

REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN LATINOAMÉRICA: ÉXITOS Y DIFICULTADES

Cristián Riego*
Juan Enrique Vargas**
Santiago, junio de 2.003

* Abogado, Master en Derecho, Director Académico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Email: cristian.riego@cejamericas.org

** Abogado, Magister en Gestión y Políticas Públicas; Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Email: juan.vargas@cejamericas.org

REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN LATINOAMÉRICA: ÉXITOS Y DIFICULTADES

**Cristián Riego
Juan Enrique Vargas
Santiago, junio de 2.003**

Índice

Resumen Ejecutivo

I. Introducción.

II. Relevancia de la Reforma Procesal Penal como estrategia de Reforma Judicial.

1. Derechos Humanos.
2. Relevancia del tema Penal.
3. Amplitud de la reforma.
4. Reforma Real.

III. El Proyecto de Seguimiento de CEJA.

IV. Principales problemas detectados.

1. Definición de roles, desconocimiento sobre cómo hacer sustantivamente funcionar el nuevo sistema.
 - a) Tendencia del Ministerio Público a reproducir la Instrucción tradicional.
 - b) Defensa Formal.
2. Falta de conexión con la reforma en materia de gestión. Necesidad de un nuevo modelo de gestión acorde con el sistema oral.

V. Conclusión y Perspectivas.

REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN LATINOAMÉRICA: ÉXITOS Y DIFICULTADES

**Cristián Riego
Juan Enrique Vargas
Santiago, junio de 2.003**

Resumen ejecutivo

La reforma a la justicia penal que durante las últimas dos décadas se ha venido desarrollando en diversos países de América latina constituye la iniciativa de cambio más profunda que se ha llevado a cabo sobre los sistemas de justicia de la región en los últimos años. Estos procesos han convocado a muchos actores, han generado importantes cambios legales y han supuesto la inversión de numerosos recursos. No obstante su relevancia, a estos cambios no han seguido procesos de evaluación de sus resultados que hayan permitido tener una imagen clara de los problemas que enfrentan y, sobre todo, que hayan permitido enfrentar y dar solución a esos mismos problemas.

En todos los países en que se ha producido esta reforma los nuevos sistemas se están aplicando de forma generalizada, trascendiendo así uno de los problemas más comunes de las reformas en la región, el quedarse sólo en propuestas o planes pilotos raramente masificados. Asimismo, las ideas tras esta reforma han generado todo un movimiento intelectual, académico y político a través de la región, de una amplitud, fuerza y permanencia en el tiempo que ninguna otra iniciativa de reforma en el sector ha logrado concitar.

Las razones principales que permiten explicar la fuerza de estos procesos dicen relación con varios temas. En primer lugar, la valorización que en los últimos años se ha dado en la región a los derechos humanos producto principalmente de los procesos de transición democrática habidos en la región, materia en la cual los antiguos modelos de justicia criminal presentan grandes y trascendentes falencias. En segundo lugar, lo que hemos denominado la relevancia del tema penal, entendiendo por ello la visibilidad inusitada que, en los últimos años, se ha otorgado a los sistemas judiciales, especialmente a la justicia penal, donde hoy confluyen una parte importante de los asuntos más relevantes de nuestra sociedad. En tercer lugar la amplitud de la reforma, lo cual dice relación con que estos procesos convocan a diversos actores e instituciones en el proceso de transformación, recibiendo de esta forma múltiples fuentes de apoyo y generando una especie de control entre todos ellos que impide desviar los objetivos iniciales del cambio. Por último, en cuarto lugar, la fuerza de estos procesos se explica también porque ellas, en general, se han traducido, como antes se decía, en cambios tangibles y concretos respecto del funcionamiento de los sistemas de justicia.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA- viene desde hace dos años realizando un estudio destinado a dar seguimiento a los procesos de implementación

de estas reformas. Hasta la fecha se ha levantado información en 8 países de la región, los que han estado enfocados principalmente en las siguientes preguntas ¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En que medida? ¿En qué áreas este cambio se ha producido y en cuáles no?

