticas de los actores, al realizarse con un objetivo político claro y una visión estratégica, consigue dotarle de una fortaleza tal que pudo generar un vuelco fundamental en el funcionamiento de una área del sistema penal, donde se habían centrado los problemas más severos. Este logro, si bien acarrea un innegable éxito que debe traducirse en prestigio para las instituciones involu-

cradas, también refleja con crudeza, cómo toda una esfera de acción con un alto potencial ha sido de manera sistemática relegada.

La capacidad de montar estrategias comunes, genera que el poder de influjo de las instituciones se incremente de manera exponencial. Por la interrelación en cascada de los componentes del sector justicia, simples impedimentos administrativos pueden convertirse en catapultas para hacer funcionar algunas de las herramientas máspreciadas del sistema penal.

Se abre un nuevo reto para la justicia ecuatoriana que es conseguir estructurar un esquema de persecución penal estratégico. Si bien el proceso ha comenzado con un primer paso exitoso, introduce una demanda de creatividad y capacidad de experimentación, talentos que la experiencia muestra que suelen ser escasos en el sector justicia.

## CAPÍTULO VIII

# UNIDAD DE DELITOS

## FLAGRANTES:

# La experiencia en la ciudad de Guayaquil

### I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo da cuenta de una experiencia en la cual se adopta un esquema funcional diseñado para responder a un sector especial de delitos con altas posibilidades de éxito. Apenas en un par de meses logra elevar la efectividad de la persecución penal, reducir los tiempos de investigación y mejorar el respeto a los derechos fundamentales. Hasta el momento es la única respuesta efectiva, que el sector justicia ha articulado para responder a una de las mayores demandas de la colectividad: la seguridad ciudadana.

La filosofía del proyecto, consiste en conseguir un diseño funcional donde los recursos de la Fiscalía, defensores sociales, Policía Judicial y personal técnico de ciencias forenses, rompan los esquemas tradicionales de organización, para asegurar que cada caso será atendido de forma inmediata y efectiva.

En este proyecto, el peso de la articulación descansa en la Fiscalía, por ese motivo, en esta descripción se realiza un detallado estudio de su organización. El esquema funcional tiende a romper de manera profunda con la lógica tradicional, entre otros aspectos introduce: un sólido modelo de dirección, esquema de oficinas compartidas, introducción de una figura de administrador, una diferenciación del trabajo técnico y administrativo, división de las funciones de apoyo por módulos; esquema flexible de manejo de tiempos que incluye trabajo bajo responsabilidad del funcionario; un manejo de tiempo de fiscales y amanuenses en razón del servicio y, por último, un esquema de seguimiento basado en resultados. A pesar de que, el periodo que media entre la entrada en vigencia y la evaluación del

esquema funcional adoptado es corto, son ya visibles algunas ventajas en materia de inversión de recursos y productividad.

## 1. DIAGNÓSTICO

Cuando se comenzó a esbozar este proyecto se realizó una labor de acercamiento al funcionamiento tradicional de la Fiscalía en la ciudad de Guayaquil, con el objeto de tener claras las debilidades del sistema funcional instaurado y un conocimiento más cercano de las prácticas a las que se tendría que enfrentar. La información obtenida sirvió para tener un diagnóstico general del funcionamiento de las unidades y los despachos fiscales. En consideración a que el modelo funcional que se describe reforma de manera radical los esquemas funcionales, se hace necesario tratar de establecer ciertos referentes de la realidad anterior a la intervención, a pesar de saber que de forma necesaria se caerá en un reduccionismo y en generalizaciones.

*Administración de la Unidad y del despacho fiscal.* Se debe partir de una precisión, en términos generales, no es posible hablar de la administración de una Unidad especializada; el esquema funcional imperante puede ser descrito como la suma de un determinado número de despachos fiscales que funcionan en espacio físico contiguo y conocen determinado tipo de delitos. Pero en su trabajo diario no se han encontrado ejes articuladores de un funcionamiento unitario: no hay labores de planificación, coordinación, fórmulas de trabajo en equipo, recursos humanos compartidos, seguimiento interno, políticas definidas, etc. Se debe dejar constancia que la Fiscalía ha fijado coordinadores de Unidad, pero en la práctica la falta de implementación de esta figura ha impedido que tenga una vigencia real y en términos generales, se ha limitado a cumplir tareas como coordinar la entrega de insumos y alguna labor de carácter representativo.

Dentro de cada despacho fiscal también hay una ausencia seria de criterios administrativos claros, el olvido sistemático de este aspecto funcional ha generado que la Fiscalía como institución no esté en capacidad de garantizar unas políticas mínimas en la administración de cada despacho fiscal. A grandes rasgos, cada fiscalía (un fiscal y un amanuense) adquirió una total autonomía funcional, y en la práctica, cada una de estas microunidades, debieron asumir toda la carga administrativa y de impulso de sus causas, sin que cuenten con apoyo institucional.

El esquema administrativo artesanal descrito, sumado a la falta de conocimiento técnico del personal en materia administrativa, generaron que las labores de apoyo sean asumidas con un grado de superficialidad tan pronunciado, que hoy en día han llevado a constituirse en la principal causa para que la mayor parte del trabajo realizado por el Ministerio Público sea mal enfocado o se malogre.

*Nula priorización de casos.* No se encontraron políticas claras ni prácticas establecidas tendientes a otorgar prioridad a los casos por razones, tales como: la trascendencia de los casos, el interés de las víctimas o las posibilidades de éxito. Existe una tendencia a tratar todos los casos de idéntica manera, incluso se verificó la generalización de prácticas tan peligrosas, como que ante cualquier caso, la reacción es ordenar a la Policía Judicial que realice todos los actos investigativos posibles y luego un total desentendimiento por el resultado. Desde luego que un trato uniforme, no consigue otorgar respuestas de calidad a casos que no cuentan con las condiciones necesarias, pero al disipar los esfuerzos, sí permiten que causas con altas probabilidades de conseguir una condena, queden arrumadas en un archivo.

*Falta de seguimiento.* No se evidenció ninguna práctica que muestre un seguimiento a los resultados obtenidos por cada despacho fiscal. Es más, datos tan simples como ingresos, respuestas otorgadas, casos rezagados, eran de manera sistemática desconocidas por los funcionarios. En este contexto, es evidente que se vuelve imposible cualquier intento de planificación o manejo técnico del trabajo

*Organización de audiencias.* Uno de los problemas centrales del sistema penal ecuatoriano, como en su momento se anotó, es la organización de audiencias. La falta de una estructura mínima en la Función Judicial y la forma superficial que se ha enfrentado las tareas de estructurar las agendas de las judicaturas y conseguir que los actores concurren a las audiencias ha llevado al sistema a una situación crítica. De manera lamentable, luego de 4 años de vigencia del nuevo sistema, todavía no existe una unidad administrativa encargada de realizar audiencias y la tarea pretende ser asumida con los usos tradicionales. En la ciudad de Guayaquil, la situación presenta especial gravedad, porque se ha detectado un par de prácticas totalmente disfuncionales como: el hecho que con diferencia de minutos se fijen hasta 6 audiencias de juicio en un solo tribunal con el objeto de que al menos una se realice, sin importar que al menos tres tienen que suspenderse de manera obligatoria. De la misma forma, se ha encontrado en no pocas judicaturas, la labor de

citar a los intervinientes se ha confiado a pasantes no remunerados con ninguna supervisión, modelo que ha ocasionado la instauración de usos como el sentar razones de hechos inexistentes.

A pesar del modelo funcional elegido, echa abajo una esfera importante de causas, que para el Ministerio Público constituyen parte de su mayor acervo, porque han conseguido superar un proceso tortuoso y en ellos, se ha invertido meses de trabajo de fiscales y policías. Sin embargo, la falta de preocupación ha generado que la Fiscalía, a pesar de ser la perjudicada directa, no haya mostrado capacidad de reacción, en la práctica no se ha encontrado una estrategia destinada a conseguir que la Función Judicial cambie sus prácticas o que el Ministerio Público cree las condiciones para que sus testigos asistan.

*Atención al Público.* Los esquemas tradicionales generaron ciertas prácticas perversas. Se detectaron que actividades en principio simples, se habían convertido en unos verdaderos calvarios para los usuarios y abogados. Por ejemplo, el conseguir revisar un expediente de manera frecuente demandaba superar algunas trabas sucesivas: órdenes de ciertos fiscales para no permitir revisar un expediente a los interesados si él no estaba presente para autorizarlo; el grado de acumulación de causas y el poco orden en los archivos hacía común que cualquier pedido recibiere como respuesta “vuelva mañana”; el grado de atención dependía mucho del funcionario en concreto y variaba de forma radical de una fiscalía a otra; la información accesible de manera inmediata por falta de una herramienta informática adecuada era en la práctica escasa, etc. Este contexto fue un caldo de cultivo para que la calidad de la atención al público se degrade de manera sustancial, e incluso, dio paso al surgimiento de usos reñidos por la ética, tales como, trato diferenciado por amistad y hasta una cierta presencia de coimas.

*Prácticas instauradas.* Se detectó que muchas de las prácticas propias del anterior sistema habían sido mantenidas, aspecto que se convirtió en una de las fuentes de cuellos de botella, dispendio de recursos y penalización del funcionamiento de los despachos fiscales. De manera concreta se hace referencia a aspectos, tales como: formalismos innecesarios, práctica de ciertos actos investigativos inútiles para el caso concreto, cierre de la etapa investigativa de forma obligatoria una vez cumplido el plazo máximo, entre otros.

*Falta de proactividad en la entrega de información.* A pesar de que el Ministerio Público para cumplir de manera efectiva con su misión

depende en gran medida de la colaboración de testigos y sobre todo de las víctimas. En la práctica, se evidenció que la falta de organización funcional acorde al servicio, había generado que carezca de capacidad de iniciativa para suministrar información por propia iniciativa u otro tipo de actitudes que busquen generar lealtad de la ciudadanía hacia el sistema penal. A la inversa, se encontró una tendencia más bien reactiva, donde el accionar se generaba a consecuencia de pedido de las partes o la inminencia del cumplimiento de los plazos.

El escenario descrito tiene relevancia en los delitos flagrantes. El esquema funcional centrado en formalismos y poco compromiso con los resultados conseguidos ha generado, en materia de investigación, diversos costos para la persecución penal. Entre ellos se destacarán dos: el primero, se relaciona con la especial relevancia que adquiere la dilatación de los tiempos de la investigación, pues ha incentivado la aparición de costos progresivos en materia de efectividad. Mientras más tiempo pasa, no solo la tarea investigativa se vuelve más difícil, sino que cierta evidencia ya recopilada, como por ejemplo la prueba testimonial, pierde calidad e incluso se corre el riesgo de no tenerla disponible para el juicio.

El segundo aspecto guarda relación con la falta de capacidad para enfrentar el gran número de denuncias que ingresan al sistema. Cuando se analizó este problema en el capítulo introductorio, se detectó que en la ciudad de Guayaquil se había producido una situación caótica de los despachos. En este sentido, había indicios de que una de las formas como esta realidad pasaba su factura, era mediante un cúmulo de circunstancias adversas para otorgar un trato poco prolijo para cada caso con altas posibilidades de éxito. Este problema se hace evidente de manera especial en los delitos descubiertos en flagrancia, ya que, a pesar de que en estos casos como regla general desde el primer momento se cuenta con casi toda la prueba, pero por un trato desprolijo no es raro que queden en la impunidad. Sobre este tema se volverá en el apartado destinado a reflejar los resultados.

Al momento que se diseñó esta intervención, las prácticas poco comprometidas con los resultados, estaban tan arraigadas que resultaba utópico pensar que con directrices institucionales o proceso de capacitación se podría revertir la tendencia. En realidad, se realizaron algunos intentos, pero el poder de la tradición y la carga acumulada de trabajo, llevaba a que en poco tiempo todo intento pasase inadvertido y la realidad no mutara.

## 2. ADVERTENCIA

Se tiene conciencia que el modelo de gestión que a continuación se describe, no consigue alcanzar toda la riqueza que un proyecto que se ocupa de delitos flagrantes pudiese lograr. Pero existen tres limitantes serias que forjaron una estructura funcional menos ambiciosa: en primer lugar, el esquema legal en extremo rígido que no contempla casi vías alternativas, ocasionó que al momento de realizar un análisis de costos-beneficios, de la alternativa se busque potenciar estas vías, mostraba exigir una fortaleza y compromiso de los actores adicionales que en ese momento, era previsible que conllevarse un nivel de riesgo y desgaste que podía poner en aprietos el proyecto.

El segundo límite, también es de naturaleza legal, como se anotó en el primer capítulo, en este caso la legislación ecuatoriana llega al extremo de proscribir de manera expresa las audiencias distinta a la preliminar y el juicio. Esta metodología desde luego tiene un alto potencial en estos delitos, pero en una ciudad grande, compleja y con serios problemas de diálogo entre los actores, el único logro previsible era entorpecer el proceso.

El último límite fue la renuncia a la participación de la Función Judicial en el proyecto. Porque al tratarse de una estrategia poco ortodoxa y la cultura imperante, que ha llevado a que la independencia judicial en la práctica sea tomada como coartada para convertir a cada judicatura en un “feudo”. Resultaba riesgoso hacer depender el futuro de la estrategia de un apoyo eventual y voluntario de 17 juzgados y 5 tribunales; sobre todo si se considera que los primeros intentos de aproximación mostraron la inexistencia de un portavoz válido. Ante lo previsible de los costos existentes si el proceso se decidía implementar con la colaboración de este sector, se decidió arrancar con un acuerdo de la Fiscalía, Policía Judicial, Criminalística, Medicina Legal y Defensores Sociales, para en una segunda etapa, en base a resultados cuantificables, facilitar la incorporación de este sector y potenciar su funcionamiento.

Estos límites a la larga redimensionaron el objetivo del proyecto.

## 3. OBJETIVOS Y METAS

El objetivo central fue conseguir un modelo funcional para la persecución penal de los delitos descubiertos en flagrancia, capaz de permitir amalgamar la efectividad investigativa y el respeto a los derechos fundamentales.

Como objetivo indirecto, se buscó recuperar la confianza ciudadana en la labor de La Fiscalía-Policía Judicial mediante una muestra concreta de efectividad penal en materia de persecución criminal.

Con el esquema funcional se buscan alcanzar las siguientes metas:

- a) Conseguir mayor respeto a las garantías individuales. En este caso se estableció que al menos un 50% de casos debía cumplir con la garantía que el plazo que mediase entre la detención y la puesta a órdenes del juzgador de un máximo de 24 horas. Puede parecer poco ambiciosa y hasta complaciente la meta fijada, pero como se verá al partir de una línea de base que refleja una violación sistemática, no deja de ser ambiciosa.
- b) Disminuir los tiempos destinados a la investigación criminal, elevar la efectividad de la persecución criminal. La meta establecida es que el tiempo promedio se ubique en los 25 días.
- c) Mejorar la efectividad en la persecución penal. Dado que se conocía que en delitos flagrantes se partía de un número aproximado de dictámenes abstentivos de entre el 20 y 25%, se decidió establecer como meta bajar al 5%.
- d) La calidad del servicio. Conseguir un grado de satisfacción positivo superior al 60% de las víctimas entrevistadas luego de la audiencia.

#### **4. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA**

La descripción que se realiza en este capítulo, de manera permanente tendrá que jugar con un enfoque doble. Por un lado se trata de una estrategia interinstitucional, donde la participación de la Policía Judicial, los departamentos técnico científicos y los defensores sociales del Colegio de Abogados de Guayaquil, constituyen un requisito esencial para su funcionamiento. Pero, por otro lado, al ser el eje articulador de la estrategia y el punto visible del cambio de estructura administrativo-funcional; a momentos el análisis se realizará desde una óptica centrada en la Fiscalía.

La experiencia que a continuación se relata nació con una simple pregunta: ¿por qué un delito flagrante no puede estar listo para ser llevado a juicio en una semana? Esta interrogante se realizó a varios fiscales y todas las respuestas recibidas, o corroboraban que era

posible o evidenciaban problemas de carácter organizativo o prácticas formalistas y disfuncionales. La conclusión fue que si todas las instituciones involucradas estructuraban un modelo funcional capaz de garantizar un trato efectivo a este tipo de denuncias, era posible, aproximarse a esta meta con ganancias importantes en materia de calidad del servicio y capacidad de persecución criminal.

A diferencia de la gran mayoría de las experiencias antes descritas, este pilotaje demandó de una intervención compleja y profunda de distintos actores y una inversión considerable de recursos humanos y materiales. De hecho, visto el proceso de manera retrospectiva, sin la experiencia adquirida y el acervo de legitimidad con que el movimiento que impulsaba la reforma en la Fiscalía contaba para ese momento, parece incierta la posibilidad de haber alcanzado siquiera ponerla en vigencia.

La lógica del proyecto se basó en que los delitos flagrantes, por su naturaleza, desde el primer momento llegan acompañados de toda, o casi toda, de la evidencia requerida para cerrar la investigación, por este motivo, si se trabaja de forma adecuada el momento de la denuncia donde de forma habitual llegan: el sospechoso, la víctima, las evidencias materiales, ciertos testigos y el Policía al que fue entregado el infractor, se puede conseguir que para cuando se retiran los involucrados, la Fiscalía tenga un caso en el que como máximo falte algún informe pericial.

La experiencia adquirida permitió realizar un trabajo bastante más completo, tanto en la etapa de preparación como de implementación de esta estrategia, el mismo que merece ser analizado con cierto detalle.

#### **4.1 Periodo de planificación**

Desde el primer momento se tuvo conciencia de que la naturaleza del proyecto conllevaba un grado de vulnerabilidad alto y que su implementación determinaba la ruptura de algunos paradigmas y la pérdida de comodidad para algunos involucrados: al interior del Ministerio Público, el panorama no era fácil, la priorización de casos era un concepto en extremo discutible e incluso considerada por ciertos sectores como contraria a la ética; el concentrar los delitos flagrantes en una sola unidad cuando de antemano se sabía que este tipo de delitos son el grueso de los casos que consiguen éxito<sup>95</sup>,

---

<sup>95</sup> De acuerdo a la segunda evaluación de Fundación Esquel, 63,4%.

podía generar insatisfacción a la mayoría de los fiscales y era previsible una fuerte oposición de ciertos directivos; dentro de los miembros de la Unidad la revisión de prácticas sería fuerte, el seguimiento intenso, el compromiso demandado alto y la carga de trabajo dura, por tales motivos, había razones para creer que podía haber oposición en los involucrados directos; los requerimientos en infraestructura tanto física como tecnológica no podían ser cubiertos por la Institución; en materia de organización, se requería la colaboración de varias unidades de la Policía Judicial y dentro de ellas había exigencias serias en materia de revisión de prácticas. En pocas palabras, el escenario no era fácil y hasta se tuvo que posponer por algún tiempo hasta ver ciertos requisitos cubiertos.

En este contexto, el trabajo de preparación previo adquiere una relevancia capital:

a) *Adhesión interna*. Los tropiezos sufridos con anterioridad mostraron que el conseguir evitar la resistencia interna es un factor que en absoluto debe ser subestimado. En un escenario duro como el descrito, los recaudos debían ser altos. De hecho, este factor generó que desde hace algún tiempo, la presentación del proyecto se había pospuesto a la espera de un escenario propicio.

La oportunidad se presentó con una de las mayores crisis institucionales existentes. En la ciudad de Guayaquil en abril de 2006 se produjo una fuerte presión social comandada por el gobierno local y que fue directamente enfocada contra el Ministerio Público, el mismo que se saldó con la salida de la institución del Ministro Fiscal Distrital, su Adjunto y 17 fiscales. El problema colocó a la Fiscalía en una posición débil y vulnerable, escenario en el se requería con urgencia, poder mostrar un resultado concreto en materia de seguridad ciudadana. En esta coyuntura, la primera autoridad pidió que los mandos directivos realizasen propuestas capaces de fortalecer el funcionamiento institucional y especialmente la persecución penal, se aprovechó esta coyuntura para lanzar el proyecto y a falta de propuestas adicionales, se volvió difícil que hubiese una oposición frontal al menos hasta la aceptación de la primera autoridad.

Este periodo crítico también fue un aliciente importante para que el nuevo Ministro Fiscal Distrital, se comprometiera y realmente haga suyo el proyecto. El sentimiento de inseguridad entre fiscales y personal de apoyo permitió que estuviesen más dispuestos a revisar sus prácticas y adoptar nuevas rutinas de trabajo, en general, la situa-

ción crítica había generado un escenario más propicio para aceptar ciertos sacrificios y aceptar riesgos.

b) *Infraestructura Física*. El proyecto imponía requisitos altos en materia de trabajo interinstitucional en equipo. Al analizar las opciones disponibles se estudiaron dos posibilidades, ambas costosas en materia económica: la primera era una interconexión tecnológica; esta estrategia tenía varios problemas, tales como, la falta de conocimientos técnicos en un sector importante de los funcionarios en el uso de estas herramientas, la cultura formalista, costos para el usuario que frecuentemente debía ir de un sitio a otro, la pérdida de la riqueza del contacto personal, el aumento de costos en traslado de defensores, fiscales, evidencias, etc. La segunda propuesta consistía en reunir a todos los actores en un mismo espacio físico, esta estrategia permitía superar la mayor parte de los problemas funcionales anotados, pero tenía la desventaja de ser más cara porque implicaba una inversión en infraestructura física.

Se escogió la segunda estrategia. La Policía Judicial de la ciudad de Guayaquil venía funcionando en instalaciones un tanto precarias, pero dentro de un terreno de aproximadamente 12 hectáreas. Al contarse con este recurso inicial nada despreciable y con una cultura arraigada en la ciudadanía de que los delitos flagrantes se llevan a la Policía Judicial, se resolvió estructurar este servicio en las mencionadas instalaciones.

El punto más crítico consistía en cómo dotar de un espacio físico para que la Fiscalía pudiese trabajar dentro de la Policía Judicial, el tema pasaba por dos aspectos centrales: la aceptación política y los recursos económicos para la construcción en este recinto. El aspecto político implicaba, desde la perspectiva de la Fiscalía, el aceptar que los funcionarios se trasladasen a instalaciones no propias, en tanto que, desde la perspectiva de la Policía Judicial, implicaba dotar de una superficie para edificar la nueva Unidad y admitir a fiscales dentro de sus predios; la verdad es que conseguir la meta resultó más simple de lo esperado, sin negar cierta desconfianza en ambas partes, pero ninguna de las dos por lo poco político que resultaba en ese momento, hizo objeciones frontales y el acuerdo se alcanzó.

El segundo aspecto fue más complicado, el Ministerio Público no contaba con recursos suficientes para levantar la construcción y como es lógico, la Policía no iba a correr con los costos. Para enfrentar esta realidad, se decidió aprovechar una coyuntura interesante generada en la mencionada ciudad. En los últimos años en todo el país y con mayor énfasis en las ciudades grandes, el sentimiento de

inseguridad ciudadana se ha acentuado y los requerimientos en esta materia han forzado a las distintas autoridades nacionales y seccionales a adoptar políticas concretas. En el caso de esta ciudad, liderada por el municipio, se conformó una Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, la misma que comenzó a manejar recursos económicos importantes adquiridos de fuentes públicas y privadas. Con este antecedente, la Fiscalía realizó un acercamiento y consiguió la inversión en infraestructura, el costo se calculó en US\$ 87.000 en obra física y aproximadamente US\$ 30.000 en 10 computadores, aire acondicionado y mobiliario.

Cuando se pensó que ya se había solucionado este problema inicial, surgió el inconveniente de que la mencionada corporación comenzó a atrasarse en la ejecución del proyecto y al contarse ya con otros recursos disponibles, como recurso humano de varias institucionales, equipamiento informático, etc. se tuvo que buscar una solución temporal, solicitar un espacio físico ya existente, la Policía accedió a entregar una bodega y el Ministerio Público tuvo que realizar adecuaciones físicas e invertir en el mobiliario, tuvo que afrontar un gasto de aproximadamente US\$ 15.000.

Para los propios cuerpos policiales, también demandó esfuerzos, el problema se suscitó para las unidades científicas. En Ecuador, a pesar de que la legislación prevé que el sistema nacional de medicina legal y ciencias forenses debe depender del Ministerio Público, la casi nula implementación del nuevo sistema procesal penal llevó a que no se dote a esta institución de los recursos necesarios para cumplir esta misión y de facto sea imposible que la asuma. Estas atribuciones bajo el viejo sistema, eran cumplidas por la Policía Nacional y, ante la imposibilidad fáctica de que el Ministerio Público las adopte<sup>96</sup>, la Policía Nacional ha continuado prestando de manera mayoritaria estos servicios.

La falta de planificación basada en el servicio llevó a que estos cuerpos científicos laboren en otras partes de la ciudad y no en la Policía Judicial donde recurría mayoritariamente la ciudadanía a denunciar<sup>97</sup>. Es así que de manera inicial, se tuvo que gestionar espacios físicos para los peritos evaluadores y de reconocimiento de lugar, porque eran los profesionales requeridos en los delitos más

<sup>96</sup> A pesar de que hay esfuerzos, como el de dotar a cada uno de los 20 distritos de un médico legista.

<sup>97</sup> En este momento, la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, está planificado que invierta en la infraestructura para todos los laboratorios de ciencias forenses e implemente el programa de huellas dactilares, para el registro de armas y ADN.


comunes y se requería su servicio de forma inmediata. No así con los médicos legistas, quienes en parte por la infraestructura requerida y, sobre todo, por la falta de decisión política prestan todavía el servicio en un sector de la ciudad a unos 30 minutos de la Policía Judicial.

El último tema en materia de infraestructura es el relacionado con los defensores sociales. Ante la realidad fáctica de inexistencia de defensores públicos, el Colegio de Abogados de Guayas organizó un servicio de defensa social con profesionales voluntarios, quienes en la práctica son los que asesoran a los detenidos<sup>98</sup>. Dado que el esquema funcional contempla la posibilidad de que si de manera voluntaria, luego de hablar con su abogado, el detenido desea rendir su versión se la tome de forma inmediata. Por este motivo, también se debía garantizar un espacio físico para que los abogados defensores pudiesen reunirse con sus clientes. En este caso, la infraestructura requerida consistía en una simple oficina otorgada por la Policía, a pesar que hubo una oferta inicial, de manera lamentable hasta la fecha este apoyo no se ha concretado, con los consiguientes costos para los profesionales y usuarios.

c) *Diseño de la oficina.* Dentro de la planificación no se dejó de lado el prever que la infraestructura resulte funcional para el servicio. El diseño escogido se recoge en el siguiente esquema.



<sup>98</sup> La legislación ecuatoriana impone que para que la versión tomada al imputado sea válida, se requiere necesariamente la presencia de un abogado.

- 1 Oficina fiscal de turno
- 2-5 Oficinas comunes
- 6 Pizarra del Coordinador para fijar los turnos
- 7 Casilleros para fiscales
- 8 Puesto de trabajo del responsable de organizar la Unidad
- 9 Puesto de trabajo del Secretario de la Unidad
- 10 Puesto de trabajo del responsable de organizar audiencias
- 11 Puesto de trabajo común para los amanuenses
- 12-15 Ventanas oficina archivo
-  Computadores

Se decidió introducir una referencia al diseño físico, porque existen ciertos conceptos administrativos funcionales que rompen algunos esquemas tradicionales. En este caso, el sacar el máximo provecho de la infraestructura era un imperativo, dado que el terreno, la obra física y los computadores fueron donados, por tanto, la responsabilidad era mayor porque se administraban recursos ajenos.

La primera ruptura se generó con la utilización del concepto de oficinas compartidas. Como se puede ver, en total existen cinco oficinas, cuando el número de fiscales previsto era de 8. El concepto utilizado se basa en que los recursos deben estar subordinados al servicio y no a la comodidad de los funcionarios, si se toma en cuenta que, de acuerdo al esquema funcional solo un fiscal estará de turno, a la vez parece exagerado tener 7 oficinas y 7 computadores adicionales, cuando de antemano se sabe que una parte importante de ellos estarán desocupados de forma permanente. El otro extremo hubiese sido colocar una sola oficina solo para el fiscal de turno; ya que también se tenía conciencia que el ritmo de trabajo que iba a introducir esta Unidad, obligaría a que tuviesen que invertir muchas horas fuera de los turnos.

Este contexto hizo que se buscara un punto medio y se pensó que 5 oficinas compartidas parecía un número razonable para cubrir las necesidades.

Para que el diseño de las oficinas compartidas pudiese funcionar, se debían tomar ciertos recaudos, los fiscales requerían tener un lugar para poder guardar algunos documentos con los que trabajaba en ese momento, así como códigos, insumos de oficina y objetos personales; es evidente que sin una oficina propia se volvía un problema la custodia de estos objetos, para el efecto en el diseño físico se planificó la adquisición de casilleros personales para cada funcionario.

El concepto de espacio compartido también se aplicó para los amanuenses; en este caso, al ser mucho menos el trabajo programado extrahorario solo se proyectó un espacio físico, donde un amanuense pudiese trabajar en algún encargo especial.

Merece una mención la diferencia de diseño entre la oficina del fiscal de turno (elemento marcado con el 1) y las compartidas (2-5). La razón es funcional, es más grande porque tiene que trabajar en equipo el fiscal y el amanuense, la idea es que ahí se tomen todas las versiones de las víctimas y los testigos. El diseño físico está pensado para que el fiscal siempre esté presente en estas diligencias, porque gran parte del éxito del modelo depende de este factor, más adelante se retomará el tema con motivo de uno de los problemas encontrados.

El haber roto el concepto tradicional que cada funcionario requiere su oficina o su estación de trabajo y un computador, en este caso concreto, implicó un ahorro significativo para la Fiscalía, debido a que el esquema tradicional hubiese demandado montar 3 oficinas adicionales para fiscales, 7 estaciones de trabajo para amanuenses y 10 computadores adicionales; en la práctica la inversión presupuestada bajo los mismos parámetros hubiese sido de aproximadamente US\$ 50.000 adicionales sin contar el tendido de red. En pocas palabras, la diferencia hubiese sido en ese momento volver imposible la puesta en marcha del proyecto. Muestra palpable de lo que este concepto funcional puede hacer a favor de instituciones con tanto problema económico como las del sector justicia.

Otros aspectos interesantes que se tuvo en cuenta al realizar el diseño físico, es el tener presente ciertos aspectos funcionales importantes para el buen funcionamiento de conceptos administrativos. Por ejemplo, para que el sistema de archivo único de la Unidad pueda funcionar de forma adecuada, resulta importante, contar con ventanas que conecten las oficinas de los fiscales con el archivo (12-15). De igual manera, también se conecta con una pequeña área para la revisión de expedientes para los usuarios y abogados. A algunos elementos adicionales se harán referencia más adelante.

d) *Herramienta informática.* Una debilidad profunda del proyecto, era que al momento de planificar el proyecto, el Ministerio Público no contaba con recursos para la adquisición de equipos informáticos durante el periodo fiscal 2006. Ante esta realidad, se decidió recurrir a la ayuda internacional, se presentó un proyecto a Naciones Unidas con el fin de que donase un servidor y 8 ordenadores

para la institución; se pensó que este era uno de los puntos más débiles del proyecto, porque se tenían dudas de que fuese acogido y de serlo, que llegasen a tiempo para no entorpecer el normal arranque del proyecto. Se debe reconocer que por falta de opciones, el único plan de contingencia con el que se contaba era el de esperar el próximo año y con el nuevo presupuesto realizar las adquisiciones, pero era probable que este hecho retrasaría su arranque en no menos de medio año. Esta realidad hizo que se pusiera mucho empeño en la preparación del proyecto y negociación, este esfuerzo rindió sus frutos. El aporte alcanzó un monto cercano a los US\$ 18.000 y los computadores no solo llegaron a tiempo, sino que incluso estuvieron embodegados por un par de meses.

e) *Vehículos*. Se tuvo conciencia de que para el buen funcionamiento de la Unidad se requerían dos vehículos, uno para trasladarse a realizar ciertas investigaciones urgentes y otro para llevar a las víctimas a las audiencias; el plan original fue conseguir que la Policía destinara 2 vehículos. En la primera etapa no se consiguió respuesta alguna, pero en un segundo momento se ha conseguido ya la dotación de un vehículo cuyo uso está destinado a ciertas prácticas investigativas, hasta ahora no se consigue uno para poder trasladar a las víctimas y testigos a las audiencias.

## **4.2 Diseño funcional**

Uno de los aspectos más delicados, pero que a la larga se volvió un factor clave para su éxito, fue el haber realizado un diseño detallado, capaz de responder a exigentes demandas funcionales. Por su trascendencia, en esta descripción se hará referencia a dos temas centrales: el diseño de los módulos de apoyo y el modelo de turnos.

a) *Diseño de módulos de apoyo*. Dadas las deficiencias de la concepción técnica del trabajo de apoyo, se podrá observar que la mayor cantidad de problemas detectados en el breve diagnóstico inicial, se consiguió en base a la estructuración técnica de estas tareas.

El diseño operativo fue concebido en base a dos ejes principales: el primero la división de las funciones administrativas de las de carácter persecutorio. La filosofía intrínseca era evitar que el recurso humano técnico, que es el máspreciado de la institución, se subemplee en tareas administrativas. Además de evitar que por su confusión unas y otras no sean realizadas a cabalidad y los resultados se traduzcan en la falta de efectividad en el servicio.

La segunda relacionada con las tareas administrativas. Fueron divididas en funciones claves y cada una fue asignada a un módulo responsable; esquema que busca: establecer responsabilidades claras, permitir un mejor seguimiento en base a indicadores de productividad para cada una de las funciones, realizar economías a escala, potenciar prácticas exitosas y, en general, evitar que un trabajo administrativo deficiente genere pérdidas importantes en materia de desperdicio de la actividad persecutoria del delito.

- *Módulo de administración*: destinado en términos generales, para organizar y prestar el soporte logístico de la Unidad. Por primera vez en una unidad operativa se previó el apoyo profesional de otra área distinta a la jurídica. El esquema fue creado como un módulo con el fin de que pueda ser cubierto por un profesional del área administrativa y de ser necesario, personal adicional de apoyo bajo su dirección. A diferencia de la visión tradicional, en este caso el énfasis no se puso en el manejo de suministros ni la constatación del cumplimiento de horarios, la concepción es clara al determinar que el principal recurso a administrarse es el tiempo del personal técnico y su influjo en la calidad de servicio, es así que se les asignó una serie de atribuciones:

En primer lugar, el manejo de los turnos de fiscales. Si bien es cierto que a grandes rasgos se fijaron turnos de 6 horas pasando un día y con fluctuación de los horarios para conseguir un ingreso más o menos homogéneo de causas<sup>99</sup>. Se tuvo conciencia desde el primer momento que el modelo debía ser en extremo flexible y adaptable, porque por ejemplo, un esquema rígido genera cruces entre audiencias y los turnos presenciales. En este sentido, se encargó el manejo de los horarios de los fiscales al administrador.

En segundo lugar, la tarea de administrar los horarios de atención al público. Como se analizará más adelante, el esquema administrativo busca cambiar una serie de prácticas, que penalizaban el trabajo del fiscal aumentando innecesariamente su labor de atención al público. Pero existen ciertas consultas que deben ser absueltas por el fiscal en persona, este escenario genera un problema adicional, por ejemplo, un día jueves un abogado defensor desea reunirse con el fiscal que lleva el caso, pero resulta que este fiscal tiene turno el viernes de 18:00 a 24:00 horas el domingo durante el día y el

<sup>99</sup> Por ejemplo, en días laborables en los turnos de día hay más ingresos de casos que en la noche.

martes vuelve al primer horario, y recién el jueves de la semana siguiente está disponible en una jornada laboral tradicional. Es evidente que para estos casos debe haber un manejo de agenda para que previa cita el fiscal pueda atender al usuario.

En tercer lugar, la labor de seguimiento de productividad. Para la asignación de esta tarea se debieron conjugar dos consideraciones. Dado que la tarea de seguimiento, cuando está destinada a medir productividad y se basa en indicadores, es una labor que predomina la estadística, se resolvió otorgarle al administrador, que por su perfil profesional podía cumplir de mejor manera esta labor, cierto personal técnico jurídico, como por ejemplo el jefe de Unidad; de manera adicional a esta alternativa, evitaba un costo de inversión en recurso preciado, como el tiempo de un funcionario de ese nivel técnico. Pero por otro lado se consideró que si bien es cierto el jefe de unidad no debía encargarse de levantar la estadística, sí debía participar en esta función, porque para dotarle de la fuerza necesaria para influir de manera efectiva en la productividad, debía contar con la intervención de una persona que con legitimidad suficiente pudiese retroalimentar y tomar correctivos. Por este motivo es que se decidió estructurar un equipo, donde cada uno, de acuerdo a su cargo, asumiese su papel y con menor empleo de recursos se consiguiera potenciar el cumplimiento de esta actividad.

Por último, la labor tradicional de manejo de insumos, mantenimiento, permisos y otras labores administrativas, que como resulta lógico de acuerdo a su perfil profesional, es la persona adecuada para asumir estas labores administrativas tradicionales que en principio no merecen mayor detalle.

Este diseño original todavía no ha sido explotado a cabalidad, porque cuando entró en producción el modelo no había un administrador disponible en la Institución; esta debilidad conllevó a que el puesto debía ser cubierto por personal jurídico. Aspecto que ha impedido experimentar los reales beneficios de un trabajo técnico en la materia.

- *Módulo de organización de audiencias y comunicación con las víctimas.* La tarea asignada a este módulo es central para el éxito del proyecto. Su función consiste en comunicarse con las víctimas por teléfono e informarle de cada avance sustancial del proceso<sup>100</sup>. Esta estrategia va más allá del simple cumplimiento

<sup>100</sup> Apertura de la instrucción, dictamen, fecha de la audiencia preliminar, resultado de la audiencia preliminar, fecha del juicio y resultado del juicio.

del mandato legal de informar al ofendido del avance de su trámite, su objetivo final es mediante un servicio de alta calidad, conseguir soldar un vínculo entre las víctimas y Fiscalía, con el fin de asegurar su presencia en el juicio y mejorar las posibilidades de sancionar al infractor.

En resumen, la idea es que luego de haber sido destinatario de varias llamadas por teléfono dando cuenta de preocupación por el caso y un avance en rápido, al ciudadano se le comunica que es indispensable su presencia para hacer justicia y, de manera conjunta con el pedido, se le otorga seguridad y comodidades para su presencia en la audiencia; incluso con la oferta de ser trasladado en un vehículo policial con toda la custodia necesaria hacia y desde la audiencia. Como se verá más adelante en este tema, problemas de recursos también han limitado su plena aplicación.

- *Módulo de archivo.* Una tarea en principio sencilla como el manejo de archivo, en la práctica por la acumulación de casos, el poco criterio técnico, la falta de apoyo informático y la rotación permanente de funcionarios, se había convertido en una debilidad profunda y afectaba de manera directa el rendimiento de las fiscalías. Debido a que era una de las causas para que: casos con las condiciones necesarias para su persecución queden sin respuesta, por estar confundido en un mar de expedientes; disminución en la calidad de servicio, ya que la falta de manejo técnico y la cantidad de juicios rezagados hacían imposible encontrar en un tiempo corto un expediente, el tema había alcanzado tal nivel que es frecuente encontrar archivos fiscales sin ningún criterio para su organización; por último, el desorden y la acumulación existente era causa para un sentimiento generalizado de impotencia ante la carga laboral.

La diferencia es sustancial entre el manejo tradicional, referido en el párrafo anterior, y la conducción del archivo descrita con motivo de la Unidad de Depuración de Denuncias<sup>101</sup>. Con este antecedente, se tomó el concepto que ya había demostrado su efectividad, sin que el proceso de traspaso a este nuevo escenario haya demandado mayor depurado.

Como se anotó, para su adecuado funcionamiento se cambió el horario tradicional, para que los fiscales de manera que al menos

---

<sup>101</sup> Capítulo V.

tuviesen acceso en todos los turnos al archivo. Se tiene conciencia que lo ideal era que funcione durante todo el tiempo, pero esto demandaba una alta inversión de recurso humano o adoptar otra estrategia, como el acceso de los fiscales en ausencia del responsable, pero ante la dilución de responsabilidades en un tema tan central mediante un acuerdo con los integrantes de la Unidad se escogió de manera inicial la opción de un responsable y el horario de 8 horas diarias. Es importante anotar que no ha sido un problema funcional, ya que pasada la primera época, los fiscales se acostumbraron a organizarse y pedir con anterioridad un cierto número de expedientes que les permita trabajar en caso de que no haya ingreso de casos en los turnos.

- *Módulo de atención al público.* El funcionamiento de este módulo no comporta ninguna novedad, se encarga de recibir los requerimientos del usuario y brindar información o canalizarlos hacia el funcionario que pueda atenderlo. La única novedad consiste en que para la realidad ecuatoriana, es un progreso el que la estructura administrativa garantice de manera efectiva el cumplimiento de esta labor.

b) *Turnos.* El plan original garantizaba que la ciudadanía iba a tener de parte del Ministerio Público para el conocimiento de los delitos flagrantes, la atención de un fiscal, las 24 horas los 365 días. Para cubrir con el mencionado requerimiento en base a la proyección de la carga de trabajo se propuso, que de manera inicial, los fiscales destinados fuesen 8 y luego de unos meses 1 ó 2 más cuando los casos lleguen a audiencias intermedias y juicios.

El esquema funcional se basa en la posibilidad de que un fiscal en la gran mayoría de los casos de delitos flagrantes, salvo alguna evidencia de tipo científica, se la puede obtener en ese momento y estar a un paso de cerrar la investigación. Para cumplir esta meta, el factor clave consistía en conseguir que un fiscal esté presente al momento de recibir la denuncia, se entreviste con la víctima y demás testigos, de ser posible tome la versión del sospechoso y ordene las pericias que resultasen necesarias. En este contexto, se vuelve esencial contar con un sistema de turnos que garantizase, la permanencia de un fiscal siempre atendiendo dentro de la unidad. Para el efecto se concibió un esquema donde 8 fiscales se dividían en dos equipos de 4 personas y cada uno de ellos atendía un día mediante turnos de 6 horas. El esquema propuesto se concibió se condensa en el siguiente cuadro:

### Horario fiscales

Lun	Mar	Mie	Jue	Vie	Sab	Dom
F1	F5	F2	F6	F3	F7	F4
F2	F6	F3	F7	F4	F8	F1
F3	F7	F4	F8	F1	F5	F2
F4	F8	F1	F5	F2	F6	F3

El esquema rotaba no solo los días sino los horarios con el fin de tratar de evitar distorsiones en el ingreso de causas.