Entre los principales problemas detectados en este estudio el presente trabajo se concentra fundamentalmente en dos. En primer lugar, el desconocimiento sobre cómo hacer sustantivamente funcionar el nuevo sistema, lo cual dice relación con un problema de definición de los distintos roles en el mismo. La constitución de los nuevos roles y de sus respectivas metodologías de trabajo ha resultado difícil y los procesos de implementación han carecido en general de los impulsos y las energías necesarias para producir esos cambios de manera sistemática.

En segundo lugar, la falta de conexión con la reforma en materia de gestión, esto es, la necesidad de un modelo de gestión acorde con el sistema oral. Uno de los problemas más visibles de los procesos de reforma es la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En síntesis, los procesos de reforma a la justicia penal se han desarrollado con gran fuerza durante un periodo bastante largo de tiempo en diversos países de América Latina. Durante ese tiempo se ha acumulado una importante experiencia que vale la pena examinar con el fin de extraer lecciones útiles para los próximos años.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas ha tenido lugar en la mayor parte de los países de América Latina un vigoroso proceso de reformas a los sistemas de justicia penal. Estas reformas, que de modo general podemos caracterizar como el paso desde sistemas inquisitivos a otros de carácter acusatorio, han convocado a muchos actores, generado importantes cambios legales y supuesto la inversión de numerosos recursos. No obstante su relevancia, a estas transformaciones no han seguido procesos de evaluación de sus resultados que hayan permitido tener una imagen clara de los problemas que enfrentan y, sobre todo, que hayan permitido enfrentar y dar solución a estas dificultades.

El presente documento está destinado a dar cuenta del trabajo que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha venido desarrollando en los años recientes con el objetivo de identificar los principales problemas que han afectado la implementación de los procesos de reforma, contribuir a revitalizar el debate y a generar y difundir soluciones que permitan mejorar el funcionamiento de los nuevos sistemas de justicia penal.

En la sección II intentaremos mostrar cuáles son las características de los procesos de reforma de la justicia penal, su alcance y dar cuenta de su gran vigor y de los motivos para seguir apostando a ellos como una estrategia central en la modernización de los sistemas judiciales latinoamericanos.

En la sección III exhibiremos brevemente en que ha consistido el trabajo que CEJA ha promovido para el seguimiento a los procesos de implementación de las reformas y en la sección IV expondremos los principales resultados de ese proceso de seguimiento, la identificación de los problemas centrales y de algunos caminos de solución para ellos.

II. RELEVANCIA DE LA REFORMA PROCESAL PENAL COMO ESTRATEGIA DE REFORMA JUDICIAL

La reforma a la justicia penal constituye la iniciativa de cambio más profunda que se ha llevado a cabo sobre los sistemas de justicia de la región en los últimos años. Casi sin excepción, los países de América Latina se han sumado a este proceso de transformación en la última década: a la tímida y más bien frustrada reforma concretada en el año 1991 en el sistema federal argentino, le siguieron cambios de envergadura en Guatemala, en el año 1994; Costa Rica y El Salvador, en 1998; Venezuela en 1999; Chile y Paraguay, el 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua, el 2001, y Honduras, el 2002.

En todo estos países los nuevos sistemas de enjuiciamiento criminal están aplicándose generalizadamente,¹ con lo que han logrado trascender uno de los problemas más comunes de las reformas en la región: el quedarse en meras propuestas o en planes pilotos que raramente se masifican. Incluso en aquellos países que a la fecha no forman parte de ese movimiento, la agenda de reformas judiciales más clara apunta precisamente a hacer estos mismo cambios. Son los casos de Colombia, con una reforma constitucional aprobada el presente año que establece este nuevo sistema y fija un estrecho calendario para la dictación de las leyes necesarias para su entrada en vigencia; República Dominicana, con un nuevo Código aprobado que debe entrar en vigor el próximo año; Perú, donde se aprobaron sendos Códigos que derogaban el sistema inquisitivo tradicional, pero que hasta la fecha no han entrado en vigencia, y México, donde ya hay un primer anteproyecto en este sentido elaborado por el Gobierno.

Pero adicionalmente a estos resultados concretos, las ideas tras esta reforma han generado todo un movimiento intelectual, académico y político a través de la región, de una amplitud, fuerza y permanencia en el tiempo que ninguna otra iniciativa de reforma en el sector ha logrado concitar. Y este movimiento se ha construido y mantenido por un largo espacio de tiempo, aunque haya debido pasar por períodos en la marginalidad, ajeno al apoyo de los gobiernos, las instituciones judiciales y de la cooperación internacional.