La lógica consistió en que cada fiscal de promedio tenía 21 horas de turno, dentro de los cuales, se esperaba que se realizase casi todas las diligencias investigativas para armar su caso. Las restantes 19 horas laborables semanales, de manera central, se destinaban a realizar alguna diligencia pendiente, preparar el caso y litigar audiencias.

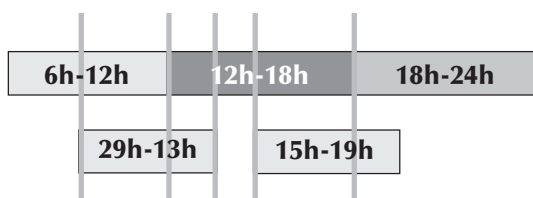
Es importante describir la planificación que incumbe al personal de apoyo. En el caso de los amanuenses, el nuevo esquema funcional rompió las tradicionales microunidades constituidas por cada fiscal y su amanuense. Debido a que era un esquema que resultaba costoso.

Se debe recordar que el horario rígido de oficina que tienen que cumplir los fiscales de la Unidad viene dado por los turnos, en promedio cada fiscal destina 21 horas semanales a esta labor, y la restante tarea laboral se dedica a tareas, tales como: asistencia a audiencias, atención al público y preparación de los casos para audiencias; actividades en las que no participan los amanuenses. En este escenario, el modelo de microunidades rígidas, Fiscal-amanuense, conllevaría el que estos últimos reciban un pago por 40 horas laborables, pero en la práctica tengan una jornada real de 21 horas. Por este motivo, se adoptó un modelo en el cual para los 8 fiscales había 6 amanuenses, este modelo permite cubrir los horarios de turnos y de forma adicional otorga un residuo por amanuense de 12 libres semanales; margen razonable para que puedan res-

ponder a ciertos requerimientos extras de los fiscales, sin sobrepasar de manera sistemática su jornada laboral.

Este ahorro de personal de apoyo permitió afrontar en parte el aumento de personal requerido para la instalación de los módulos que fueron descritos en el numeral anterior.

El restante personal de apoyo labora en jornadas regulares de 8:00 a 12:00 y de 14:00 a 16:00 horas, a excepción de la persona encargada del archivo, a quien se le fijó un horario especial por razones del servicio.



- Turno 1: medio turno final
- Turno 2: primera hora medio turno final
- Turno 3: primera hora
- Turno 4: no hay servicio

La pequeña variación en la entrada y salida de un funcionario permitió que los fiscales cuenten con archivo en los tres turnos. Es una clara demostración de los beneficios que se consiguen con establecer los horarios en virtud del servicio y no de la tradición. Es cierto que los fiscales de manera inicial no contaban todo el tiempo con el acceso a su archivo, pero con un poco de planificación y costumbre consiguieron un aceptable nivel de funcionalidad. A medida que se conformó un equipo de trabajo, los recelos iniciales referentes a un manejo de un archivo único han desaparecido y hoy la Unidad ha relajado bastante el tema de seguridad para sus funcionarios y los fiscales acceden a las noches al archivo, eso sí se ha compatibilizado con la existencia de un responsable.

En el caso de la Policía Judicial, se le propuso que se cree una unidad de delitos flagrantes que mediante turnos presten el servicio de investigación, sobre todo destinado a recabar cierta evidencia que estuviese en el lugar de los hechos y que de manera urgente se requiriese, sobre todo pensando en delitos contra las personas. La resistencia al cambio también se manifestó en esta institución y a pesar de alguna oferta inicial, hasta el momento no se ha consegui-

do concretar este servicio. En la práctica, no ha sido tan grave el perjuicio causado al servicio porque la gran mayoría de delitos son contra la propiedad y no demandan de este tipo de intervenciones.

La defensa pública para el momento que se adoptaba la estrategia ya se había organizado en turnos, razón por la cual no demandó ningún esfuerzo adicional a costa del proyecto.

### **4.3 Fase de implementación**

El 8 de noviembre de 2006 se dicta el acuerdo ministerial de creación de la Unidad de Delitos Flagrantes de la ciudad de Guayaquil y el 21 del mismo mes entra en funcionamiento. El proceso de implantación no fue fácil, por la complejidad del modelo y la resistencia que ya para estos momentos era patente, hubo una serie de temas que tuvieron que ser retocados a última hora.

*a) Revisión del esquema funciona.* El momento de la instaurar el proyecto, fue evidente que había un par de circunstancias que obligaba a revisar el esquema operativo funcional.

El primer problema se suscitó cuando, por la resistencia interna de un sector importante de la cúpula institucional, que en el momento de lanzar el proyecto no se manifestó de manera frontal comenzó a socavarlo cuando iba a comenzar a funcionar, este sector consiguió que a la Unidad se la dote de apenas 6 fiscales. La proyección de las actividades laborales con el modelo original, conllevaba una carga laboral semanal aproximada de 45 horas por fiscal<sup>102</sup> y con un perjuicio adicional, repartidas en jornadas incómodas, por ejemplo de manera obligatoria cada funcionario debía laborar uno de los dos días del fin de semana. El mantener el esquema original y partir con 6 fiscales, conllevaba un estimado de al menos 60 horas y con la perspectiva de que se incrementaría a medida que los casos lleguen a audiencias, en este sentido, resultaba imposible pretender funcionar en base a un injusto sacrificio del personal técnico que supliese la falta de respaldo institucional. Luego de intentar revertir la decisión de reducir el personal, la situación se volvió tan crítica que los impulsores incluso analizaron la posibilidad de abortar el proyecto, pero los compromisos con otras instituciones e incluso con Naciones Unidas hicieron poco atractiva esta alternativa.

---

<sup>102</sup> La carga horaria semanal en Ecuador es de 40 horas.

Este nuevo escenario obligó a reducir el alcance del proyecto, de manera lamentable la solución pasó por limitar el tiempo de atención al público y de manera indudable conllevó una repercusión sobre la calidad del servicio, el resultado fue restringir la cobertura de la Unidad. Se decidió que los casos flagrantes que ingresasen entre las 00:00 hasta las 06:00 horas no fuesen atendidos por la Unidad y siguiesen el trámite tradicional. A pesar de que esta opción dejó intacta la carga horaria de los fiscales en materia de turnos, aumentó su carga laboral, debido a que en este horario es en el que menos casos se recibe y por tanto el número de causas por fiscal subió para el tema de audiencias. Pero de cierta manera, también se compensó con la eliminación de un turno bastante pesado. La propuesta final terminó en los siguientes términos:

<b>Horario Fiscales</b>						
<b>Lun</b>	<b>Mar</b>	<b>Mie</b>	<b>Jue</b>	<b>Vie</b>	<b>Sab</b>	<b>Dom</b>
F1	F4	F2	F5	F3	F6	F1
F2	F5	F3	F6	F1	F4	F2
F3	F6	F1	F4	F2	F5	F3

De igual manera hubo que volver a evaluar el personal de apoyo y rediseñar su modelo de turnos, se bajó a 4 funcionarios, con turnos de 9 horas pasando un día y con un tiempo adicional disponible para contingencias de 8 horas 30 minutos semanales.

En segundo lugar; la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil incumplió de manera reiterada los ofrecimientos de dotar de la infraestructura física. Hasta que llegó al extremo de tener al recurso humano e informático a la espera, en este punto hubo que negociar con la Policía el préstamo de un local donde funcionaba una bodega y conseguir los recursos en el Ministerio Público para las adecuaciones. El diseño del local se afectó y solo se lo pudo implementar de manera parcial. Este menoscabo se refleja en el siguiente diagrama.



De manera concreta, no se ha podido contar con: una sala de espera –sustituida por 4 sillas–, oficina de revisión de expedientes, oficina para el fiscal de turno, 1 oficina común para fiscales, 1 puesto de trabajo común para amanuenses, baño, espacio para los casilleros y pizarrón. Con la descripción transcrita basta para dar cuenta de que ha habido una afectación al funcionamiento de la Unidad, a la comodidad de los usuarios y de los funcionarios. Es importante anotar que en el caso de la eliminación de las oficinas y puestos de trabajo, ha generado tiempos muertos de funcionarios e incluso divergencias personales.

*b) Recursos Humanos.* En esta materia se estableció un par de estrategias que apuntalaron el desempeño de la propuesta: En materia de selección de fiscales, dado que el proyecto demandaba un cambio radical en el esquema funcional y las prácticas implantadas, se decidió dar preferencia a los nuevos. De los 6 integrantes, 4 acababan de ingresar a la Fiscalía y nunca antes tuvieron otra Unidad, y los 2 restantes se habían incorporado en el concurso inmediato anterior. Esta estrategia mostró ser efectiva, permitió una mutación de hábitos en extremo rápida y visto el proceso en retrospectiva, se constituyó en uno de los pilares para el éxito alcanzado. El costo que se pagó, es un cierto grado de molestia en un sector de fiscales antiguos, ya que, desde el primer momento, quedó clara la expectativa existente en torno a esta Unidad y al no ser llamados a intervenir hubo un malestar.

La selección del personal de apoyo, estuvo marcada por las actitudes y habilidades demostradas en su trabajo, se escogió a un grupo de funcionarios que tenían la plena confianza del Ministro Fiscal Distrital y habían demostrado un espíritu de sacrificio. Un punto importante fue el que se les dio la opción de retirarse del proyecto de manera libre a quienes no quisieron participar, algunos lo hicieron por razones personales o de estudio y los que se quedaron demostraron mística con el trabajo y un gran compromiso.

El proceso de capacitación, a pesar de no ser en extremo ambicioso se convirtió en un puntal funcional. Antes de iniciar el trabajo, fiscales y personal de apoyo recibieron por 3 días capacitación<sup>103</sup>, donde el principal objetivo fue dotarles de una idea clara sobre el esquema funcional de la Unidad, una imagen de las prácticas que se esperaban que cada uno cumpliera en su puesto de trabajo, y desarrollar las habilidades para el uso del sistema informático. Un aspecto no planificado, pero que fue relevante, es que este espacio sirvió para desmontar una serie de especulaciones que se engendraron sobre todo en un sector de funcionarios que se sentía desplazado y cuyo blanco eran sobre todo los fiscales nuevos. El discutir de manera abierta de los costos, beneficios, sacrificios y recompensas del proyecto, permitió en base a una discusión sincera, despejar las dudas existentes e incluso alcanzar una empatía entre los impulsores y ejecutores.

*c) Seguimiento y apoyo.* Durante la fase de implementación, el proceso de seguimiento y apoyo al proyecto fue permanente; desde el primer momento, personal de las direcciones nacionales de Política Penal e Informática se trasladaron a Guayaquil y estuvieron de manera constante cumpliendo labores de monitoreo y apoyo al trabajo de la Unidad.

*d) Trámite de casos.* El esquema funcional está pensado para realizar todas las actividades investigativas en un periodo muy corto de tiempo; la idea consistía en aprovechar el momento en que el detenido es llevado hasta la fiscalía de flagrancia y que concurren todos los actores, para practicar las diligencias investigativas, tener todo el sustento para cerrar el caso. Los fiscales tienen conciencia de que toda diligencia que no se realiza en este momento, luego se vuelve

---

<sup>103</sup> Adicional a las 3 semanas de inducción a la institución, donde por ejemplo se prioriza las destrezas en investigación y litigación oral.

más complicada y demanda la inversión de tiempo y recursos, por este motivo, han llegado a marcar como esquema mental que cuando se despiden de la víctima, el caso debe en principio estar cerrado, salvo alguna pericia que de manera necesaria va a demandar un tiempo.

En la práctica, según la experiencia relatada por los actores cuando llega un caso, en un periodo de 45 minutos a una hora de promedio, en esta Unidad se practican las siguientes diligencias: recepción de la denuncia, apertura de la indagación, apertura de la instrucción, versión del ofendido, notificación del ofendido, versión del acusado, notificación del acusado, elaboración del parte policial, versión de testigos, versión del aprehensor y emisión de la orden de ciertas pericias. Desde luego, según el caso concreto hay diligencias que no se realizan.

Con el paso del tiempo, la Policía pudo observar la gran diferencia funcional entre esta Unidad y las restantes del Ministerio Público, en este sentido, se ha visto un creciente apoyo al funcionamiento de la misma. Por ejemplo, en este momento, cada fiscal tiene asignado un perito, quien hace un turno similar al que él cumple; esta modalidad organizativa ha permitido que la cooperación alcance un nuevo nivel. En un periodo de 6 horas es común que el fiscal ya cuente con un informe de reconocimiento de la evidencia y del reconocimiento del lugar. De hecho, se consiguió que la Policía asigne un vehículo para la realización de estas diligencias y con la orden fiscal el perito sale de manera inmediata a su realización.

#### **4.4 Metodología**

Los datos incluidos en la presente evaluación estadística corresponden al primer mes de funcionamiento de la Unidad (abril 2006-marzo 2006). Se tiene conciencia de que la evaluación no es del todo justa con el proyecto, debido a que esa etapa ha sido la de implementación y adopción de nuevas prácticas por parte de los funcionarios, pero por tres razones estratégicas se decidió realizar una evaluación temprana: consolidar el proyecto, acallar los malos augurios y rendir cuenta a los socios.

Para efectuar la evaluación, se realizó la siguiente metodología: para efectos de establecer los indicadores se tomó como referencia las metas establecidas en el apartado de objetivos. Como se recordará, los logros esperados eran cuatro: conseguir mayor res-

peto a las garantías individuales, disminuir los tiempos destinados a la investigación criminal, elevar la efectividad de la persecución criminal y la calidad del servicio. Los tres primeros fueron motivo de estudio, en razón del tiempo en que se realizó la evaluación, se debió a renuncias al estudio de satisfacción de las víctimas con el servicio, porque los casos todavía no llegaban a juicio.

La muestra empleada representa el 81% del total de casos dictaminados el primer mes. Se tomaron 30 de un total de 37 y se buscó 30 casos de idéntica naturaleza –flagrantes y de igual delito– dictaminados con el diseño funcional tradicional y se realizaron distintas comparaciones.

Con respecto a la primera meta es importante hacer una precisión. Para la medición del respeto de las garantías constitucionales, una vez más se aplica el indicador del número de casos en que la puesta a órdenes del juez se cumplió en las 24 horas. Como se anotó en el capítulo 2, este lapso puede entenderse de 2 maneras: una contada hasta el momento en que resuelve el juez y otra hasta el momento que el fiscal notifica al juzgado. Por ser más acorde al espíritu de la norma a las garantías fundamentales en esa ocasión se escogió la primera. En este capítulo, por un límite que se anotó en su momento, se ha tomado la decisión inversa. Al haberse renunciado a la participación de la Función Judicial en el proyecto, no se intervino en el trabajo de los jueces, en este sentido el usar el indicador con el primer límite distorsionaría el resultado conseguido.

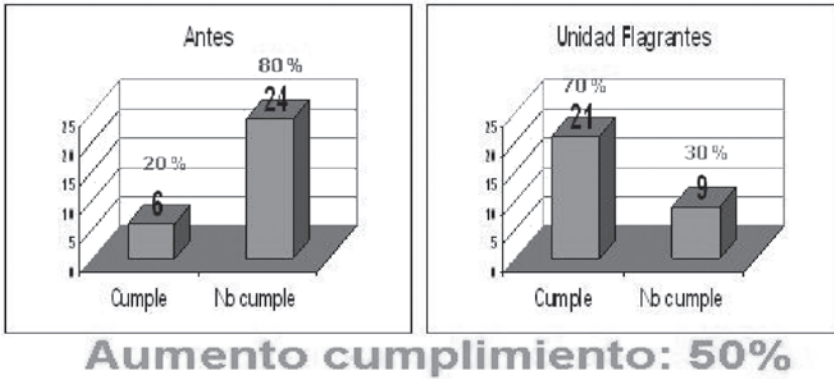
#### **4.5 Resultados de la experiencia**

a) *Derechos fundamentales*. Para efectos del primer indicador, se partió de la observación de un mandato que entre la detención y la puesta de órdenes de autoridad no debe superar las 24 horas<sup>104</sup>. Los resultados hablan por sí solos.

---

<sup>104</sup> A diferencia de la experiencia de las audiencias en etapas previas, en esta ocasión la medición no se realiza hasta el momento en que el juez toma la decisión –a nuestro entender la interpretación más garantista–, sino simplemente hasta que el fiscal comunica al juez, debido a que como se dejó constancia la estrategia renunció a la esfera de la Función Judicial.

## Garantía 24h.



La mejora conseguida equivale en términos netos al 50% de los casos, la variación sufrida representa pasar de una violación sistemática a una minoritaria. En realidad, se superó en un 20% la meta establecida, como se recordará era que en un 50% de los casos se respete la garantía.

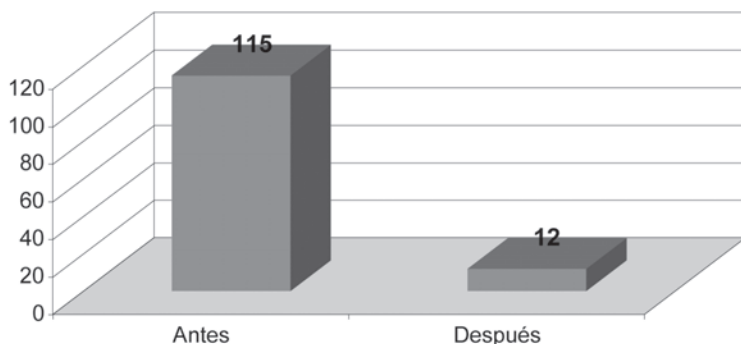
El logro en esta materia se pudo conseguir gracias a la labor de ocuparse de una por una de distintas prácticas de los actores. Por ejemplo, en la policía, se consiguió que los partes policiales dejen de ser sometidos a consulta de sus superiores y de manara inmediata sean entregados en la Unidad, hoy en día lo normal es que estén en manos del fiscal a las dos horas de sucedido el delito; con respecto a los fiscales, se trabajó en el tema de recopilación de versiones, apertura de instrucción fiscal y petición de medidas cautelares; el punto que queda pendiente es el de los jueces. En este momento se tiene la percepción que la mejora es aún mayor pues en esos días todavía había ciertos inconvenientes.

De manera adicional, se ha puesto fin a ciertos usos que acarrearán serios problemas en materia de garantías constitucionales. Dados los problemas que de manera tradicional existieron en materia de presiones y hasta de tortura en la toma de versiones de los detenidos, el Nuevo Código de Procedimiento Penal, estableció de manera obligatoria el que no se podía tomar las versiones del imputado sin la presencia de su abogado. De manera lamentable la falta de una existencia real de la defensoría, ocasionó una serie de prácticas que variaban de peligrosas a perversas, que pasaban, desde que la Policía o fiscalía dotaban de defensor al imputado hasta que las versiones se tomaban sin su presencia y luego un abogado firmaba.

Un esquema funcional, con un alto grado de organización de la sociedad civil, ha permitido revertir este problema, en este momento salvo excepciones existen defensores que hacen turnos; y el funcionamiento del sistema y los derechos fundamentales están garantizados.

b) *Celeridad del servicio*. El segundo indicador tiene como referente la disminución del tiempo de investigación criminal, para el análisis se tomó el lapso que medió entre el hecho delictivo y el dictamen fiscal.

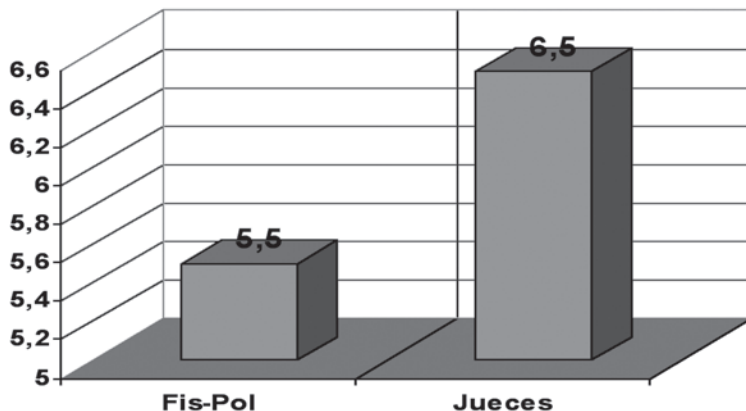
### Duración de la investigación en días



La reducción llega a representar un 90% en relación a la línea de base.

La cifra se vuelve aún más gráfica si se desagrega esos 12 días, en razón del tiempo que estuvo en manos de la Policía Fiscalía y el que los jueces se demoraron para notificar la instrucción.

### Desagregación del tiempo de cierre de la investigación en razón a los sujetos procesales

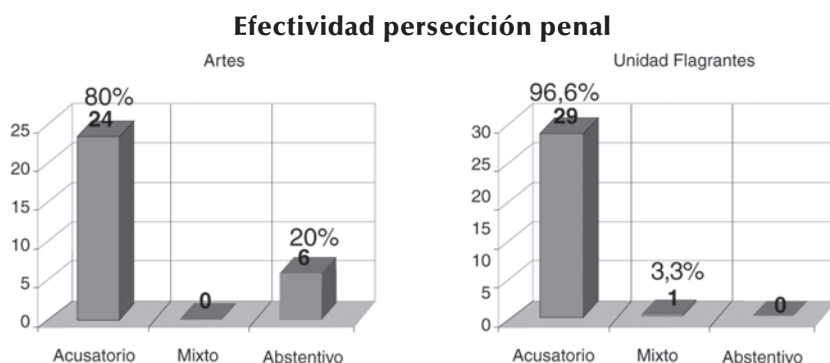


Resulta significativo para reflejar lo efectiva de la intervención realizada, el anotar que el tiempo que demora la policía y fiscalía en cerrar el caso, es 15% menor al que toma la Función Judicial en notificar la instrucción.

Con respecto al cumplimiento de la meta propuesta, en apariencia ha sido superada con demasiada holgura, debido a que el tiempo promedio alcanzado es menos de la mitad. Pero se debe dejar constancia que la muestra incorpora una distorsión, pues por la premura de mostrar resultados concretos, se tomaron los 30 primeros casos, por tanto no fue una muestra aleatoria sino de los casos exitosos, por esto el cumplimiento todavía está por verificarse, pero en principio, se tienen razones para pensar que si bien va a subir, se ha cumplido con la meta propuesta.

Como dato anecdótico, las 4 primeras sentencias de la Unidad se consiguieron en menos de 3 meses desde que empezó a funcionar la Unidad. Esta situación para la realidad del sistema de justicia ecuatoriana es relevante. Si esta realidad se compara por ejemplo, con el dato citado por la Fundación Esquel en la segunda evaluación<sup>105</sup>, donde el promedio para esta ciudad de privación de libertad que sufrió el acusado hasta llegar el juicio es de 531 días, a pesar de que el 63% de los casos eran en flagrancia, se podrá comprender el cambio conseguido<sup>106</sup>.

c) *Efectividad de persecución penal.* Con respecto a la tercera meta, los resultados obtenidos se insertan en el siguiente cuadro:



**D. abstentivos: -20%**

<sup>105</sup> Véase: *op. cit.* Segunda evaluación del sistema procesal penal, p. 114 y 115.

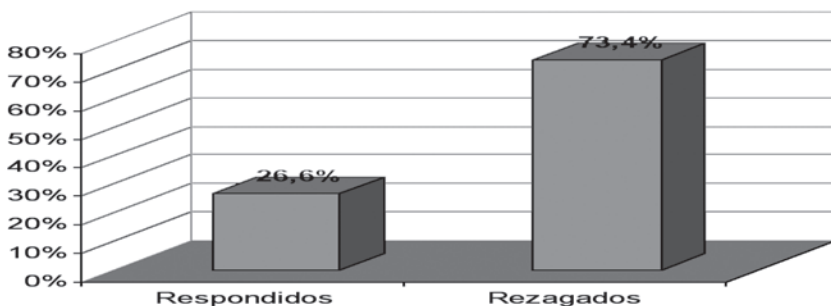
<sup>106</sup> Es importante tener en cuenta que la etapa intermedia por el pesado diseño adoptado y los problemas en la organización de audiencias, trae un costo alto al funcionamiento del sistema.

Como referente se tomó el número de dictámenes abstentivos. Se decidió establecer como meta bajar al 5% el número de dictámenes de este tipo, el resultado fue contundente, no hubo uno solo y apenas existió un dictamen mixto que representa el 3%.

Los resultados globales son aún más representativos, haber evitado que uno de cada 5 delitos flagrantes termine con un dictamen abstentivo es un logro nada despreciable.

*d) Manejo de la carga laboral.* A pesar de que no consta como una meta específica del proyecto, dado el nivel de rezago de casos existentes en el sistema penal ecuatoriano. Es interesante verificar la capacidad de la Unidad de manejo de la carga laboral. Por el tema a verificarse, el momento en que se hace el estudio para este punto en concreto (agosto 2007) y la no intervención en la Función Judicial, se tomó como respuesta de la Unidad el cierre de la investigación fiscal y no las sentencias; desde luego, a más de respuestas, tales como: procedimiento abreviado, conversión, o desestimación. El siguiente cuadro se da cuenta de la situación cortada al primer mes.

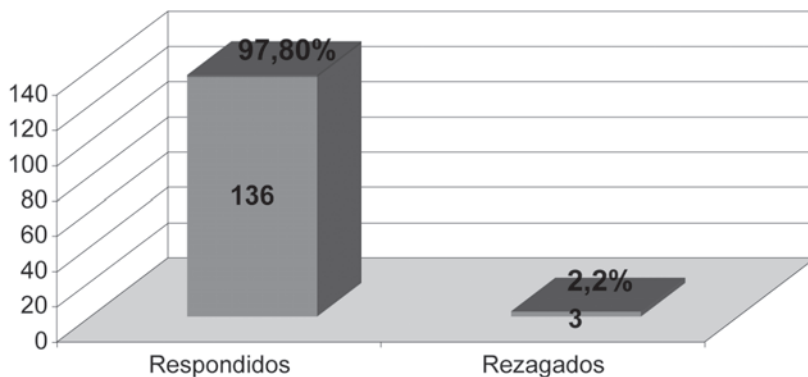
#### Respuestas cortadas al primer mes



Si se considera que es el primer mes y que están incluidos ingresos que en la práctica eran imposibles que se respondan como los de los últimos días. La cifra de 26,6% no es mala.

Pero todavía no se responde a la interrogante si el modelo consiguió o no responder a la carga laboral por ese motivo, se decidió otorgarle seis meses adicionales y ver qué pasaba con los casos ingresados ese mes.

### Resultados a los siete meses de que ingresó el modelo



El cuadro adjunto libera de cualquier comentario. Si se discrimina por respuestas, se hace evidente la falta de medidas alternativas y los límites legales en extremo rígidos: 130 dictámenes, 3 conversiones, 2 desestimaciones y 1 procedimiento abreviado.

*Satisfacción de los usuarios.* Con respecto a la cuarta meta, como se anotó, por el poco tiempo de entrada en vigencia el modelo de gestión que se describe, todavía no es posible aplicar la encuesta de satisfacción a las víctimas. Dado que en la percepción de la calidad de servicio pesan una serie de factores en ocasiones impredecibles, por el momento, se ha preferido ni siquiera adelantar una hipótesis sobre este tema.

*e) Objetivo general.* Las cifras insertas demuestran que se ha conseguido amalgamar una efectividad en la persecución penal: el haber conseguido por una parte un promedio de 12 días en los 30 primeros dictámenes y 0 dictámenes abstentivos y, por otra, el que el número de casos sea de 233% en relación a la línea de base; son logros importantes.

*f) Objetivo indirecto.* En Ecuador el sistema penal sufre una crisis importante de legitimidad por la falta de efectividad en la persecución penal, y en concreto, en la ciudad de Guayaquil este problema era en extremo fuerte. Para cuando se aplicó este modelo de gestión ya se venía de algunos años donde la Fiscalía y Policía Judicial habían sufrido fuertes embates y no habían mostrado capacidad de respuesta, los tibios intentos de reacción basada en compromiso de más trabajo, mayor número de funcionarios de ambas instituciones, incluso hubo un par de declaratorias de estado de emergencia de la ciudad por el tema de la seguridad, no habían generado el menor

avance, pues eran medidas que en el fondo carecía de una estrategia clara. En este contexto, generar una pequeña isla donde las denuncias se tratan con prontitud y la persecución penal es efectiva, fue un factor que hasta volvió la esperanza sobre un tema que en ciertos sectores se daba por perdido.

Para el Ministerio Público y la Policía Judicial ha sido importante sentir la legitimidad que otorga un proyecto que consiga responder a la mayor demanda ciudadana. El lograr efectividad en la persecución de un tipo de delitos, ha permitido pensar que es posible reestructurar el funcionamiento institucional y dotarle de un nuevo norte.

En lo referente a la valoración ciudadana, es inédito que en los tres primeros meses se cuenten más de 10 reportajes periodísticos sobre esta Unidad y, lo más interesante, es que a pesar del asedio constante que la prensa venía ejerciendo sobre estas instituciones, su contenido valora de manera positiva el paso dado.

#### **4.7 Primera Evaluación**

Por la trascendencia que adquirió, para efectos de la toma de correctivos, vale una mención especial de esta experiencia. La primera evaluación formal con toda la Unidad, se realizó a los 15 días de entrada en funcionamiento del modelo; para este momento, se contaba con los insumos requeridos, fruto de un seguimiento casi diario. En este lapso se había encontrado que:

- a) En términos generales, quedó en evidencia que el esquema funcional conseguía cumplir los objetivos. Si bien es cierto había algunos temas que depurar, el modelo estaba instaurado y los resultados mostraron un desempeño acorde a lo esperado.
- b) Fue una agradable sorpresa ver que la Unidad había realizado ciertos cambios funcionales, que sin afectar el funcionamiento institucional, había mejorado el ambiente de trabajo. El administrador había conseguido un acuerdo con los fiscales y el personal de apoyo y sustituido los turnos pasando un día por varios días seguidos, esta modalidad permitía afectar menos la vida familiar de los funcionarios, pues al menos de manera alternada podían gozar de los fines de semana.
- c) Tal vez el principal cuello de botella se detectó en el tiempo que se tomaba la realización de los peritajes por parte de la

Policía; los esquemas tradicionales poco comprometidos con los resultados habían acostumbrado a los actores a plazos que con facilidad llegaban a un mes, a pesar de lo sencillo de la experticia. Cuando entró en vigencia, basado en la efectividad y celeridad del proceso investigativo, este cuello se hizo intolerable. Dada la naturaleza de las infracciones que de manera regular conocían esta Unidad, el problema central se focalizaba en dos frentes, el primero con los peritos encargados de avalúo de los bienes y un segundo, referente a los reconocimientos de lugar<sup>107</sup>.

Con respecto a los avalúos, a pesar de que la Policía había ofrecido que los informes para esta Unidad iban a ser entregados de forma inmediata, en la práctica, la falta de correctivos concretos había mantenido intactos los esquemas tradicionales y para ese momento ya había diligencias que superaban los 10 días y no tenían respuesta.

El problema presentaba matices mayores en materia de reconocimiento del lugar, debido a que es la diligencia investigativa que más retardaba el término de la investigación, además que era una de los pocos actos que se ha tenido problemas para su evacuación efectiva. Porque, en una ciudad grande como Guayaquil es frecuente que para su realización se requiera una nueva presencia de la víctima, esta realidad acarrearba problemas para su colaboración y coordinación efectiva con los peritos para la ejecución de la diligencia. Un análisis más prolijo mostró que bajo este cuello de botella, se encontraban, en gran medida, prácticas tradicionales mantenidas sin mayor criterio, el trato uniforme a todos los casos había llegado a extremos tales que, se partía que todas las diligencias investigativas debían ser realizadas en todos los casos, a pesar de que no generen información necesaria para el caso concreto.

Una discusión pormenorizada, en la primera evaluación, mostró que en la mayoría de los casos –delitos contra la propiedad–, resultaba innecesaria esta diligencia y resolvió el problema casi en su totalidad de manera inmediata. Pero, con el paso el tiempo, los casos llegaron a etapa intermedia y a juicio y jueces y miembros de los tribunales penales, comenza-

---

<sup>107</sup> Por disposición normativa se mantiene la figura del reconocimiento del lugar que hacía el juez, hoy es encargada al fiscal. Desde luego no guarda ninguna coherencia con el nuevo sistema procesal.

ron de manera ilegal e ilógica a exigir esta diligencia. Hasta el momento, es un tema pendiente, pues se ha intentado una negociación a nivel de Ministro Fiscal Distrital con distintas autoridades de la Función Judicial, pero la mal entendida independencia judicial ha limitado su impacto y su repercusión directa ha sido que la efectividad del modelo se vea castigada.

De manera inmediata, la Fiscalía inició una serie de negociaciones tendientes a corregir estos problemas detectados en ambas diligencias científicas. Al analizar la realidad que vivía el distrito, se detectó un cuello de botella, habían muchos peritos de la Policía que por no pagar una tasa de acreditación ante el Ministerio Público no podían realizar su labor<sup>108</sup>. De manera inmediata, gestiones realizadas por la Unidad y el Ministro Fiscal Distrital permitieron que se consiga acreditar 6 peritos, la idea era que trabajen con los fiscales de la Unidad. De manera inicial, la Policía resolvió solo entregar 2 y los otros 4 poner a disposición del resto de fiscales. Pero, a medida que los resultados se evidenciaron, los mandos policiales rectificaron la decisión y permitieron que los 6 trabajen para la Unidad.

La legitimidad del proyecto permitió dar un paso adicional, la Policía Nacional accedió a dotar de un perito a cada fiscal y permitió que se instauren turnos interinstitucionales. Dado el movimiento de los horarios de los agentes fiscales en razón a las audiencias fijadas, se debió adoptar una modalidad revolucionaria, donde las jornadas laborales se fijan en base a las coordinaciones informales entre los actores; característica que rompe con todos los usos de un cuerpo de seguridad con una estructura militarizada.

Dado que, cada uno de los peritos realiza los dos tipos de diligencias, con esta estrategia se requirió completar los requerimientos fiscales. Pero de manera adicional la Policía Judicial dedicó un vehículo a las órdenes de la Unidad para la realización de los peritajes y si a este insumo se suma el grado de confianza que ha surgido entre los actores, se ha podido constatar que se comienzan a estructurar equipos de trabajo que han dejado de lado una serie de formalidades<sup>109</sup> y usos absurdos; y,

<sup>108</sup> En Ecuador los peritos como regla general tienen que acreditarse en el Ministerio Público. En la práctica el trámite es en lo básico una inscripción que demanda el pago de una tasa y la presentación del título profesional.

<sup>109</sup> Los peritos deben ser designados y luego presentarse para tomar posesión de sus cargos.

se está dando paso a una minimetodología para solventar este tema, que tiene un potencial alto en materia de efectividad. Hoy en día no es raro que termine la víctima de rendir su versión salga a realizar el reconocimiento del lugar, se tomen las fotos de las evidencias y del lugar de los hechos, se devuelvan las evidencias en un par de horas y en el mismo día se tenga los informes. Hoy en día es común que el acta del peritaje se entregue de manera habitual en 4 horas y un reconocimiento del lugar en 1 día. Es justo precisar que se ha detectado problemas puntuales con un par de peritos que entregan las últimas diligencias anotadas hasta en 5 días; pero, incluso, en este supuesto, si se compara con la realidad general constituye tiempo récord.

- d) La falta de cumplimiento del Municipio, respecto a la dotación de infraestructura, había generado la eliminación de la oficina para el fiscal de turno, la misma que permitía un trabajo mancomunado con el amanuense. Cuando se analizaron los problemas que se habían presentado para el cierre inmediato del caso, surgió como un tema central, la falta de presencia de un par de fiscales en la versión de la víctima. Esta realidad dejó en evidencia que el aspecto físico juega un papel en las prácticas funcionales, por suerte, surgió de los propios fiscales tanto la preocupación como la solución.
- e) A nivel del personal de apoyo hubo problemas centrales, el nuevo esquema de módulos generaba un escenario donde había personal subempleado y actividades esenciales que no eran posible cumplir por falta de recurso humano de apoyo. El compañerismo que se implantó en la Unidad generó una cierta confusión de roles, debido a que personal no encargado de ciertas tareas lo asumía con el fin de que el trabajo no se rezague. Actividades como, por ejemplo, la organización de audiencias en la fase inicial no tenían que ser cumplida porque los caso todavía no llegaba a esta etapa o el manejo de archivo, demandaba una carga de trabajo baja; en tanto que, en ciertos momentos el amanuense de turno y el secretario estaban colapsados de trabajo. En el caso de los amanuenses, se debía a que no se había valorado de manera adecuada la llegada de casos en que por el número de involucrados o la cantidad de testigos, se hacía imposible tomarles la versión de una forma ágil; en este contexto no resultaba ilógica la solución dada por la Unidad todos aportaban para una mejor atención al público, pero se tiene conciencia de que esta solución es temporal y se ha abier-

to un periodo de espera, tendiente a generar un escenario donde todos los módulos reciban la demanda de servicio normal, y entonces sí valorar de manera más definitiva la carga de trabajo y tomar correctivos basados en una justa repartición del trabajo y sin permitir la dilución de responsabilidades.

Pero lo anotado no impide que se tenga conciencia que existen ciertos desfases, por de pronto, ya se han tomado ciertas medidas por ejemplo los módulos de atención al público y organización de audiencias se ha fusionado en uno. Esta medida no solo permitió un ahorro de recursos, sino que de forma adicional mejoró el servicio, porque al ser la misma persona que informa del avance del proceso la que coordina la asistencia de la víctima al proceso, la relación que se forma durante el mismo repercute en el resultado esperado.

De igual manera se tiene conciencia de que el funcionario asignado a archivo está subempleado, se le ha encargado el armar las carpetas fiscales con las notificaciones que llegan, con ello se alivió el trabajo de los amanuenses que era uno de los puntos neurálgicos, pero con todo todavía hay un problema en ese punto y se ha permitido que dé una mano cuando se requiere en la toma de versiones.

- f) Se descubrió una práctica cruel reeditada del viejo sistema, por falta de computadores, el secretario era al único funcionario que de manera inicial no se le dota de su herramienta de trabajo definitiva, sino de una máquina eléctrica, el sistema informático generaba formatos de escritos completos donde el trabajo requerido era mínimo, pero algunos fiscales habían mantenido la práctica que ciertos escritos los elabore el secretario, desde luego colapsaron al funcionario. Este problema fue simple de solucionar y pasó porque cada quien cumpliera con su función.
- g) Para terminar, es importante destacar una estrategia que fue útil para el manejo de esta primera evaluación, el haber realizado la tarea de seguimiento y contar con información precisa por los resultados arrojados por la herramienta informática, permitió detectar el alto desempeño de un par de fiscales, en este sentido, en cierto momento la reunión se convirtió en un traspaso de experiencias exitosas de sus propios integrantes y la detección de aquellos usos que debían ser cambiados. El resultado fue satisfactorio, debido a que se alcanzó a visualizar problemas que en principio eran imperceptibles para quien no es-

taba inmerso en la vida diaria y las respuestas al ser consensuadas con frecuencia se enriquecían y de manera adicional, se potenciaba su viabilidad por ser el resultado de los acuerdos de sus propios funcionarios.

#### **4.8 Límites y problemas**

a) *Límites*. Como en su momento se anotó existen dos límites de carácter legal que han causado problemas serios en materia funcional: el haber proscrito las audiencias en la etapa investigativa y un marco tan restrictivo que en la mayoría de los casos hace no aplicable las salidas alternativas al juicio oral. El haber creado un esquema funcional que permite abrir un espacio donde las partes procesales casi de inmediato se encuentran en un solo ambiente y, de manera adicional, se cuenta con suficientes elementos de juicio para de una manera razonable poder prever el desenlace del caso, ha permitido sentir el potencial de este contexto y, por ese motivo, el daño que ha causado la legislación al proscribir que puedan acceder de una forma inmediata ante un juzgador y escoger entre algunas alternativas para terminar el conflicto. Con un modelo que permitiese en pocas horas discutir en audiencias vías como: el procedimiento abreviado, los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del procedimiento o incluso ir hacia un juicio rápido, el proyecto podría alcanzar un impacto en materia de servicio totalmente nuevo para la ciudadanía.

Con la vivencia tenida en esta Unidad se tiene la certeza que con un adecuado modelo legal y una capacitación adecuada a los actores con las vías anotadas se podría llegar en esta unidad a no menos de la mitad de casos resueltos en un plazo de 30 días y en general todos ellos con respuestas de calidad del sistema. En algunos casos, este tipo de respuestas conseguirían dotar de mayores posibilidades en materia de individualizar la respuesta al delito concreto, y de manera adicional, se podría modelar un sistema más flexible capaz de adaptarse a la variedad de conflictos penales existentes.

Hoy en día buena parte del potencial a la postre se llega a desperdiciar, porque, a pesar de las ventajas que se ha conseguido en la etapa de investigación, sobre todo, por problemas en la organización de audiencias y el recurso de apelación se dilata un tanto el proceso hasta llegar a juicio y algunas de las víctimas desisten de su interés de seguir con el procedimiento. De igual manera se ha notado que en ciertos delitos, sobre todo donde hay vínculos cercanos entre la víctima y el agresor –ej. violencia intrafamiliar–, tiende a

existir un abandono del proceso porque la respuesta que ofrece el sistema no responde a los intereses del ofendido.

b) *Problemas*. A pesar de que en esta experiencia se ha desarrollado al menos en la primera etapa el proceso de implantación más intenso de todas las experiencias realizadas, todavía son visibles se pueden sentir algunos problemas relevantes.

**No implementación del módulo de información al público y organización de audiencias.** Por increíble que parezca, el principal obstáculo para la implementación del módulo de organización de audiencias fue la falta de un par de líneas telefónicas. El recinto de la Policía Judicial queda en una zona popular de la ciudad, y con deficiencias serias en provisión de servicios, en concreto, en ese momento la red telefónica del sector se hallaba agotada y a pesar de una serie de ofrecimientos no se concretó la oferta en los primeros 5 meses. Esta deficiencia impidió que se implantase la estrategia de una labor de comunicación efectiva del avance del caso en cada una de las etapas para conseguir la asistencia de los testigos y víctimas al juicio. De manera lamentable, esto ocasionó una serie de problema de magnitud porque la efectividad conseguida en la investigación se penalizaba con la no realización de las audiencias.