A continuación queremos explorar las que a nuestro juicio son las razones principales que permiten explicar la fuerza de estas reformas.

1. Derechos Humanos.

Las reformas judiciales que se han producido o intentado en la región durante los últimos veinte años sólo son posibles de entender de la mano de las fases de transición hacia gobiernos democráticos y/o producto del fin de los conflictos armados internos que se han producido en la región. En ambos casos, dichos procesos han implicado una

¹ En el caso de Chile la reforma se implementa gradualmente en el país, cubriéndolo por completo a fines del año 2004. En varios de estos países la reforma se aplica sólo a los ilícitos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia, manteniéndose vigentes los sistemas antiguos para las causas iniciadas con anterioridad.

valorización de los derechos humanos básicos, no sólo como una exigencia ética, sino como la base de la agenda política de los nuevos gobiernos. Desde esa perspectiva, esos gobiernos han debido enfrentar como temas prioritarios tanto la solución de los graves problemas de violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas en los últimos años, como también aquellas deficiencias de carácter endémico que en buena medida explican que la cultura de la violencia y los atropellos hayan podido entronizarse en nuestras sociedades. Dentro de esas deficiencias, probablemente la más saliente sea la estructura y funcionamiento de nuestros sistemas de justicia. Sistemas que, pese a existir para la defensa de esos derechos esenciales, en la práctica operan como una fuente -y quizás la cuantitativamente más relevante-, de violación de esos derechos o, al menos, de legitimación de las violaciones que otros realizan. Y ello es particularmente notorio en el área penal, por la magnitud de los derechos allí en juego.

El sistema de enjuiciamiento criminal heredado desde la colonia española por los países americanos, se caracteriza por el rol central de la figura del juzgador, quien además asume el papel de investigador, el “inquisidor” del medioevo, que le da el nombre a este tipo de procedimiento. Se trata de un método que obedece a una lógica predemocrática, en la cual los sujetos carecen de derechos o, a lo más, éstos deben subordinarse al interés general del Estado. La manifestación más evidente de ello son las múltiples restricciones a las posibilidades de defensa, el secreto de la mayoría de las actuaciones y el uso indiscriminado de la prisión preventiva, tanto como vía para obtener la confesión del imputado -la prueba por excelencia en este sistema-, como para adelantar las consecuencias de la sentencia pues no se reconoce, en los hechos, la presunción de inocencia. La idea del trámite es esencial de estos procedimientos, íntimamente ligada a la escrituración y a la delegación de funciones. No existe un juicio propiamente tal, sino una acumulación de actuaciones las que, paso a paso, dan lugar a una decisión, teniendo los antecedentes que se han acumulado durante la investigación valor probatorio sin necesidad que sean confrontados en un debate abierto.

La idea básica tras las reformas es reaccionar ante la situación anterior, estableciendo un auténtico debido proceso, con un adecuado respeto a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, todos ellos derechos humanos básicos. Para lograr este objetivo resulta fundamental desvincular las tareas de investigación penal, de las decisiones que pueden afectar derechos fundamentales, incluyendo aquella sobre la culpabilidad o la inocencia de una persona. Esto se logra en los sistemas reformados primeramente porque estas funciones quedan entregadas a órganos distintos: por un lado a los fiscales del Ministerio Público y, por el otro, a los jueces, siendo incluso distintos los que actúan controlando la instrucción, de aquellos que deben juzgar el caso. Además, en el nuevo sistema todo el material recolectado durante la indagación no tiene valor probatorio alguno, ya que sirve solamente como antecedente que usarán los fiscales para fundar su acusación durante un juicio, convirtiéndose en prueba, pasando a ser objeto de contradicción por la defensa y de valoración por el tribunal. La presunción de inocencia se ve fortalecida a través de las limitaciones al uso de la prisión preventiva y otras medidas cautelares personales. Por otra parte, el derecho a la defensa, cobra vigencia en la medida que se da la posibilidad real de contar con la asistencia de un letrado desde las primeras etapas del procedimiento, en cuanto es posible acceder a la investigación del Ministerio Público, con lo que se termina, salvo determinadas excepciones, el secreto que caracterizaba a esa etapa,