En este momento se ha puesto ya en marcha la estrategia a pesar de no tener recursos para poder montar una minimedición de los resultados conseguidos, existen buenas razones para creer que el esquema ha comenzado a caminar. De hecho, se percibe un cambio de opinión en los usuarios internos directos; los fiscales, han variado de manera sustancial su discurso, hace un par de meses la queja constante era porque las víctimas no colaboran hoy el foco ha cambiado a otro cuello de botella

Cuando el Ministerio Público demostró tener la capacidad para llevar a sus testigos a audiencias, quedó en evidencia los serios problemas que fueron anotados en el tema de organización de audiencias en la corte. En este momento se enfrenta el problema de que estas audiencias tienen que competir y en ocasión dar paso a la realización de otras audiencias que fueron convocadas para la propia jornada laboral. Se ha con comenzado a utilizar estrategias tendientes ha conseguir prioridad en la tramitación de los casos, pero la estrategia ha sido poco fructífera, debido a que los casos de las otras unidades de manera normal llegan en periodos muy cercanos al plazo máximo de la prisión preventiva y si el acusado llega a recuperar la libertad, este hecho puede ser motivo de sanción para los juzgadores. Ante esta

dificultad se ha pensado en una alternativa extrema, la posibilidad de dedicar un tribunal solo para los casos de flagrancia; desde luego esta opción no es fácil que pase en una institución que hasta hoy ha mostrado ser muy refractaria a los cambios.

**Priorización en la tramitación de los casos en flagrancia.** Como en su momento se anotó, una debilidad seria del proyecto es la no presencia de la Función Judicial, desde luego, una falencia de esta magnitud terminó por pasar la factura.

Hay ciertos aspectos funcionales propios de la Función Judicial, que por su repercusión pusieron en riesgo algunos de los logros del proyecto. De manera básica, los temas de: organización de audiencias y demora en el despacho de ciertas diligencias y sobre todo de los recursos.

Dado que el conseguir un cambio funcional global en los juzgados, tribunales y salas penales de una ciudad como Guayaquil, es un objetivo que de manera clara supera los límites del proyecto que se describe. Se optó por una estrategia que permitiese al menos influir en la tramitación de los casos conocidos por esta Unidad. La decisión poco ortodoxa se tomó tras considerar que todo el esfuerzo realizado por la Fiscalía-Policía en ciertos casos quedaba en nada, si por ejemplo, para despachar solicitudes y sobre todo para fijar audiencias se toman periodos superiores a un mes.

Al momento de optar por la estrategia se detectaron dos factores claves para su éxito: el primer reto consistía en que los “expedientes” y escritos de la Unidad fuesen identificables sin necesidad de leer su contenido para que puedan recibir un trato preferente, y el segundo, consistía en la decisión política de adoptar procedimientos distintos en esta materia.

El primer escollo relacionado con la identificación de expedientes y escritos, se superó gracias a una propuesta surgida por los funcionarios de la Unidad en el sentido de adoptar carátulas de un color distintivo. Se optó por el color rojo y bajo la misma lógica, se imprimieron hojas con el logotipo de la Unidad en este color, los sellos se dispuso que se utilizase el mismo color de tinta y que los escritos tuviesen una leyenda preimpresa de “Urgente”.

El segundo aspecto relacionado con la decisión política, es bastante más complejo, y ha demandado de una serie de acciones tales como: enviar oficios a juzgados, tribunales y salas de lo penal expli-

cativos de que los documentos con distintivos de color rojo pertenecen a esta Unidad y las razones por las que deben recibir preferencia –por haber una persona detenida–; gestionar que el Consejo de la Judicatura, emita disposiciones alertando sobre la prioridad de estos trámites, realizar contactos directos con las cúpulas institucionales, jueces y miembros de los tribunales; conseguir en el marco de la corporación de seguridad ciudadana un compromiso del representante de la Función Judicial en el sentido de viabilizar los trámites, y otorgar ciertos datos estadísticos a la prensa, como por ejemplo el que los jueces se tomaban más tiempo en notificar a las partes que la Fiscalía en cerrar el caso. Desde luego los resultados como se esperaba fueron variables, es indudable que en algunas judicaturas ha habido mejoras, pero también lo es que en muchas otras la situación sigue siendo similar a la descrita. Por el momento, todavía resulta temprano para evaluar un impacto de forma cuantitativa pero más adelante se pretende realizar un seguimiento para tener una visión clara sobre si se han conseguido o no logros y de haberlos, que magnitud han alcanzado.

**Peritajes de reconocimiento del lugar.** Como se anotó, se ha conseguido capear el problema de la absurda exigencia del reconocimiento del lugar en base a un trabajo de coordinación entre fiscales y policías. Pero no deja de significar un problema, una carga de trabajo y un dispendio de recursos absurdo el dedicar esfuerzos a una labor improductiva.

**Resistencia al cambio.** Este factor ha generado problemas múltiples, el principal de ellos ya fue analizado, tuvo lugar a nivel de la cúpula institucional y se manifestó en el momento de asignar personal a la Unidad, fueron previstos 8 fiscales, y se resolvió asignar 6. Como se anotó ese factor terminó limitando el horario de atención al público.

A nivel de fiscales se generaron una serie de comentarios antojadizos, supuestas violaciones legales, augurios de inmanejabilidad de la carga de trabajo, incluso hubo actitudes como intentar evitar los turnos y cargar esta responsabilidad de manera exclusiva a la Unidad. Todavía se siente algo de resistencia pero en general el momento difícil ha pasado.

De igual manera sucedió en la Policía Judicial, en un primer momento hubo un par de negativas: cuando se propuso la creación Unidad de investigadores para que trabaje en delitos flagrantes, con el fin de aumentar la efectividad, calificaron de innecesaria debido

a que ya había Unidades por delitos y, de manera supuesta, todas estaban a las órdenes de los fiscales de esta Unidad según el tipo de delito del que se tratase; en la práctica, la colaboración ha variado de parcial a inexistente. Igual discurso recibió el pedido de destinar dos vehículos a la Unidad, nuevamente, se dijo que estaban a las órdenes los existentes y que no había la necesidad de una dedicación exclusiva, en la práctica durante un buen tiempo no se contó con este insumo. En una segunda etapa, como se anotó, la situación varió de manera radical, en este momento la cúpula policial es uno de los aliados estratégicos fuertes que tiene el proyecto

#### **4.9 Crítica**

La crítica más profunda ha consistido en que la Unidad lo único que realiza es aumentar el proceso de selectividad porque, lo que hace es criminalizar a los más débiles, debido a que este sector por las pocas herramientas sociales que dispone, tiene que recurrir a métodos de alta exposición, hecho que facilita el descubrimiento del ilícito en flagrancia.

Es cierto que el modelo funcional tiende a crear una isla de efectividad en un mar dominado por la impunidad y al dar un trato preferente a estos delitos, y este hecho puede crear un doble estándar. Incluso, el problema se vuelve más delicado en el caso ecuatoriano, donde la deficiente legislación ha reducido a casi inexistente el uso de medidas alternativas al juicio y, por tanto, se carece de la principal herramienta para atemperar el uso del sistema penal.

Anotado lo cual es importante precisar que, a pesar de que los delitos en flagrancia son un número marginal de la totalidad de delitos que se denuncias, las cifras de toda la región tienden a mostrar que los casos flagrantes son la mayoría de los delitos que se esclarecen y de los que se lleva a juicio; por tanto no es un fenómeno creado por el modelo de gestión aunque se acepta el que se acentúa su influencia.

Una aclaración que hay que anotar, es que el proyecto no puede ser visto sin un contexto. Se lo ha concebido como un paso en un proceso de aprendizaje institucional, en este sentido, resulta ilusorio pensar, por ejemplo, que se va a poder con la criminalidad organizada con un nivel importante de complejidad en su organización y sofisticación en su accionar, sino se ha conseguido efectividad en la persecución de un ladrón convencional descubierto en

flagrancia. Desde luego, se espera llegar a tener mayor efectividad en otras áreas de la persecución criminal.

Es importante sincerar la realidad, se ha tendido a introducir ciertos discursos sin mucho análisis, en buena parte de Latinoamérica y en concreto en el Ecuador cierto sector académico muestra una preocupación por la represión a los sectores desposeídos, pero una aproximación empírica a la realidad muestra que la ineficacia del sistema y la impunidad son la regla sin importar la clase social y el tipo de delincuencia<sup>110</sup>. El problema que sí existe es un abuso de la prisión preventiva y esta realidad, como se anotó en el Capítulo 2, parece ser una reacción a la falta de efectividad del sistema. De hecho hoy en día una de las mayores exigencias sociales y un factor que desgasta el estado de derecho es la inoperancia del sistema penal, en este escenario conseguir al menos una esfera de efectividad no deja de tener su atractivo.

Con los primeros resultados disponibles se otorga una razón adicional que abona a la legitimidad del modelo. La mayoría de los procesados por esta Unidad eran personas con antecedentes de detenciones anteriores, por tanto, sin importar al sector social que pertenezcan parece bastante legítimo la imposición de sanciones penales, cuando parece haber carreras delictivas de por medio.

#### **4.10 Proceso de réplica**

Esta experiencia ya ha sido replicada en la ciudad de Quito (julio 2007), en el momento que se escribe este apartado la experiencia (agosto 2007), está próxima a cumplir un mes en esta nueva ciudad. Este proceso se basó en el Modelo funcional de Guayaquil, en esta ocasión con mejores condiciones en materia de espacio, infraestructura, número de computadores y personal.

Solo para graficar la disparidad de recursos, se puede anotar que en esta ciudad, en relación a Guayaquil, laboran de manera adicional 2 fiscales, 4 amanuenses, 4 médicos legistas exclusivos, 1 psiquiatra; incluso, se ha conseguido que un juez penal realice turnos presenciales en la Unidad. Solo en sueldos hay una inversión anual que supera los 150.000 dólares adicionales.

A pesar de todo el esfuerzo y la inversión realizada hasta el momento los resultados son esquivos. Por ejemplo, si se compara el mismo

---

<sup>110</sup> Sin negar que exista una mayor tendencia a criminalizar a las clases bajas.

periodo de la Unidad de Guayaquil con la de Quito los resultados se pueden considerar casi opuestos, mientras que a los 25 días la Unidad de Guayaquil había alcanzado 37 dictámenes todos ellos acusatorios a excepción de 1 mixto, Quito alcanza 1 abstentivo. Ya es patente la tendencia a la acumulación de casos y la incapacidad del modelo para evacuar los ingresos, incluso, se puede sentir ya una preocupación por el futuro de la Unidad.

A pesar de ser todavía muy temprano para sacar conclusiones definitivas, existen líneas gruesas que permiten detectar un par de problemas de fondo: El primero es la solidez del equipo impulsor del proyecto, a diferencia de Guayaquil, donde el Ministro Fiscal Distrital fue uno de los impulsores más comprometidos con la implantación del modelo de gestión y volcó todo el respaldo para su implementación, en la capital el primer personero de esta jurisdicción ha permanecido ajeno al proceso, de hecho, ha sido una de las voces críticas a la intervención. Este factor ha potenciado la resistencia que en la ciudad de Guayaquil se describió en múltiples sectores.

Los responsables del proyecto de esta ciudad decidieron tomar el concepto de la Unidad de delitos flagrantes, pero optaron por no contar con quienes elaboraron el proyecto y pusieron en marcha en la ciudad de Guayaquil, de hecho, el equipo que hoy impulsa el proceso no tienen experiencia en ningún proyecto anterior y no ha tenido contacto directo con la realidad funcional del proyecto de Guayaquil salvo una visita ocasional.

La suma de estos factores ha llevado a cometer ciertos errores como, por ejemplo, el no ocuparse de: la detección de cuellos de botella, como la entrega oportuna de los partes y de las pericias solicitadas a la Policía Judicial o la eliminación de ciertas actividades probatorias que no aportan al caso concreto; el seguimiento del ingreso de casos al sistema informático; durante el proceso de capacitación el instalar una imagen sólida del funcionamiento de la Unidad, la labor de muchos de los puestos creados sobre todo de apoyo y, del método de evaluación; la selección de un personal que tuviese unas ciertas habilidades y un grado de compromiso capaz de enfrentar este reto, de hecho, no hubo una participación en el proceso de selección y, por último, a pesar de que se ha instaurado una labor de seguimiento constante, durante las primeras semanas no se usaron los datos estadísticos que arroja el sistema informático y se cayó en la visión tradicional de evaluar los expedientes.

La situación es difícil, pero no parece irreversible, se cuenta con algunos factores propicios que pueden ayudar a un segundo impulso a la Unidad, como un grado de compromiso de la primera autoridad institucional con el proyecto, de una magnitud que hasta hoy no se ha tenido; en persona el primer personero visita a diario la Unidad y se les ha dotado de todos los requerimientos solicitados.

En estos días (agosto 2007), se ha instaurado una réplica en la ciudad de Guayaquil, destinada a tramitar los delitos flagrantes de la zona norte de esta ciudad. De manera lamentable, en esta ocasión parece que no ha existido un intento serio por variar los usos tradicionales y estructuras funcionales. La visión tradicional, con la que se han creado las Unidades especializadas parece ser la que ha primado, la intervención no pasa de destinar 2 fiscales y su personal de apoyo, pero sin un real intento por cambiar la estructura funcional o las prácticas existentes, de hecho, se la ha creado sin siquiera un curso de capacitación. El esquema es tan confuso que ni siquiera se tiene clara la limitación de conocer solo los casos flagrantes; pero se ha decidido utilizar una etiqueta exitosa.

Incluso, a nivel nacional se quiere instaurar 4 unidades más en distintas ciudades del país hasta fin de año. Parece ser que el éxito conseguido en Guayaquil por este modelo funcional, se ha convertido en su principal riesgo. Ha llevado a que se quiera replicar de manera inmediata su modelo operativo, pero sin que exista una disposición a pagar el precio que demanda una efectiva instauración. No se llega a comprender que el introducir esquemas funcionales que rompen de raíz ciertos usos tradicionales, son procesos profundos y espinosos, que demandan de conocimiento técnico y una labor de implementación intensiva durante un buen tiempo. De manera lamentable, la influencia de otro periodo de inestabilidad política en el país parece que influye en esta actitud<sup>111</sup>.

A pesar de los problemas concretos que para este proyecto lo sucedido representa, no deja de tener un ángulo prometedor, si bien es cierto que las réplicas como procesos se han conducido de manera incorrecta, pero el que hoy en día exista la conciencia de cambio y la decisión patente en distintos actores de impulsar y experimentar

---

<sup>111</sup> Falta algo más de un mes para una asamblea nacional constituyente, en la que uno de los puntos que se ha impulsado es el revisar el nombramiento de las cabezas institucionales de varios organismos entre ellos del Ministerio Público, esta realidad ha generado un ímpetu por tratar de presentar resultados y en muchas ocasiones a saltar pasos importantes en procesos espinosos como el que se describe.

alternativas diferentes, es una muestra de que algo ha cambiado. El reto consiste en contar con la flexibilidad y la autocrítica para comprender que con frecuencia no se tiene éxito al primer intento y que la solución no pasa por concluir que el diseño no funciona y que las cosas se deben ser como siempre, sino por volver a revisar el esquema, profundizar los cambios y buscar incluso procesos de microrreforma a ciertos procesos funcionales.

## CAPÍTULO IX

# FACTORES DE ÉXITO

### I. INTRODUCCIÓN

Se decidió introducir este capítulo, cuando en la primera revisión general de su texto se pudo constatar que gran parte de la experiencia adquirida, no quedaba reflejada. Debido a que hubo aspectos que por su naturaleza no llegaron a ser abarcados en la descripción de cada una de las experiencias. Existen elementos esenciales, la mayoría de ellos relacionados con aprendizajes adquiridos, los mismos que para el equipo impulsor de la reforma, constituyen buena parte del acervo adquirido en el proceso.

Un par de advertencias iniciales son importantes para comprender la naturaleza y alcance de este capítulo. El presente análisis está destinado a describir una serie de experiencias de naturaleza subjetiva, por este motivo es que existirá una brecha marcada, con la tendencia imperante en este estudio de resaltar datos cuantificables que muestren tendencias funcionales. De hecho, se ha renunciado a cualquier intención de que en estas líneas exista algún conocimiento susceptible de validación empírica.

De la misma forma, es importante advertir que de ninguna manera es un estudio técnico sobre cómo emprender en un proyecto de rediseño funcional, simplemente, el objetivo puntual, se circunscribe a la intención de traspasar algunos aprendizajes concretos que fueron adquiridos en un proceso que ya lleva algunos años. Esto no quiere decir que exista la pretensión de elaborar una receta a ser seguida, de hecho, no pasan de ser un conjunto de reflexiones a las que se ha buscado dar un orden para facilitar la lectura. Este capítulo al estar basado en las experiencias descritas, a diferencia de los

anteriores, requiere para su comprensión de una lectura de los anteriores.

Como se anotó, la interrelación entre los distintas experiencias es mucho más fuerte que lo que una descripción organizada por temas consigue dar cuenta. En este sentido, este capítulo de manera adicional otorga una visión sobre elementos articuladores que al menos parcialmente, otorgan una visión más de conjunto sobre el proceso vivido sobre todo en el Ministerio Público ecuatoriano.

El contenido se ha recopilado en base a 3 ejes etapas fundamentales en la puesta en marcha de un proyecto de un proyecto: preparación, implementación y generalización.

## **1. ETAPA DE PREPARACIÓN**

### **1.2 Detección del problema**

La buena intención de querer mejorar las instituciones y el sistema penal, de poco sirve, si no se llega a tener claro qué intervención se quiere realizar. Durante el proceso vivido en Ecuador se han evidenciado dos maneras de abordar el tema: diseñar una respuesta propia para un problema detectado o tomar una experiencia ya exitosa y aplicarla.

En este apartado se profundizará sobre la primera alternativa debido a que es la que mayores retos trae. El abordaje de esta opción se lo hará en base a la conjunción de dos factores: detección de problemas y visión empírica.

La experiencia ha mostrado que no existe mejor aliado para diseñar políticas de gestión que “los problemas”. Cuando se detecta un cuello de botella o un proceso que resulta especialmente costoso y, lejos de ignorarlo, se analiza a profundidad las causas, de manera normal se encuentran trabas de carácter organizativo o usos disfuncionales. Desde ese momento, se cuenta con la materia prima para ponerse a trabajar en la introducción de nuevas prácticas o incluso de esquemas funcionales que respondan de mejor manera al servicio público que se presta. Un cambio de visión para enfrentar “los problemas”, resulta central para impulsar un proceso de reforma en las instituciones del sector justicia, se debe tener en cuenta que la dificultad que se detecte, mientras más profunda es, crece la potencialidad de mejora en el servicio. Si se consigue enraizar esta vi-

sión, el proceso de reforma podrá contar con una semillero capaz de hacerlo sostenible en el tiempo.

Si por ejemplo se analiza, el origen de los diseños de gestión en este estudio descritos, se puede dar cuenta que: tras la Unidad de depuración de denuncias se halló la constatación de un incremento endémico de causas en los archivos fiscales que habían generado un colapso institucional; el periodo de crisis de la Unidad de depuración de denuncias y las cifras del atasco funcional que sufría, a la larga, se convirtieron en la catapulta que lanzó un proceso de revisión de este joven esquema funcional, que terminó por cambiar la estructura del archivo, los horarios de atención al público y hacer un uso nuevo de la información como puntal de la productividad; el no haber logrado con la depuración temprana subir la productividad de las respuestas de mayor calidad, fue un factor clave para que se diseñe de la Brigada de desestimaciones y la Unidad de delitos flagrantes; y la impunidad detectada en tránsito sirvió para llegar a acuerdos interinstitucionales que potencien el uso de medidas cautelares a favor de un buen funcionamiento del sistema penal. La lógica anotada también subyace a la revisión de prácticas que en su momento se analizaron, tales como: remplazar la elaboración de oficios por la impresión de formatos llenados a mano, la mecanización de los reconocimientos de firma, los criterios adoptados para ordenar los archivos, etc.

De manera paralela con la detección de problemas, el proceso ha obligado a desarrollar una visión empírica. Cuando se llega a determinar un uso disfuncional o un cuello de botella se requiere conocer su alcance y repercusión; o a la inversa en muchas ocasiones el manejo estadístico muestra los problemas existentes. Sin importar cuál de los dos aspectos sea primero, para iniciar una intervención se requerirá saber al menos en líneas gruesas conocer la existencia de un problema y el alcance que ha adquirido en el desempeño de la institución que se trate.

Se tiene conciencia de que de manera normal las cifras con que se cuenta, son una serie de datos globales que reflejan problemas gruesos del sistema en su conjunto, suelen ser fruto de la gestión de varias instituciones y no permiten visualizar de manera precisa qué procesos institucionales no funcionan. A pesar de ello, se debe tener presente que se trata de una materia prima preciosa y que a medida que se trabaja con ella se consigue combinar datos y obtener información que puede ayudar a aproximarse a los nudos críticos. Por ejemplo, cuando se comenzó a elaborar en base a los datos de las

respuestas por año, el cuadro que se adjuntó sobre el rezago de causas por año, se visualizó la magnitud del problema y, al vivirlo para el número de fiscales y determinar las causas rezagadas por fiscal era evidente que había que evacuar las causas rezagadas; como se suele decir, un problema bien planteado trae en sí el 50% de su solución, en este punto se estaba ya a un paso de la Brigada de desestimaciones.

La segunda fuente para introducir intervenciones en el sector justicia pasa por no diseñar repuestas nuevas, sino adoptar las que ya han mostrado funcionar en otros países. Cuando los actores de Cuenca tuvieron la oportunidad en un proceso de capacitación bien diseñado, de observar un problema funcional como la falta de oralidad en las etapas previas y analizar un esquema operativo exitoso aplicado en este caso en Chile y que a la larga también fue tomado de los países anglosajones; el mérito de los actores en este caso pasa por saber valorar los logros conseguidos en otras jurisdicciones y tener la decisión de implementarlos<sup>112</sup>. La lógica de la experiencia se traspasó casi en su integridad y se demostró que esa marcada resistencia que en ciertos sectores existe a “adoptar modelos extranjeros”, en muchas ocasiones carece de sentido y es una de las trincheras de la resistencia al cambio. Se debe tener presente que no se trata de un concurso de originalidad o de creatividad, si el objetivo es que la administración de justicia funcione bien, no es mala idea ver cómo lo hacen en aquellos países donde lo han conseguido.