y se consagra la posibilidad de generar su propia evidencia de descargo a través de una investigación autónoma. Se avanza hacia una plazo razonable, desde el momento que se ponen límites a la duración de la investigación y, en algunos casos, de las medidas cautelares personales. El respeto a la integridad física y psíquica de los imputados se ve ayudado por el reconocimiento de la voluntariedad de su declaración, poniendo fin a la confesión como la reina de las pruebas. La existencia de un auténtico juicio se garantiza al establecer que es sólo a través de un debate en una audiencia oral donde puede presentarse, contradecirse y valorarse la prueba de las partes.

Así entendida, la reforma procesal penal cobra importancia al tocar parte de los temas medulares de los procesos de transición política, congregando tras ella muchas ideas y personas que lucharon por el respeto de esos derechos en los períodos anteriores. En tal sentido, la presencia de ciertos sectores de la sociedad civil que impulsan estas reformas, es otra de sus características destacables que marca una diferencia respecto a otras iniciativas de reforma en el sector. En cada uno de los países donde ella se encuentra vigente es posible individualizar a uno o más grupos de la sociedad civil que han resultado claves para la adopción y el desarrollo de estos nuevos procedimientos.²

2. Relevancia del tema penal

Tradicionalmente los sistemas de justicia en nuestra región han estado abandonados, ajenos a las políticas públicas que al menos han intentado modernizar nuestras sociedades. En buena medida ello se debe a la intrascendencia de las instituciones judiciales: las cuestiones y conflictos más relevantes no eran resueltos por ellos, sino en otras instancias y actores, salvo algunos asuntos penales, donde un sistema tosco como el que existía bastaba para los fines de control social que se requerían. Las deficiencias de ese sistema no eran un tema relevante. Por una parte, su falta de legitimidad, proveniente de los problemas mencionados en el número anterior, no era una cuestión política tanto por la histórica menor valoración de los derechos humanos, como porque las personas con auténtico poder no eran, en los hechos, objeto de ese sistema. Por otra, su ineficiencia tampoco se presentaba como algo importante, desde el momento en que la delincuencia no era en sí un tema de atención pública trascendente.

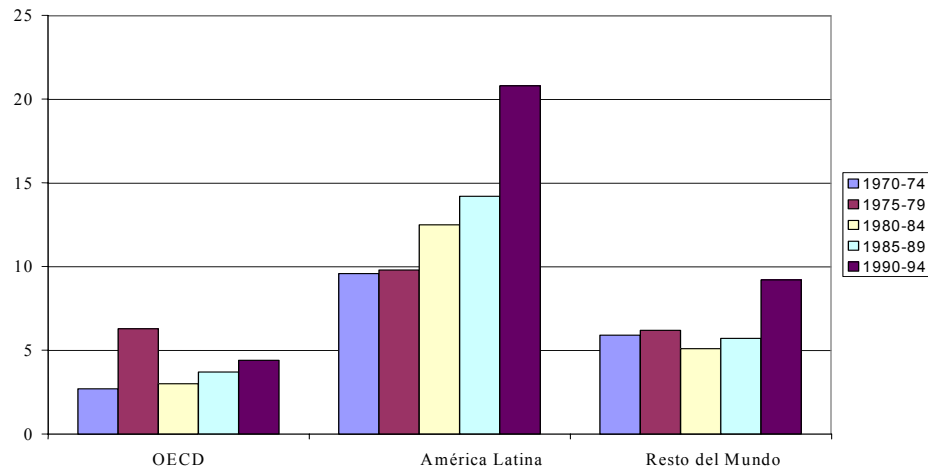
Todo ello rápidamente ha comenzado a cambiar en la región. Adicionalmente a lo ya mencionado respecto a la revalorización de los derechos humanos, en los últimos años se han producido cambios notables que han llevado a otorgar a los sistemas judiciales -y particularmente los penales- una visibilidad inusitada. Aparentemente no hay cuestión trascendente en nuestra sociedad que no termine de una u otra forma siendo discutida en sede judicial, particularmente en la penal, y ya no resulta extraño ver comparecer ante nuestros jueces a los más destacados exponentes de la clase política o empresarial. Parlamentarios, ministros y hasta jefes de estado han sido objeto de causas criminales

² Así, en el caso de Argentina y otros países de América Latina ha sido muy importante el trabajo del INECIP y sus diversas oficinas locales; Fundación Paz Ciudadana, Universidad Diego Portales y CPU, en Chile; Corporación Excelencia en la Justicia, en Colombia; ICCPG, en Guatemala; Esquel y CLD, en Ecuador; Fespada en El Salvador; IMEJ, en México, y FINJUS, en República Dominicana.

vinculadas a hechos de corrupción.³ Numerosos y poderosos banqueros han terminado presos, luego de las diversas crisis económicas experimentadas en los últimos años en la región. Todo ello, sin contar a los militares enjuiciados precisamente por violaciones a los derechos humanos. Hoy, pareciera que por una u otra razón la agenda política de nuestros países vive pendiente de la última decisión que debe adoptar algún juez penal.

Por otra parte, nuestras sociedades han incrementado los índices de criminalidad. América Latina se ha convertido en la región más violenta del mundo, ya no por las desapariciones de personas, sino por la violencia cotidiana en nuestras grandes ciudades. Todas las encuestas de percepción pública sitúan los temas relativos a la seguridad ciudadana, como uno de los de mayor preocupación para la población. En los cuadros que siguen se muestra la magnitud del problema, tanto por el crecimiento explosivo que muestran las cifras, como por la situación abiertamente desmejorada de la región frente al resto del mundo.

GRÁFICO N° 1
Tasa de Homicidios cada 100.000 Personas⁴



³ Dos presidentes en ejercicio debieron dejar sus cargos por decisiones judiciales tomadas en procesos penales seguidos en su contra: Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

⁴ Fuente: United Nations: The Fifth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems. Citado por Christina Biebesheimer y J. Mark Payne, "IDB Experience in Justice Reform", IDB, Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Washington, 2001

Gráfico N° 2
Homicidios Intencionales en las Décadas de 1970 y 1990⁵

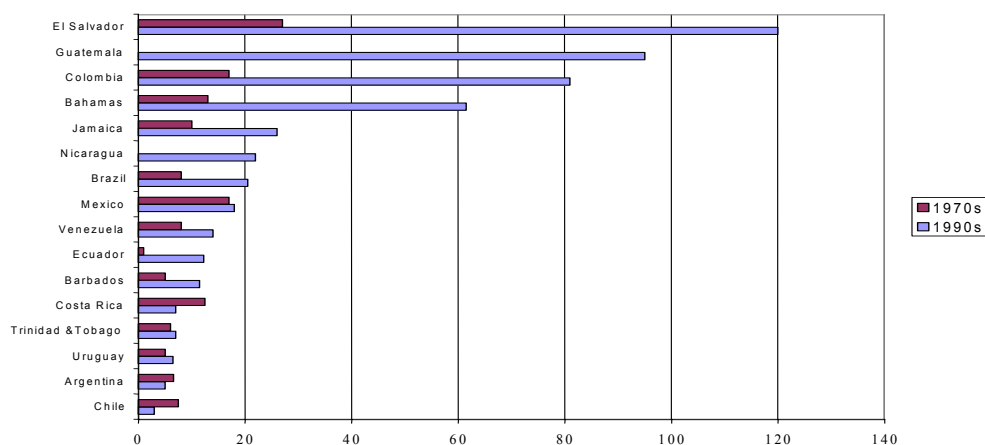
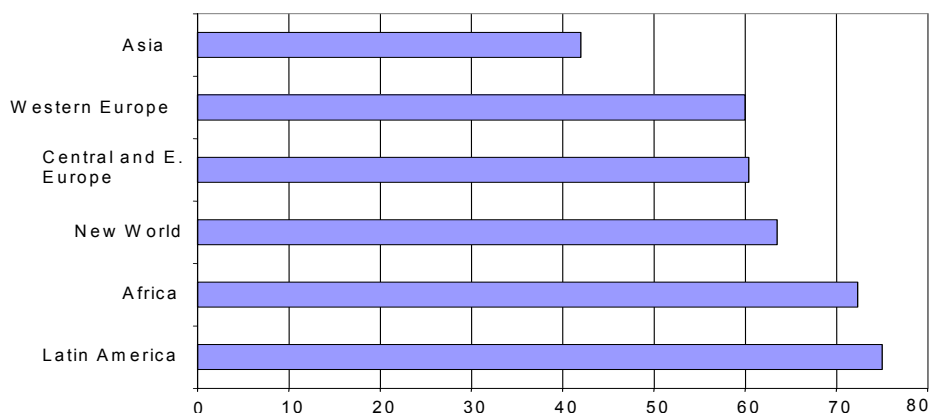