Visto en retrospectiva el proceso que se desarrolló en la Fiscalía, se evidencia que existió una debilidad. La inexperiencia hizo que en un primer momento se detecte solo un problema –ingreso indiscriminado de denuncias–, se profundice en él, se diseñe un esquema funcional y se lo implemente –Unidad de depuración de denuncias–. Si hoy se repitiese el proceso, se invertiría mucho más tiempo en tratar de profundizar en varios problemas y sus aristas, se pensaría distintas alternativas para enfrentarlos, se diseñarían posibles respuestas, se haría un listado de intervenciones posibles con sus potencialidades y dificultades y, solo luego, se escogería la intervención por la cual se comenzará, porque esta decisión ha mostrado tener especial relevancia. Estos son precisamente los tres puntos siguientes a ser trata-

---

<sup>112</sup> El mismo curso se dio a todo el país, sin embargo solo 3 años después se ha empezado a expandir el aprendizaje y es precisamente por la constatación que en este caso el modelo funcionó en Cuenca el factor que ha abierto el camino a su generalización.

dos: mapeo de procesos, diseño de modelos de gestión y la selección de la estrategia.

### **1.3 Mapeo de procesos**

La primera vez que el autor escuchó este término fue meses antes de iniciar la primera intervención, cuando por motivo de una visita técnica del BID, se explicó lo relevante de este proceso para la modernización de la justicia. Pareció un concepto interesante, pero el tema no pasó más allá y ni siquiera se lo tomó en cuenta al momento de iniciar la primera intervención. Fue una vivencia distinta la que permitió aprender de manera práctica el significado y repercusiones de este concepto: el desarrollo de la herramienta informática de la Fiscalía.

Cuando se optó por la opción del desarrollo de una herramienta informática propia, no se tuvo la conciencia de la riqueza que iba a adquirir el proceso. De hecho, se partió de una perspectiva tradicional y los logros esperados eran los conseguidos de manera reiterada en todas las ramas donde las nuevas tecnologías se han aplicado: aumento de agilidad en los trámites, acceso a información detallada de los procesos, apertura de nuevos canales para otorgar servicios, transparencia institucional, etc. Sin que sean logros en lo absoluto despreciables, en este punto el interés se centra en otra arista, la interrelación que se alcanzó entre el diseño de gestión institucional con el desarrollo del programa de seguimiento de casos.

Dada la naturaleza de la actividad de desarrollar una herramienta informática, de manera obligatoria, hubo que realizar un análisis pormenorizado de flujo de causas, procesos funcionales y prácticas instauradas en cada etapa. El pensar en el sistema desde la perspectiva de su esquema operativo, llevó a detectar una serie de pasos y usos poco funcionales que significaban costos institucionales considerables e incluso, conllevaban repercusiones en la calidad del servicio. El cambio cualitativo generado, puede ser descrito como haber conseguido poner cara a cara a funcionarios de formación jurídica con las necesidades administrativas.

Un episodio curioso fue el observar cómo se pudo aprender de la interrelación con los técnicos informáticos, este personal al no conocer el marco legal y mucho menos las prácticas institucionales y necesitar diagramar el flujo funcional para crear una herramienta que responda al funcionamiento de la Fiscalía, realizaban una serie de preguntas y cuestionamientos irreverentes a los esquemas funcio-

nales; actitud que terminó por generar un caldo de cultivo fértil para detectar procesos caducos y prácticas atávicas. El personal que no tenía un conocimiento previo, mostró poseer una capacidad crítica mayor a la desarrollada por los funcionarios del sistema; se puso en tela de duda rutinas, que para el personal jurídico era tan habituales, que nunca fueron cuestionadas. Además una experiencia personal enriquecedora, fue el tomar en serio preguntas que en principio los abogados consideraríamos “ingenuas” o “fuera de contexto”, pero una vez que nos vemos obligados a otorgar una respuesta lógica, de pronto se observa cómo de pronto se rompen ciertos paradigmas.

Cuando se abordó el funcionamiento de la Fiscalía desde la perspectiva de los procesos y prácticas, sin tener conciencia del momento preciso en que se generó, de pronto se encontró que se había adquirido un acervo conceptual sobre el esquema funcional institucional y los distintos procesos que a la postre, constituyó un pilar fundamental del proceso. Pues, desde este momento se contó con una visión panorámica que permitió pasar de actuaciones fruto de una percepción aislada o intuitiva, a un trabajo estratégico donde se tenía conciencia de los problemas, su interrelación y se podían prever las consecuencias globales de cada intervención

De manera lamentable, la falta de una cultura en materia de sistematizar y documentar los procesos, ocasionó que se prive a la institución de un instrumento que permitiese generalizar la comprensión adquirida. En lo básico, el conocimiento adquirido al moldearse con una matriz metodológica adecuada, es lo que arroja el famoso “mapeo de procesos”.

El tener una visión global de los procesos institucionales, las prácticas y los cuellos de botella, sumada a la visión empírica y manejo de problemas tocado en el punto anterior, en la práctica significó una ventaja comparativa tan relevante, que el equipo de trabajo interprofesional que impulsó esta labor, de a poco, pasó de ser el encargado de desarrollar una herramienta informática, a convertirse en el esqueleto del grupo humano que impulsó el proceso de rediseño de gestión.

A manera de resumen, se puede anotar que por tedioso que puede parecer la labor de aproximarse de forma meticulosa, a los flujos procesales de instituciones grandes y complejas como las de sector justicia, constituye un paso que no puede ser saltado y resulta indispensable para contar conocimientos sólidos.

## 1.4 Diseño

Desde luego, este es el punto crítico de todo el trabajo y si el autor pudiera dar guías sobre cómo hacerlo, hubiese desarrollado este punto y el resto del estudio sería superfluo. Por su naturaleza es una actividad en la que juega un papel importante una habilidad personal como la creatividad y en este sentido existen ventajas iniciales para unas personas frente a otras. Pero en opinión del autor, esta no debería ser una limitante para no intentar visualizar alternativas posibles, si se trabaja en el tema, de a poco estas aptitudes se podrán desarrollar. Es interesante compartir ciertas vivencias personales que han tenido trascendencia para llegar a plasmar algunas de las intervenciones descritas.

El conocer la mayor cantidad posible de experiencias de diseños de gestión con sus fortalezas y debilidades es un insumo de alta calidad. No es que se va a conseguir una respuesta a la carta para cada problema, pero, el comprender la lógica que existe tras estos modelos resulta de utilidad para visualizar una respuesta propia y abrir la mente a nuevas posibilidades. En este sentido hoy en día se ha comenzado a documentar intervenciones y desarrollar eventos para discutir experiencias de innovación, es un material en el que resulta muy útil profundizar. Desde luego si se tiene la oportunidad de visitar experiencias en persona sobre cómo funcionan los esquemas operativos en otras latitudes y conversar con los actores, los beneficios pueden ser aún mayores.

Es interesante crear un hábito permanente de pensar en la administración de justicia como un sistema de procesos y flujos donde de antemano se conoce que hay múltiples oportunidades de mejorar la forma como se hace el trabajo diario, y hasta como ejercicio pensar cómo se podría realizar con más efectividad las distintas tareas; como se anotó para esta labor no hay mejor aliado que la detección de problemas.

Un segundo punto, consiste en romper un par de paradigmas: el primero, guarda relación con la ley. Al hablar de modelos de gestión, el sesgo generado por la profesión, hace que hasta de manera intuitiva se busque la respuesta en los Códigos, pero de manera general la ley dice poco o nada sobre cómo estructurar una institución del sector justicia, desde luego en ciertos casos puede ser un límite. El segundo preconcepto es que el problema pasa por recursos, cuando se detecta un cuello de botella la reacción habitual es que faltan jueces, fiscales, defensores o personal de apoyo, sin lle-

gar a ver dónde está realmente el problema y detenerse a analizar las reales respuestas al nudo crítico.

En la experiencia propia, el gran cambio sucede cuando una vez detectado el cuello de botella y los nudos críticos más importantes, se propone el reto de imaginarse un funcionamiento utópico; como sería en este proceso en concreto un funcionamiento que asegure un servicio de alta calidad, una vez que se tiene una imagen lo más detallada posible del ideal buscado, en ese momento recién se comienza a analizar cómo debería funcionar la institución para conseguir prestar este servicio, la forma de organizar la estructura administrativa para poder responder a este requerimiento, el perfil de profesionales necesarios, cuantos funcionarios para cada puesto y solo al fin este esquema operativo viola alguna norma vigente.

Es interesante dar un tiempo para madurar la idea, ver otras alternativas posibles, discutir con personas para que salgan a relucir debilidades, intentar simplificar los pasos, analizar si puede conseguir ahorros de recursos, tratar de pensar que podría echar abajo el modelo, en fin elaborar esta primera idea.

Sin sostener que sean una regla, la experiencia adquirida, ha llevado a valorar ciertos aspectos de un diseño que suelen ser de utilidad:

El primer aprendizaje obtenido consiste en buscar la menor intervención posible que responda de manera efectiva al problema. Este aspecto se manifiesta en múltiples aristas, por ejemplo: ninguna intervención requirió una reforma legislativa, este factor en el caso ecuatoriano llega a significar casi un requisito, debido a que si se espera un cambio legal, existe una posibilidad cierta de que nunca se introduzca; además que se debe pensar en estrategias que sean aplicables con la esfera de acción de los involucrados y, de manera normal, es poca la influencia que tiene el sector justicia para cambiar una ley. La demanda de recursos económicos y humanos, dentro de lo posible debe ser baja, de hecho salvo la unidad de delitos flagrantes esa ha sido una constante; a pesar de ello buena parte del proceso de réplicas por ejemplo de la Unidad de depuración de denuncias, se han detenido por falta de recursos tecnológicos. Por último, si el grado de simpleza, puede llevar a que su ejecución solo en base a cambiar prácticas y llegar a ciertos acuerdos con los actores, sin crear siquiera unidades operativas, es preferible manejarle a es nivel; por ejemplo, la intervención realizada en el tema tránsito en Azogues, a pesar del grado de profundidad que alcanzó,

no demandó ningún recurso, normativa interna o creación de una unidad operativa. De hecho, se realizó con tan bajo perfil que luego de más de medio año, todavía no era conocido siquiera por buena parte de los propios funcionarios del distrito; esta característica permitió que la decisión de hacerlo público fuese de carácter estratégico; de hecho, como en su momento se anotó, el proyecto se cayó por entero en dos ocasiones, pero, gracias a que no estaba sometido a un escrutinio generalizado, no se produjo un desgaste perceptible y solo cuando adquirió un cierto grado de solidez y se tenía ya las cifras para lucir el resultado obtenido, se lo sacó a la luz.

El mismo principio puede aplicarse al caso que sea necesario diseñar un esquema funcional. Desde luego, es un principio general y hay temas que por su naturaleza requieren intervenciones complejas como la Unidad de delitos flagrantes. Pero si un problema puede ser enfrentado con la misma efectividad con un esquema funcional de 2 pasos en vez de otro de 10, es preferible el primero, porque hay 8 veces menos puntos donde se pueden presentar problemas y atasarse el flujo funcional. Esta lógica, se consiguió hacer realidad en la Brigada de desestimaciones, donde no solo los pasos sino las tareas son tan simples que el esquema funcional nunca tuvo problema alguno para funcionar. Por ejemplo, hoy todo el trámite se hace en base a formatos preimpresos que en un par de minutos pueden ser llenados y todas las tareas están automatizadas.

Un segundo aprendizaje, es que el diseño debe ser completo, ocuparse de todos los flujos, tareas y metodologías que se van a aplicar en cada uno de los pasos, así como los responsables de los mismos; incluso, en ocasiones se debe diseñar microesquemas para afrontar ciertos procesos funcionales. La primera vez que se experimentó este concepto, fue cuando se realizó un diseño funcional que permitió, pasar de un esquema en que cada fiscal tenía su archivo a un modelo donde existiese un módulo que asumiese esta tarea. El cambio conseguido en toda la Unidad de depuración de denuncias fue de tal naturaleza al estructurar un método de trabajo propio para esta labor, que de manera figurativa, se podría decir que se encontró una pequeña mina para impulsar mejoras. El mismo concepto, aplicado de una manera más agresiva, permitió no solo ordenar el archivo en la Unidad de delitos flagrantes, sino abarcar tareas administrativas que hasta ese momento se creían irrealizables para la Fiscalía, como por ejemplo, conseguir que un alto número de casos en los que los fiscales pudiesen contar con los peritos y testigos para el juicio, informar al público sobre el avance del caso o coordinar un esquema de oficinas compartidas para los fiscales.

El tercer aspecto hace referencia a que en la propia labor de diseño se realice una tarea de valoración de los flujos y resultados que se esperan. Es cierto que es habitual que no se tenga todos los elementos de juicio necesarios para llegar a predecir con fiabilidad su funcionamiento; de hecho, en varias de las experiencias descritas se ha dejado constancia de una variación importante entre lo esperado y lo obtenido. Pero, el obligarse a realizar esta labor, suele ser un ejercicio productivo; ya que de forma habitual permite tener una idea más acabada del esquema funcional y sacar a la luz ciertos cuellos de botella y procesos sensibles del esquema funcional. De esta manera, se puede: tomar correctivos previos a la implantación, detectar procesos claves a ser evaluados de forma temprana, incidir en ciertos puntos durante la capacitación, contar con una herramienta para vender el proyecto, valorar los logros conseguidos y diseñar planes de contingencia.

El último tema, se relaciona con la necesidad de diseñar mecanismos de evaluación del funcionamiento del proyecto. El tener desde el primer momento indicadores y ojalá aplicables a etapas tempranas, permite otorgar una solidez adicional al proyecto. Por ejemplo, en la Unidad de Delitos Flagrantes el medir solo el cierre de la investigación sin esperar a que los casos lleguen a juicio, fue una jugada estratégica que permitió enfrentar un movimiento reaccionario que se empezaba a gestar. A la inversa, el no prever medios de evaluación, puede implicar que luego no se cuente con referentes para poder evaluar los resultados conseguidos y tener que quedarse con la percepción de que algo ha mejorado. Por ejemplo, fue lo sucedido<sup>113</sup> cuando se creó la ventanilla de atención al público dentro del proceso de rediseño de la Unidad de Depuración de Denuncias; el no haber diseñado una metodología para medir el impacto en los tiempos de espera de los usuarios que requerían información, impidió, contar con una medición de este logro, pues no hubo manera de determinar el avance conseguido por falta de referentes del modelo anterior.

## **1.5 Selección de la estrategia**

En el caso del Ministerio Público de Ecuador, cuando se consiguió aproximarse desde la óptica empírica del funcionamiento del sistema, se descubrió una gran cantidad de cuellos de botella y procesos disfuncionales, en términos generales, se puede decir que todo estaba por realizarse. Desde este punto de vista se había revertido la

---

<sup>113</sup> Véase capítulo V.

situación inicial, en un primer momento una de las principales dudas del equipo impulsor era contar con la capacidad de encontrar problemas y proponer un proceso sustentado de reforma, en este momento la situación fue la inversa, se veía tantos nichos para actuar pero el problema era tener a la capacidad para hacerse cargo y escoger por donde empezar.

Al existir en la región, de manera simultánea, procesos ya maduros de cambio funcional, es una tentación fuerte iniciar grandes empresas y procesos profundos de transformación, pero luego de los golpes recibidos, se aprendió que es fundamental que exista una coherencia entre el proceso de reforma que se pretende implantar y la fortaleza efectiva con que sus impulsores cuentan.

Al momento de seleccionar una intervención, hay factores que por sentido común es fácil establecer su relevancia para la toma de esta decisión, como son: el carácter de intervención previa de unas frente a otras, relación costo-beneficio, viabilidad y recursos requeridos. Pero existe un conjunto de otros aspectos, sobre los cuales no se tuvo conciencia y que al tratarse al menos del primer esquema funcional que se implanta son trascendentes: la sencillez, las probabilidades de éxito, el grado de resistencia que cada una conlleva y el tiempo en que se pueden medir sus resultados.

Por ejemplo, si se piensa en el difícil inicio del proceso con la Unidad de depuración de denuncias, se puede observar que algunos de los factores propios de su naturaleza jugaron un papel fundamental para generar el escenario difícil que tuvo que soportar. El haber elegido un proyecto ambicioso que rompe con una serie de prácticas atávicas y que posee una capacidad de cambiar de manera profunda el funcionamiento de la institución, fueron factores relevantes, para el surgimiento de una resistencia marcada que puso en serio riesgo el proyecto y, a la postre, retrasó más de un año el avance.

Si se parte de una visión global del proceso de reforma estructural a las instituciones, se debe tener presente que cada paso adelante se traduce en mayor experiencia, confianza y legitimidad. Es común que el primer paso sea el más difícil y complicado, por este motivo siempre es buena idea comenzar con: una intervención sencilla y ojalá que no levante mayor resistencia. Por ejemplo, con la experiencia que hoy se tiene, se hubiese comenzado con un proyecto como la brigada de desestimaciones. Debido a que es un esquema funcional con tan pocos pasos que es fácil hacer un seguimiento y

su sencillez hace que no traiga aparejado casi riesgos de que sus procesos se traben; no demanda de habilidades complejas de parte de los actores para su implementación; en principio es una estrategia que no causa molestia a los funcionarios, es más tiene el potencial de ser popular porque los fiscales comunes ven cómo se les drena una cantidad de expedientes que entorpecen su trabajo y castigan sus condiciones laborales; por último, en general no trae aparejado una ruptura profunda con el “*statu quo*”.

Con un éxito en esta primera estrategia y una vez que su efectividad estuviese difundida, hubiese sido menos difícil emprender en la Unidad de Depuración de Denuncias. Pero a su vez hubiese sido interesante iniciar con una subdivisión de su alcance y tal vez comenzar con algo tan simple como cambiar los horarios de atención al público y una vez que se hubiese mostrado éxito en estas dos intervenciones anteriores, con la legitimidad que ello otorga, luego sí se podría estar en mejores condiciones como para emprender en un proyecto como la Unidad de depuración de denuncias, pero, por las razones que se analizará en el próximo punto, no se hubiese comenzado por una ciudad tal compleja como capital. Esta estrategia hubiese permitido un arranque con un mayor acervo de credibilidad y un apoyo institucional más profundo, para enfrentar un paso en el cual ya la ruptura era mucho mayor y el esquema funcional más complejo. La relevancia de este factor, alcanza un nivel tal, que si se tomaba el orden de implementación que se acaba de describir, se tiene la convicción que se hubiese conseguido realizar todas las intervenciones anotadas en un tiempo incluso menor al que tomó implantar solo la Unidad de Depuración en Quito; debido a que como se desprende de la descripción realizada en el capítulo 5, el poder de influjo real de los promotores no alcanzó para enfrentar una oposición organizada, el desfase alcanzó un nivel que incluso generó la pérdida de control del proyecto y un año de estancamiento.

Con una visión de proceso, se toma conciencia de las consecuencias que puede tener un error en esta materia. Estuvo a un paso de caerse la primera intervención; dada la repercusión que en ese momento hubiese tenido un fracaso en materia de consolidación del “*statu quo*” y pérdida de credibilidad del proceso de reforma, se vuelve dudoso, el prever si hubiese existido una segunda oportunidad que permitiese escribir los capítulos anteriores.

Existe un factor adicional relevante para la elección de la estrategia, es la posibilidad de que el proyecto sea objeto de una evaluación

temprana. La experiencia muestra que este aspecto es de especial interés, ya que disminuye su vulnerabilidad y permite una rápida consolidación. Por su trascendencia este aspecto se estudiará con más detalle cuando se analice el tema del seguimiento y la rendición de cuentas.

## 1.6 Elección del escenario

Como ya se deja entrever en el apartado anterior, es relevante el saber escoger un medio propicio para emprender las nuevas estrategias. Desde luego, no hay una receta sobre la relación espacio y tiempo para realizar una intervención, pero son factores con una alta repercusión en el futuro del proyecto.

*Espacio.* En el aspecto espacial, resulta de interés conjugar aspectos tales como: la complejidad de la ciudad o distrito donde se va a implantar y ciertos factores concretos como la cercanía con el poder institucional y la posibilidad de sobreexposición que esto genera. Cuando se emprendió en la Unidad de Depuración de Denuncias resulta incuestionable la falta de conciencia de la relevancia de este factor. Por ejemplo, al definir la esfera de acción se pensó en instalar de manera simultánea en las dos grandes ciudades del país, incluso, así se hizo constar en su reglamento de creación. Cuando el proceso comenzó, la dureza de poner en funcionamiento una intervención con un cierto grado de complejidad, por sí sola, circunscribió la implementación a Quito. La capacidad de influjo del equipo impulsor se vio superado con la sola puesta en marcha del proyecto en la ciudad capital, sin que en la práctica, hubiese contado con la mínima fortaleza como para intentar siquiera desencadenar un proceso visible en la segunda jurisdicción. De hecho, no se pudo ir más allá, de montar un curso de difusión que creó una expectativa, la misma que solo pudo satisfacerse hasta 1 año 8 meses después.

Cuando el proceso se limitó a Quito, surgió un segundo aprendizaje, la relevancia que adquiere valorar la complejidad de la circunscripción elegida. El iniciar por una ciudad donde confluyen varios factores, como: demanda de servicio alta, gran cantidad de funcionarios y sobreexposición de la experiencia a múltiples sectores influyentes de la institución con capacidad para incidir desde distintos ángulos en el proyecto, generó un escenario en extremo complejo y difícil. Solo como ejemplo, de la influencia que este factor puede representar, basta anotar que en el caso de a Unidad de Depuración de Denuncias de Quito, ha recibido intervenciones

poco favorables de los más variados sectores: de la Dirección Nacional de Fiscalías y Asesoría Jurídica cambio de esquema funcional –envió a investigar los casos que quedan en el archivo central, entre otros–; Recursos Humanos rotación permanente del personal; Ministro Fiscal Distrital, eliminación de los turnos para atender al público al mediodía.

De hecho, fue un factor que coadyuvó a que apenas instalado el proyecto, se articule un movimiento de resistencia fuerte que como se anotó trabó el proceso por muchos meses. Los procesos de réplica han permitido constatar que el desarrollar la misma estrategia, en ciudades como Cuenca y Azogues, de tamaño medio y pequeño de manera respectiva, ha permitido alcanzar una serie de ventajas comparativas, dignas de tener en cuenta: la demanda limitada otorga un margen de maniobra capaz de superar cualquier inconveniente sin casi castigar el servicio; el desarrollar la intervención en una circunscripción menos compleja tiende a desencadenar un grado de resistencia inferior y, por último, el número de funcionarios que interviene es menor, factor que facilita el seguimiento funcional y la consolidación de un equipo de trabajo más homogéneo.

*Tiempo.* La conciencia de este eje se tomó a raíz de la réplica en la ciudad de Guayaquil. En un momento concreto, en el que la Unidad de Depuración de Denuncias de Quito ya había superado sus dificultades y se acababa de instalar la réplica en la ciudad más grande del país, surge un problema que cambió de un golpe el escenario, se hace referencia a la crisis que fue ya descrita y que costó la salida de la cúpula institucional de distrito y 17 agentes fiscales. De manera urgente, el Ministerio Público debía demostrar una capacidad de respuesta que le sacase del grave problema en el que estaba inmerso, pues hubo incluso amenazas explícitas de que podía haber un segundo capítulo, con repercusiones en esta ocasión en la cúpula nacional.

Las ventajas comparativas, de saber aprovechar el momento se hicieron palpables, cuando se observó, por una parte el apoyo que en este momento existía de parte de la primera autoridad a realizar un proceso de revisión funcional de la estructura funcional, y por otro, el cambio de actitud que este incidente había generado tanto en la cúpula distrital como en los agentes fiscales. Como se analizará más adelante, el tomar conciencia que la estabilidad en el puesto laboral, depende de un cambio urgente en la calidad del servicio es un factor clave para engendrar una actitud de predisposición al cambio.

Es difícil de describir cómo un aspecto subjetivo como la predisposición de los actores, en el trabajo diario puede ser palpable; de inmediato se notó que había un nuevo escenario y una oportunidad importante: ante la rápida consolidación de la Unidad de Depuración de Denuncias, se decidió dar un paso adicional, en primer término de carácter más bien conservador como la implantación de la Brigada de Desestimaciones, el ver que en un par de semanas ya estaba en pleno funcionamiento, se decidió poner en marcha una seguidilla de nuevas intervenciones: la Unidad de Delitos Flagrantes cambió el horario de atención al público en la Unidad de Depuración de Denuncias, compra de un software para medir los tiempos de espera de los usuarios e implementación de un modelo de seguimiento a los fiscales por resultados.

El aprendizaje sobre la importancia de conjugar los factores de espacio-tiempo llegó a tomar tal trascendencia que en un momento determinado llevó a revisar el plan original. Ya que hasta antes de comenzar a trabajar en esta ciudad, no se había planificado ir más allá de una simple réplica de un modelo funcional exitoso desarrollado en la capital. Pero cuando se tomó conciencia de las ventajas comparativas existentes, se decidió relegar el trabajo en Quito a una supervisión de lo existente, en cambio que Guayaquil pasó a ser el escenario escogido para implantar los procesos de innovación.

Es importante destacar una ventaja adicional. Guayaquil hasta antes de este proceso gozaba de la fama de ser la ciudad donde se concentraban los mayores problemas organizativos y de productividad de la Fiscalía. El generar una serie de proyectos exitosos una plaza con estas dificultades, trajo aparejado un par de beneficios importantes: en razón la línea de base existente los logros obtuvieron mayor relieve y se logró inyectar una subida anímica a un distrito que por los pobres resultados y el problema puntual anotado había caído en una especie de desesperanza.

### **1.7 La subdivisión de intervenciones**

El haber iniciado el proceso de reestructuración funcional de la Fiscalía, con una intervención que por su grado de repercusión en el esquema funcional fue capaz de generar una fuerte oposición que entrampó su funcionamiento. Tuvo un impacto tal, que obligó a replantear la estrategia elegida y generó un cambio de rumbo perceptible desde el paso siguiente. Al reestructurar el esquema funcional de la propia Unidad, se prefirió dividir la intervención global en una serie de pequeños subproyectos. A pesar de que para ese mo-

mento se tenía conciencia de que luego de haber retomado el control de un proyecto que había perdido su rumbo en manos de quienes se opusieron a su implementación, se contaba con la fortaleza suficiente para emprender una intervención más global.

Cuando se comenzó a aplicar una estrategia de microintervenciones de ejecución rápida, con diseño autónomo y capaz de permitir una implantación y valoración independiente, se pudo ver que el resultado conseguido era en realidad satisfactorio. En materia de resistencia, es interesante ver cómo esta en la práctica diluyó; resulta imposible articular un discurso que intente poner en duda la legitimidad de un proceso que a cada paso presenta resultados cuantitativos de los logros conseguidos y estos se suceden unos a otros. Incluso, es importante anotar que no interesa el grado de profundidad de los mismos, lo importante es anotar que la sensación que se crea es que se trata de una corriente a la que resulta inútil prestar resistencia.

Igual de significativos son los resultados conseguidos en materia de estímulos. Para el equipo impulsor reviste un incentivo interesante el tener varios éxitos sucesivos. El acervo de legitimidad, la cohesión interna, confianza y prestigio que alcanzan sus responsables tienden a crecer de manera geométrica, cuando se puede presentar una transformación constituida por algunas victorias conseguidas en un lapso temporal corto. Es alta la fortaleza que alcanza un proceso que cosecha una serie de trofeos en racha.

## **2. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN**

### **2.1 Formación de una base de respaldo sólida**

Un proceso de rediseño funcional afecta a la estructura misma de la institución, por ese motivo es un proceso en el que de manera necesaria va a existir la concurrencia de varios factores: interés de los más variados sectores, intentos por influir en el proceso, resistencia al cambio y un trabajo que no se agota en un par de meses. Si se analiza el panorama que dibujan estas características, es evidente que se debe buscar generar una base sólida que le permita tener un grado mínimo de sustentabilidad.

Para el análisis de este tema, por gráfico, se ha decidido comenzar con un relato desde el punto de vista negativo; es decir, describir lo que sucede cuando es tratado de forma ligera. Al planificar la entrada

en vigencia de la Unidad de Depuración de la ciudad de Quito, se incurrió en un error al vender el proyecto y estructurar la alianza base. Bajo una visión supuestamente técnica, se buscó la participación de aquellos actores indispensables para el proyecto y, en un intento de impedir que los múltiples sectores opinasen y la discusión se volviese interminable, se dejaron de lado a algunos actores que tenían poder de influjo en la materia y se buscó manejar el tema con cierto hermetismo. Incluso, se debe reconocer que con intención se evitó a cierto sector directivo, porque por sus antecedentes conservadores, se preveía una actitud de oposición al proyecto y se creyó que se los podía marginar hasta que estuviese implantado. Esta actitud, desde luego despertó susceptibilidad y desconfianza en algunos sectores de la cúpula institucional; el problema fue que el debate supuestamente evitado, igual tuvo que darse y que aquellos sectores que se intentaron ser dejados de lado, se convirtieron en protagonistas. Pero, por la carga emotiva que había adquirido el tema, el proceso fue más traumático y se desarrolló en un escenario complicado: con el servicio ya en marcha y con posiciones polarizadas.

La preparación realizada para enfrentar la resistencia, en lo básico, se fundamentaba en un manejo de cifras estadísticas que pudiesen desmontar cuestionamientos frontales. De hecho, la estrategia prevista cumplió bastante bien su objetivo, porque la poca resistencia de este tipo fue desmontada de manera fácil. Pero el tiempo mostró el grave error cometido al subvalorar la resistencia y la ingenuidad de pensar que con esta discusión intelectual se había ganado la partida; pronto surgió el poder de la tradición, la complacencia con el "statu quo" y el miedo al cambio, con manifestaciones más difíciles de afrontar que una simple crítica.

La reacción se comenzó a sentir de cuerpo entero, apenas, el proyecto se puso en marcha y se originó en sectores que se mantuvieron al margen en la discusión inicial o incluso de algunos que en discurso apoyaban el esfuerzo. En poco tiempo surgió una alianza opuesta el nuevo modelo que aglutinó a un sector con amplia injerencia y poder interno, este escenario nunca fue estudiado y en la práctica no hubo capacidad de respuesta. En menos de un mes, las posiciones se invirtieron por completo, el sector que de manera inicial fue relegado obtuvo el control del proyecto y los impulsores originales fueron virtualmente marginados.

Es importante analizar las razones para una reacción tan contundente. En un primer momento, se creyó que lo sucedido era un tema personal, pero visto con cierta distancia el proceso, se puede detec-

tar temas de fondo. Un proyecto de reestructuración funcional y la formación de una alianza para su implantación, genera una serie de nuevas fuerzas dentro de la institución que de cierta manera redefinen el mapa de poderes; por tal motivo, no es raro que un sector que está cómodo con el “statu quo”, perciba el nuevo escenario como incierto y hasta agresivo. Es importante tener presente que al ser un escenario desconocido suelen surgir percepciones irreales y exageradas sobre supuestos peligros y hasta ataques, pero en la práctica poco interesa la veracidad de la imagen que cada sector se forma, basta con que lo perciban como auténticos los peligros, para que la resistencia sea muy real y produzcan efectos palpables.

Se tomó conciencia del grave error cometido al no estructurar una alianza firme, cuando se vivieron dos realidades: la diferencia de influjo real del equipo impulsor ante el movimiento reaccionario conformado; y, en el momento en que, ante el estupor de haber perdido influjo, se intentó recurrir a nuevos aliados para intentar recuperar la dirección, se pudo comprobar que era ya demasiado tarde, para pretender que personas que veían como ajeno un proyecto, en un momento tan difícil estuviesen dispuestas a jugarse por una empresa a la que nunca fueron invitadas.

La experiencia descrita fue en realidad el mayor revés que se ha tenido. La resistencia al cambio es un problema muy real y no se consigue nada si se intenta esquivarlo; la experiencia vivida muestra que a mediano plazo trae ventajas importantes el enfrentar la crítica y el disenso de manera frontal desde el primer momento.

El mejor aprendizaje adquirido para enfrentar este tema es la transparencia. Si se generan espacios amplios, se invita a opinar y a discutir de manera frontal a la mayor cantidad de sectores, de cierta manera se desmonta el espacio de especulaciones, miedos absurdos e informaciones tergiversadas que suelen ser unas de las mejores armas de la oposición al cambio. Desde luego, el primer paso que hay que dar es el miedo y contar con la confianza necesaria, como para estar dispuesto a discutir las ventajas del modelo ante cualquier interlocutor. Es más, es útil buscar a intención ponerlo a prueba con los interlocutores más duros, porque a más de ser una excelente herramienta para depurarlo, permite detectar puntos espinosos, ángulos débiles, mostrar desde el primer momento una sana intención y en ocasiones comenzar a establecer puentes.

Un segundo paso importante es buscar generar alianzas sólidas con la mayor cantidad de actores relevantes. Esta estrategia es funda-

mental para evitar que cuando haya un movimiento reaccionario, este pueda encontrar una fuente de respaldo en amplios sectores que han sido dejados fuera del proyecto y contar con un acervo de respaldo y fortaleza que en procesos espinosos y cuya implementación demanda un cierto tiempo, de seguro van a ser importantes.

La efectividad de esta estrategia vendrá dada por la seriedad que se le implemente. Una cosa es cumplir con esta labor por simple conveniencia y por tener la posibilidad de poder argumentar que se ha invitado a amplios sectores; y otra diferente es tomar en serio y pagar el precio que conlleva. Esta actividad pasa por tomar actitudes concretas, como por ejemplo: si la intención es una alianza con sectores influyentes, es útil tener en cuenta que una estrategia de intervención puede ser observada desde varias perspectivas, si se consigue encontrar intereses comunes con otros sectores, la posibilidad de vender el producto aumenta; con el objeto de conseguir respaldo de los funcionarios operativos, es necesario bajar el discurso a un nivel de detalle que se ocupe de la realidad de su trabajo diario, poner sobre la mesa razones concretas por las que personas que han hecho lo mismo durante décadas y que se sienten cómodas con su día a día, a pesar de los pocos estímulos palpables, deben estar dispuestas a aprender nuevas habilidades, adquieran formas distintas de realizar su trabajo y a correr riesgos; para soldar vínculos sólidos, en ocasiones es necesario compartir espacios y responsabilidades, debido a que la conformación de un equipo no se hace en el discurso sino en el trabajo diario; por último, los espacios de discusión y difusión son oportunidades únicas para compartir créditos con todos los intervinientes, esta actitud suele conseguir amalgamar un ambiente de cohesión y de confianza difícil de alcanzar por otros medios.

Desde luego estas labores demandan una inversión en tiempo y esfuerzo, pero la experiencia ha mostrado que suele reeditar y a golpes se ha aprendido, que en estos procesos no suele haber atajos. Incluso, si se abandona la óptica de una intervención puntual y se trabaja con visión de proceso, el trabajo hoy realizado en esta materia, siempre es un paso dado, porque para el cambio institucional integral tarde o temprano se necesitará de todos los actores. Este aprendizaje ha hecho, que en este momento se haya adquirido un hábito, de una venta constante de la reforma y búsqueda de alianzas.

### **2.3 Acompañamiento inicial**

Uno de los mayores aciertos que se tuvo en la primera intervención, fue el pasar las primeras semanas físicamente presente en la Uni-

dad. Los primeros 20 días suelen ser claves para instaurar las prácticas por varias razones:

En primer lugar, por completo que sea un proceso de diseño y capacitación la experiencia muestra que resulta imposible que se llegue a abarcar todos los usos que se deben instaurar en el día a día: la ausencia de los responsables en este periodo implica el dejar al sano entender de los funcionarios el llenar los vacíos.

En segundo lugar, a pesar de que la capacitación sea puntual sobre un tema específico, el haber realizado una tarea durante años de la misma forma es un condicionante alto, en este sentido es importante garantizar que las prácticas de manera efectiva se instauren.

Por último, muchas formas de actuación colisionan con prácticas arraigadas en otras unidades o en los propios usuarios, en este sentido es importante otorgar un respaldo claro al cambio de comportamientos e incluso responder a nombre institucional por los cambios que se introduzca.

#### **2.4 Seguimiento y rendición de cuentas**

La experiencia ha demostrado que un proyecto que tenga la capacidad de en un plazo corto presentar resultados que den cuenta de su efectividad, es un factor relevante para su consolidación e incluso puede llegar a ser determinante para su supervivencia. Por ejemplo, si se sigue con la experiencia de la Unidad de Depuración de Denuncias de la ciudad de Quito, en gran medida, este fue el factor que permitió mantenerla a flote a pesar de los errores cometidos y la arremetida sufrida.

Se debe tener en cuenta el grado de excepcionalidad del mencionado proyecto. Cuando se analiza en términos de cambio de gestión, el corto plazo para medir resultados tiende a fluctuar entre 6 meses a 1 año. Dadas las condiciones propias del sector justicia estos promedios tienden a incrementarse de manera significativa por la demora en los trámites legales. Este proyecto por su naturaleza –depuración de causas–, permitió una medición casi inmediata; en ese momento no se tuvo conciencia de la importancia de este factor, pero resultó crítico para el futuro del proyecto y hasta del propio proceso de revisión funcional del Ministerio Público.

De hecho, en la primera semana durante una reunión planificada para evaluar el grado de implementación del proyecto, se pudo

hacer conocer a la primera autoridad los logros conseguidos: un nivel de depurado que superaba el 35% de las causas y con un grado de celeridad que permitió a la Unidad otorgar una respuesta a más del 90% de las denuncias en menos de 48 horas<sup>114</sup>. Este logro hizo que sea impresentable una propuesta de desmontar el proyecto, es así, que la evaluación temprana se convirtió en su verdadero seguro de vida. Ante esta realidad, la nueva dirección se limitó a tomar ciertas medidas inspiradas en la lógica tradicional que afectaron su funcionamiento, pero que más adelante fueron revertidas. Parece ser que si no hubiese mediado su particular potencial y se hubiese tenido que esperar seis meses para presentar los primeros resultados, en este caso concreto, tal vez nunca hubiese llegado a valorarse su real eficacia, debido a que en ese momento era una posibilidad cierta su desmontaje.

Para efectos prácticos es importante planear tres reflexiones fruto de esta experiencia: lo normal es que los proyectos por su naturaleza no puedan presentar resultados inmediatos, por tal motivo, se debe otorgar mucha importancia a las etapas de diseño y planificación para que el proyecto tenga una solidez importante.

En segundo lugar, de nada hubiera valido contar con una coyuntura positiva, si en el proceso de planificación no se hubiere previsto de manera clara los indicadores para evaluar el proyecto, la forma como se iba a cumplir la tarea, los medios –herramienta informática– para realizarla y haber tenido desde el primer momento la decisión de ejecutar la medición y rendición de cuentas.

Por último, se debe recordar lo anotado respecto a que dentro de los márgenes posibles se debe tratar de elaborar indicadores tempranos que desde el primer momento den cuenta del funcionamiento del proyecto.

Es importante realizar una pequeña reflexión sobre los medios para efectuar esta tarea. La práctica ha demostrado que es difícil conseguir un proceso efectivo y sostenible, sin el apoyo de una herramienta informática adecuada. El costo humano que demanda esta actividad y el grado de persistencia requerido, hacen que la tarea sea permanente y pesada, características que introducen un fuerte incentivo para que de manera paulatina se cumpla en menor grado y por último termine por ser abandonada. Además, que a medida

---

<sup>114</sup> Como respuesta de la Unidad, se incluye el hecho de calificarla como investigable y enviarla a las unidades investigativas.

que las intervenciones se multiplican y los pilotajes se replican, resulta imposible invertir la magnitud de recursos humanos que se requeriría para hacer el seguimiento por métodos manuales.

Para terminar, a manera de recordatorio, se recogerán algunas de las labores que han permitido cumplir la tarea de seguimiento dentro de las distintas experiencias: depurar el modelo de gestión, consolidar su vigencia, capitalizar los resultados, otorgar un nuevo enfoque a la discusión sobre el futuro institucional y mantener vivo un interesante proceso de revisión funcional.

## **2.5 Publicación y difusión de resultados**

Un aspecto crucial para consolidar el proyecto fue la publicación de los resultados de un par de proyectos. Gracias al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la experiencia de la Unidad de Depuración de Denuncias y las Audiencias en las etapas previas al juicio en la ciudad de Cuenca, aparecieron en dos obras distintas<sup>115</sup>. En ambos casos las dos intervenciones tenían fuertes problemas para conseguir asegurar su continuidad, pero, recibieron un espaldarazo importante, cuando los mencionados textos gozaron de una cierta difusión en el país y ciertos actores hicieron uso estratégico de esta herramienta. De hecho, en un cierto tiempo pasaron de ser las “manzanas de la discordia” para convertirse en verdaderas “cartas de presentación”, que hoy en día, pocos de manera frontal cuestionan.

Es importante anotar que luego de ver influjo conseguido por estas publicaciones se ha buscado emular su efecto en el ámbito interno. Un extracto de la experiencia y los logros de todas las intervenciones realizadas, se han publicado de manera consecutiva en los dos últimos informes de labores de la Ministra Fiscal del Estado<sup>116</sup> y dentro de la segunda evaluación realizada por Fundación Esquel al sistema penal ecuatoriano. De hecho, una de las razones para la publicación del presente estudio, como se anotó en la introducción de este estudio, es precisamente el consolidar algunas experiencias nuevas y sobre todo un proceso de reforma funcional todavía joven.

---

<sup>115</sup> Véase Zalamea Diego (2005), Audiencias en la etapa de investigación y Unidad de depuración de denuncias, en Reformas procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación Vol. III y Reformas Procesales Penales en América Latina: Discusiones locales Vol. II, CEJA, Santiago.

<sup>116</sup> Informe de labores: Ministerio Público, Armas, Cecilia (2005 y 2006).

Bajo la misma lógica, se han aprovechado ciertos espacios académicos para difundir y discutir con distintos sectores la experiencia vivida. E incluso, de última data en el distrito del Guayas se ha empezado a organizar visitas guiadas para ciertas autoridades a las Unidades reestructuradas, en especial a la Unidad de Delitos Flagrantes, que es la que más expectativa ha causado.