Gráfico N° 3
Porcentajes de Personas Víctimas por Cualquier Delito en zonas Urbanas, por Región (18989-96)⁶



⁵ Fuente: United Nations: The Fifth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems except for the cases of El Salvador and Guatemala. For El Salvador, “Los Retos del Desarrollo Sostenible y Equitativo”, Documento de Discusión, IDB. For Guatemala, Patrick Ball, et. al. “State of Violence in Guatemala, 1960-1996: A Quantitative Reflexion,” AAAS. Includes disappearances and assassinations for 1995. Note: For Uruguay data from the 1980s and 1990s is used. Citado por Christina Biebesheimer y J. Mark Payne, “IDB Experience in Justice Reform”, IDB, Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Washington, 2001.

⁶ Fuente: United Nations: Global Report on Crime and Justice, Graeme Newman, ed. New York: Oxford University Press (for the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention), 1999. P. 26. Citado por Christina Biebesheimer y J. Mark Payne, “IDB Experience in Justice Reform”, IDB, Sustainable Development Department, Technical Papers Series. Washington, 2001.

Otro estudio del BID⁷ indica que el costo total de la violencia como porcentaje del PIB se encuentra en América Latina y el Caribe entre el 5% y 25%, dependiendo de los países. El costo total de la seguridad privada como porcentaje del PIB está entre 8% y 25%. El costo total de la violencia doméstica como porcentaje del PIB se ubica entre 1.6% y 2%. El 59% de la población salvadoreña y el 46% de la guatemalteca opinan que la violencia y el crimen es su principal preocupación (superando otros temas como los de la pobreza y la desocupación).

Así las cosas, cualquier acción en el área de la justicia criminal, hoy cobra la mayor relevancia. Por una parte, la clase política está interesada en establecer procedimientos penales que den suficientes garantías a todos, incluidos a ellos. Por la otra, ven que reditúa políticamente desarrollar un sistema de justicia criminal capaz de darle respuesta -de algún tipo- a las personas que han sido víctimas de un delito y que, en términos agregados, sea más eficiente y eficaz a la hora de enfrentar el fenómeno delictual.

Lo paradójico del sistema procesal penal inquisitivo es que la cesión en materia de garantías que entraña, no tiene como correlato ninguna ventaja en términos de eficiencia. Es decir, el procedimiento inquisitivo al mismo tiempo que incumple derechos humanos es altamente ineficiente, acabando la enorme mayoría de las causas sin respuesta de ningún tipo. Tampoco es eficaz en el uso de los recursos, en buena medida por causa del llamado principio de legalidad, conforme al cual todos los hechos ilícitos deben ser investigados y juzgados de la misma manera, sin poderse discriminar entre ellos para encausar los recursos hacia aquellos delitos de mayor relevancia social o donde haya mejores posibilidades de éxito.

Las víctimas no reciben ninguna consideración especial, no siendo sus intereses una cuestión relevante para los actores del sistema, que sólo las consideran en la medida que sean para ellos una fuente útil de información. El conflicto les es expropiado a las víctimas por parte del Estado, con la lógica que es el orden jurídico el que se quebranta con el delito y no una simple relación entre particulares. Incluso el proceso penal genera fenómenos de doble victimización, producto del mal trato que durante éste experimentan los ofendidos.

Resulta atractivo en ese contexto una reforma que al menos en el discurso busca darle un amplio espacio y reconocimiento a los derechos de las víctimas, donde su participación y voluntad pasarían a ser determinantes para el curso de los juicios. Estas reformas ofrecen que los ofendidos serán permanentemente informados, que se les dará protección eficaz, se les reconocerá su derecho a oponerse a las decisiones que puedan perjudicar sus intereses y se instará a que esos mismos intereses sean satisfechos con el proceso, particularmente el de ser indemnizadas por las consecuencias del delito. Adicionalmente, estas reformas consultan la provisión de servicios especializados para su atención.