Hubo otros efectos de la publicación que fueron más allá de la sostenibilidad del proyecto. Resultó un aliciente importante para aquellos actores que habían llevado a cabo una serie de intervenciones que, de hecho, resultaron largas y no dejaron de tener momentos desgastantes. Dada la apreciable recompensa que en términos profesionales constituyó el reconocimiento, resultó un estímulo alto y fue uno de los incentivos que existió para continuar con el esfuerzo y a la larga soldar una alianza permanente pro cambio. De la misma manera, para los funcionarios que integraron las Unidades en la fase piloto y que en un primer momento tuvieron que afrontar una serie de críticas e incomprensiones de parte de sus propios compañeros, resultó una justa retribución a su esfuerzo.

## **2.6 Traspaso de responsabilidades**

Más allá de todas las experiencias reflejadas en materia de ventajas existentes al crear modelos de dirección descentralizados y fuertes, hay un aprendizaje que por su relevancia ha obligado a introducir este apartado. Las experiencias tenidas al crear mecanismos progresivos de traspaso de responsabilidades, han dejado saldos importantes en dos ámbitos:

Creatividad, cuando se consigue que el liderazgo de los proyectos sea compartido con los actores, se generan relaciones simbióticas, donde los procesos y avances se suceden uno tras otro. Por ejemplo, este proceso se vivió en el pulido de la Unidad de Depuración de Denuncias, como se puede ver en la descripción realizada la detección de problemas y elaboración de tal cantidad de microestrategias como las relatadas en ese apartado, sería muy difícil de imaginarse sin una colaboración activa de los funcionarios de primera línea.

Compromiso; un proceso de implementación de un nuevo modelo de gestión demanda de los funcionarios que prestan el servicio: apertura para aceptar una nueva visión; aprender ciertas habilidades y aplicar nuevas prácticas; una actitud proactiva para detectar cues-

llos de botella y problemas funcionales; creatividad y predisposición a correr riesgos, para proponer nuevas alternativas y experimentar soluciones; lealtad con el proyecto para enfrentar problemas, críticas y sacrificarse para sacarlo adelante. Es fácil constatar que son actitudes difíciles de conseguir con políticas tradicionales como la de mano dura o incluso la del “fuate y las zanahorias”. Un cambio conductual de la magnitud requerida solo se conseguirá cuando los funcionarios vean el proyecto como propio y sientan poseer capacidad de decisión.

Esta nueva lógica desde luego tiene un precio que debe ser pagado; para hacerla realidad se debe estar dispuesto a despojarse de la coraza que otorga un cargo directivo, remangarse la camisa y trabajar codo a codo con los funcionarios operativos. A momentos se llegaron a invertir los papeles originales, fue frecuente que los responsables del proyecto asumieran el rol de facilitadores para llevar adelante estrategias surgidas de las necesidades fácticas del trabajo.

## **2.7 Ambiente adverso**

El escenario en el que se ha llevado a cabo la reestructuración funcional del Ministerio Público, ha sido en extremo adverso. En Ecuador durante los tres años que se desarrollaron las experiencias descritas se ha vivido un ambiente de inestabilidad profunda, tanto a nivel nacional como en el Ministerio Público. Por ejemplo, la dirección de esta institución ha pasado por tres Ministros Fiscales Generales, desde luego, esta realidad conllevó procesos largos de una pugna política para su elección, que insidió de manera directa sobre el desempeño institucional y el respaldo a proyectos de fondo. Dentro de este contexto, la decisión política para emprender un proyecto de revisión funcional ha sido variable e incluso volátil; hasta la fecha no se ha conseguido que la reestructuración institucional sea vista como el proyecto institucional prioritario. De hecho, uno de los factores que más ha desgastado el proceso, ha sido la resistencia focalizada en la propia cúpula institucional y en ciertos periodos, la cabida que ha dado a estas posiciones la primera autoridad.

Si bien es cierto que en general el contexto ha sido poco propicio, pero este mismo hecho, también ha sido un factor interesante para el proceso. El haber recibido desde el inicio duros golpes, no dejó de tener repercusiones beneficiosas: en primer lugar, nunca se tuvo la oportunidad de caer en un estado de complacencia, desde el

primer momento se adquirió plena conciencia de lo precario que era el proceso y lo cambiante del escenario, por eso se tuvo que trabajar mucho en crear unas condiciones mínimas de supervivencia y se desarrolló una capacidad de tener una visión de proceso, en el que el trabajo es permanente y va mucho más allá de la simple puesta en marcha de un esquema funcional.

En segundo lugar, lo cambiante del escenario ha obligado a adquirir un par de habilidades para la introducción de cambios funcionales: en primer lugar la capacidad de trabajo intensivo, debido a que es fundamental recortar los tiempos entre el inicio de implantación y la presentación de resultados; mientras más se dilata este periodo, aumenta el grado de vulnerabilidad a la filtración de usos tradicionales y la exposición a ciertos ataques.

Por último, se ha desarrollado la capacidad de aprovechar coyunturas favorables para introducir nuevos proyectos, es así que incluso periodos críticos para la Institución han sido aprovechados para lanzar y replicar experiencias.

En pocas palabras el haber desarrollado la experiencia en un escenario adverso, si bien es cierto que en un primer momento obstruyó el proceso, a la larga permitió forjar una serie de habilidades y hábitos en el equipo impulsor, que han resultado una pieza clave para mantenerlo vivo.

## **2.8 Etapa de generalización**

Este capítulo se ocupa de un cabo suelto, tiende a balancear la visión que se plasmó al momento de analizar la etapa de preparación. En la primera fase se puso énfasis en la ventaja que significaba iniciar un proceso, en lo posible, con intervenciones pequeñas, con límites bien establecidos y en jurisdicciones no complejas; la razón de ser de esta estrategia es no sobrevalorar la capacidad de influjo y evitar que ya sea por un traspie fuerte o por un nivel de desgaste alto, el proceso termine por ser abandonado. De ninguna manera, esta estrategia debe ser entendida como un plan para evitar las grandes batallas; de hecho, estas tienen que darse y este capítulo se ocupa de esta etapa de generalizar los logros conseguidos y catapultar nuevas intervenciones. Para el efecto se ha ordenado en base a 3 temas: el primero se ocupa de la visión general que debe orientar el proceso; el segundo, de las réplicas de una experiencia que ya ha funcionado en el pilotaje y por último, la tarea de emprender en nuevos pilotajes.

## 2.9 Visión global

Es necesario visualizar dos riesgos importantes de la estrategia descrita, de implantación escalonada y progresiva en dificultad. Si desde el primer momento no se tiene claro que el objetivo del proceso es cambiar la calidad del servicio de la administración de justicia y eso significa un proceso de revisión integral, profundo y permanente de las estructuras funcionales de las instituciones del sector justicia; y, que la perseverancia que demanda en no pocas ocasiones linda con la tozudez; no es raro que se caiga en dos riesgos importantes.

El primero, tiene que ver con la autocomplacencia como riesgo para la innovación. Así como durante este estudio se han dejado entrever muchos de los costos hasta humanos que tiene el llevar a cabo una intervención de este tipo, también es importante transparentar ciertos beneficios. El conseguir desarrollar un proyecto exitoso trae aparejadas no pocas ganancias, incluso algunas de ellas personales. El primer logro cuantificado y difundido, permite saborear la dulce recompensa en materia de prestigio e influjo institucional que otorga el presentar un proyecto exitoso. Este nuevo escenario trae aparejada una tentación, no arriesgar el sitio conseguido y evitar cualquier nuevo riesgo. Por eso motivo, la primera ventaja de tener una visión global del proceso es que otorga una visión de realismo y sencillez que permite diferenciar un paso concreto con el objetivo planteado.

Se debe reconocer, que hasta hoy, uno de los ejercicios más duros es comparar, el paso dado, frente a la hoja de ruta ha sido fijada. Hasta hoy es una constante, que luego del ejercicio, el consuelo al que se llega, es el valor de cada intervención va más allá del logro conseguido, que su mayor aporte, consiste en mantener vivo un proceso que está bien encaminado y goza de cierta vigorosidad.

El segundo riesgo, es la trampa en la que cayeron muchos de los planes pilotos impulsados en la región por instituciones financieras internacionales. Su real impacto nunca pasó del pilotaje, los procesos por no haber conseguido un nivel de apropiación de las distintas instituciones involucradas, quedaron trancos y se convirtieron en pequeñas islas, que no solo que no variaron la realidad del servicio, sino que poco a poco fueron corroídas por la realidad global imperante y hoy en día es discutible si tuvieron o no influjo real. En este caso, el proceso en Ecuador parece estar en camino de superar este riesgo, la primera experiencia está presente en Quito, Guayaquil, Cuenca y Azogues, las tres primeras las más grandes del país y en

este año a pesar de que ha existido un cambio de primera autoridad, se tiene la perspectiva de replicar el servicio en al menos dos ciudades más; las audiencias previas al juicio se han reproducido en la ciudad de Gualaceo y existe ya el acuerdo para introducir las en el distrito de Cañar; en el caso de la Brigada de Desestimaciones y la Unidad de Delitos Flagrantes han entrado a funcionar en la ciudad de Quito<sup>117</sup>.

Desde luego que el tener una visión global va más allá de tener una perspectiva a largo alcance, demanda otro nivel que hasta hoy no se ha conseguido instalar en el proceso ecuatoriano. Lo ideal serían procesos previamente consensuados y discutidos, donde la aplicación de cada intervención con sus réplicas, respondan a una estrategia global con cronogramas prefijados y metas a alcanzar. En el caso ecuatoriano la inestabilidad política y la volatilidad del respaldo institucional ha generado, a pesar de que se tiene conciencia de que existe un método técnico para realizar encaminar el proceso, una renuncia a esta herramienta. Se debe reconocer que los avances conseguidos, se han dado gracias a la habilidad de aprovechar coyunturas interesantes que permiten emprender en un nuevo proceso con un margen razonable de riesgo. Esa es la razón de que el proceso visto de manera global, es claro que más a fuerzas internas, antes que a una visión planificada de desarrollo.

## 2.10 Réplicas

En general, el análisis del proceso de réplica se centra en la Unidad de Depuración de Denuncias, porque, a pesar de que en este momento ya existen réplicas de la Brigada de Desestimaciones (Quito), Unidad de Delitos Flagrantes (Quito) y Audiencias en la etapa investigativa (Gualaceo, Azogues y Biblián) son tan recientes que todavía es arriesgado tomarlas como referentes<sup>118</sup>. Se trata de procesos diferentes a la puesta en marcha del modelo original; han tendido a ser experiencias más bien cortas, menos traumáticas, sencillas y en términos generales satisfactorias. De cierta manera, vienen a ser parte de la cosecha, fruto del trabajo realizado con la puesta en marcha del plan piloto. Existen algunas características de estos procesos que es importante destacarlos:

<sup>117</sup> Por los costos en materia de recursos humanos el actual modelo de gestión de la Unidad de Delitos Flagrantes ha completado la aplicación prevista.

<sup>118</sup> En el caso de las dos primeras es menos de 15 días de cuando se escribe este capítulo, y en la tercera menos de 2 meses.

Al tratarse de una réplica, es común que el producto llegue con la etiqueta de “modelo exitoso”. De cierta manera, este factor genera que mucho del trabajo de crear la necesidad de cambio, venga en gran medida ya dado. El caso de la Unidad de Depuración de Denuncias resulta un ejemplo extremo, debido a que concurren dos factores que dibujaron un escenario particular, por un lado, la publicación del modelo de gestión y sus resultados permitió que el proyecto goce de un considerable prestigio y, por otro, el problema surgido en materia de la conducción de la Unidad justo luego de su puesta en marcha implicó que las réplicas debieran posponerse. En la ciudad de Cuenca, esta realidad llevó a que ni siquiera hiciese falta que los impulsores implanten el esquema, la propia Fiscalía Distrital tomó el diseño y casi sin apoyo lo implantó.

Un segundo aspecto interesante está dado por las ventajas comparativas en materia de capacitación. En la fase de réplica esta labor se vuelve más sencilla y fructífera, debido a que, luego de una primera experiencia se tiene una visión más clara y rica del perfil de cada uno de los puestos, las tareas concretas que en ellos se realiza y las habilidades requeridas. De manera adicional, se tienen recursos disponibles con los que en la primera intervención no se pudo contar, por ejemplo, ha sido una herramienta fundamental apoyarse en ciertos funcionarios de puestos claves para transmitir las prácticas laborales y sus experiencias. Esta modalidad formativa ha demostrado traer ventajas nada despreciables para el proceso: permite otorgar a la capacitación un ingrediente especial de credibilidad y legitimidad; ha resultado la única manera de garantizar que la capacitación consiga un grado tan específico que llegue a aquellas prácticas diarias, a las cuales solo se accede mediante el desempeño del cargo; y, en lo referente a los funcionarios de la experiencia original, se convierte en una posibilidad única para premiar el esfuerzo mediante un reconocimiento palpable de cuanto se valora el trabajo realizado. De hecho, esta experiencia ha llevado a planificar un diseño de minipasantías dentro de la propia institución; la idea es realizar un traspaso de experiencia directa en el puesto de trabajo, en concreto, dada la calidad del trabajo que realizó el encargado de archivo en la ciudad de Quito, está previsto que en un par de semanas vaya a trabajar hombro a hombro con su par de Guayaquil.

En tercer lugar, en materia de detección de riesgos y superación de problemas, el panorama cambia de manera radical. Desde el momento mismo de la capacitación, se pudo otorgar a los funcionarios una visión clara de las tareas delicadas y los riesgos de ciertos

procesos funcionales concretos. De igual manera, esta información permitió reconducir la tarea de seguimiento, debido a que desde el primer momento se sabía qué procesos funcionales debían ser evaluados de manera prioritaria.

Bien concebido, el proceso de réplica puede constituir una oportunidad para profundizar los modelos de gestión adoptados. Dado que normalmente la introducción de la experiencia original acarrea una serie de dificultades adicionales, pues tiene sobre su espalda el peso de la tradición y la obligación de desterrar una serie de prácticas y preconceptos, el momento en el cual se va a implantar en una nueva ciudad se puede aprovechar para corregir ciertos errores o incluso profundiza su alcance. La mejor demostración de lo fructífera que puede ser esta coyuntura, es la experiencia de las audiencias en la etapa investigativa y su aplicación en la ciudad de Azogues, como se recordará el alcance que consiguió adquirir al metodología oral, llegó a ser radicalmente diverso al de la ciudad de Cuenca.

Como último punto, el proceso precedente otorga una serie de otras ventajas comparativas, permite contar con: una alianza más sólida y madura, una estrategia mejor definida, medios más desarrollados –ej. herramienta informática– y un mayor apoyo institucional. Factores que en conjunto permiten superar una serie de tropiezos que en la primera experiencia debieron ser afrontados en la marcha.

En términos generales, en las experiencias de réplicas vividas, el panorama ha mostrado en general dejar un balance positivo entre el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en relación a la implantación original. A manera de ejemplo, se podría decir que el consolidar la experiencia en Quito tomó de manera aproximada 1 año y medio en tanto que en Guayaquil una ciudad de condiciones comparables, se lo hizo en menos de 2 meses.

Las ventajas anotadas no deben ser interpretadas como una aseveración de que no existan problemas y mucho menos que no se deban tomar los necesarios recaudos; no se debe perder de vista que siempre hay contratiempos y aspectos que depurar, incluso, es prudente tener en cuenta que la resistencia al cambio nunca dejará de estar presente y de igual forma, la posibilidad de fracaso. La mejor demostración de lo anotado es el difícil momento que hoy pasa la Unidad de Delitos Flagrantes de la ciudad de Quito. Se debe dejar constancia que el tema no pasa por el diseño, de hecho, fue tomado en su totalidad de la ciudad de Guayaquil, o recursos como se anotó la dotación es bastante mayor a la disponible en el pilotaje.

Pero la inexperiencia del equipo impulsor y la falta de cuidado en la mayoría de temas tocados en este capítulo han llevado al proceso a un estado difícil.

## **2.11 Nuevas experiencias**

El venir precedido de un proyecto exitoso, en especial cuando este tiene una relación directa con la materia en la que se intenta intervenir, es una ventaja comparativa importante. De manera concreta, cuando se decidió realizar las tareas de depurado en la Unidad y crear la Brigada de Desestimaciones, estrategias que respectivamente son dependiente o vinculada con la Unidad de Depuración de Denuncias, se encontró con que sus requerimientos fueron mucho menores para eliminar la resistencia y poner en marcha su funcionamiento, de hecho, la mayor parte de la cúpula y los propios actores involucrados recibieron como parte de un mismo proceso y no hubo la mínima resistencia.

Merece una mención un tanto distinta, proyectos que tienen un par de características especiales. Por ejemplo, a pesar que resulta una ventaja incuestionable el tener un acervo de uno o varios proyectos exitosos, en intervenciones como la Unidad de Delitos Flagrantes y los acuerdos conseguidos para el tema de tránsito en Azogues, no alcanzó el mismo grado de influjo que en las experiencias antes citadas. En concreto se hace referencia a que: a medida que las intervenciones se implantan en esferas un tanto distantes del tema que, hasta ese momento, se había convertido en el baluarte del proceso y se reconocía la experticia del equipo impulsor –depuración de denuncias–, se notó requerirse un esfuerzo adicional para la implantación, debido a que no se podía presentar un logro en estas materias. De igual manera, en ambos casos se trata de intervenciones interinstitucionales y por tanto, se debía trabajar con otros actores del sistema penal que no habían palpado de manera directa las ventajas conseguidas pero, incluso en este caso se notó una fuerte ventaja inicial.

Tal parecería que al igual que en la física, una vez que se rompe la inercia y se consigue impulsar otros proyectos prevalidos de este movimiento inicial, disminuye de manera considerable el esfuerzo requerido. Para precautelar este capital es importante evitar actitudes triunfalistas que pueden llevar a acomodarse con los logros conseguidos y perder la conciencia de necesidad del cambio. Si se mantienen un esfuerzo constante el proceso de reforma tiende a ser menos costoso y más fructífero.

## **2.12 Estado Actual de la Reforma del Ministerio Público y el Sistema Penal**

Luego de realizar una descripción de las estrategias implantadas, los resultados obtenidos y los factores de éxito, es útil terminar con una reflexión global sobre el estado actual del proceso de reingeniería focalizado sobre todo en el Ministerio Público.

Un relato que recoge los éxitos sucesivos que han conseguido las intervenciones puede generar una impresión equivocada sobre el avance en términos de la calidad del servicio. Cuando se observa la realidad del funcionamiento institucional global, se debe reconocer que apenas es un islote dentro de una institución con una lógica funcional, con todos los vicios de la cultura tradicional del sector justicia. El alcanzar a consolidar un esquema estructurado en torno a las necesidades del servicio y la satisfacción del usuario, cuando se parte de una realidad difícil y dura como la que le tocó vivir a Ecuador por una implantación de una reforma penal por demás defectuosa, no es una tarea a corto ni a mediano plazo. El verdadero avance más que venir dado por los logros concretos, está marcado por estar en la dirección adecuada con un proceso más o menos vigoroso.

Desde la perspectiva del autor, el aporte conseguido hasta el momento consiste casi solo en haber generado una serie de iniciativas, que en conjunto vienen a constituir apenas una especie de catálogo de experiencias exitosas, pero todavía en muchos casos no tienen una vigencia nacional y en conjunto están lejos de cuestionar el predominio de las prácticas arraigadas. De hecho, el paso crucial para el proceso de reforma institucional está todavía por realizarse, la consolidación y generalización de los logros, con el objeto de conseguir un cambio sustancial en la calidad del servicio que otorga la institución.

En este punto del proceso ha quedado en evidencia la necesidad de un cambio radical en las estructuras responsables del proceso de reingeniería, un modelo basado en una estructura central encargada de impulsar el proceso, resulta insuficiente. Cuando el proceso demanda un crecimiento exponencial en la energía requerida, la capacidad existente muestra ser insuficiente para mantener los proyectos vigentes, realizar las múltiples replicas pendientes, generar respuestas a una cantidad de problemas que se reproducen de manera exponencial a medida que se abarca un mayor ámbito del servicio y los propios proyectos implantados demandan de nuevas estrategias

colaterales. Es importante dejar constancia que esta deficiencia va mucho más allá del discurso tradicional de recursos, de hecho este desfase se genera a pesar de que ha existido en ciertas etapas la decisión institucional de entregar apoyo extra en materia de recursos humanos a la Dirección Nacional de Política Penal que ha liderado este proceso.

Resulta prioritario para el proceso reconocer este periodo crítico, porque en ello se juega el futuro del proceso. El modelo centralista parece agotarse y la alternativa más viable a primera vista es conseguir un proceso mucho más horizontal con liderazgos regionales claros. Donde los avances nazcan y se concreten de manera directa en cada jurisdicción. De hecho, un ejemplo de la factibilidad de este esquema es la experiencia de las audiencias previas en la ciudad de Cuenca y la continuidad que en la última época se ha dado a este proyecto pero hasta el momento en que se escriben estas líneas, no se tienen noticia de nuevos procesos autónomos en esta u otras jurisdicciones.

Tal vez el mayor fracaso del proceso consiste en que, a pesar de haber conseguido traspasar la dirección de procesos y etapas concretas, todavía no alcanza a generar la formación de liderazgos regionales capaces de comenzar a diseñar e implementar sus propios proyectos.

Al escribir estas líneas finales solo queda por anotar el reto actual para el Ministerio Público y el sector justicia del Ecuador, como es: mantener vivo un proceso que a comenzado a evidenciar tener la facultad de cuestionar los viejos esquemas y construir liderazgos profundos capaces de cuestionar las viejas estructuras funcionales y crear una nueva administración de justicia.