⁷ Situación de la violencia en Centroamérica, BID, División de Modernización del Estado y Sociedad Civil, Departamento Regional de Operaciones 2. http://www.iadb.org/etica/documentos/ar_sap_situa.ppt

Por otra parte, aun cuando los propulsores de la reforma siempre han rehuído adquirir compromisos en materias de seguridad pública, también ha resultado posible vender la reforma por su contribución a la lucha contra el delito. Ello por el cambio que significa entregarle al Ministerio Público la dirección de la investigación, lo que debiera generar un canal de comunicación más eficiente entre la labor policial y las decisiones judiciales, ganándose así en eficiencia. El carácter desformalizado de la investigación fiscal, así como la ausencia de las limitaciones en materia de competencia que por definición tienen los jueces, harían que el Ministerio Público pudiera acumular y procesar mucha mayor información que la que muchos jueces aislados estarán nunca en condiciones de hacer. El grado de discrecionalidad reglada que además se le entrega, a través de la oportunidad en sentido genérico, constituye la herramienta que permitiría dirigir los esfuerzos y recursos a la investigación de los hechos de mayor connotación social o donde los antecedentes permitieran efectivamente adelantar una pesquisa.

3. Amplitud de la reforma

Parte importante de la fortaleza de la reforma a la justicia criminal es que ella convoca a diversos actores e instituciones en el proceso de transformación, lo que tiene como ventaja no sólo recibir fuentes plurales de apoyo, sino también generar una suerte de círculo virtuoso por medio del cual los diversos actores e instituciones involucrados se controlan mutuamente, limitando las posibilidades de que alguien se desmarque de los objetivos iniciales del proceso de cambios. Esto no es lo que sucede con el común de las reformas judiciales, enfocadas más en la organización y funcionamiento de los tribunales de justicia, lo que facilita su cooptación por los intereses internos dentro de esa corporación.

La reforma procesal penal debiera importar cambios sustantivos tanto en los tribunales, como en el Ministerio Público y las instituciones de defensa. Persigue generar entre todas esas instituciones lógicas competitivas, lo que se debe a que los objetivos estratégicos de cada una estarán perfectamente diferenciados, cosa que no sucede en el procedimiento inquisitivo. El éxito del Ministerio Público en un juicio es distinto al de los Tribunales y obviamente debiera ser distinto al de la defensa. Eso no sucede así cuando fiscales y defensores son considerados simplemente como colaboradores de la justicia, como ocurre en los viejos sistemas. Fiscales y defensores pasarán ahora a estar interesados en que los jueces no subvencionen a la otra parte y esos mismos jueces estarán enfocados en que ni los fiscales ni los defensores desborden el ámbito propio de su acción.

Adicionalmente, la reforma también extiende sus efectos a los organismos auxiliares de la justicia. Todo el sistema de pericias se ve por lo pronto revolucionado con las exigencias de un juicio oral. Instituciones tan relevantes dentro de los países, como las policías, se ven de una u otra forma afectadas con los nuevos roles en la investigación criminal. Todo ello sirve nuevamente para sacar de su marginalidad a la reforma judicial.

Las reformas procesales penales sirven también para promover desde una forma más coherente todos los otros temas que tradicionalmente han estado ligados a la reforma judicial. La creación de los tribunales orales, por ejemplo, permite darle una nueva mirada a

los temas de independencia judicial, tanto en su variante externa, por la mayor relevancia y visibilidad que le da al trabajo de los jueces, como en su variante interna, donde se develan los inconvenientes de la forma de control que tradicionalmente han ejercido los superiores sobre los inferiores. Esto ha tenido consecuencias directas en cambios a los sistemas de carrera judicial, por una parte y al sistema de doble instancia, por la otra. La importancia y el sentido de la gestión judicial también se evidencian con la reforma. La gestión judicial deja de ser simplemente “tecnificar” los procesos judiciales, para alcanzar un contenido mucho más específico de la mano de las necesidades que impone el nuevo sistema. Sobre esto nos referiremos con mayor detención al momento de hablar sobre los principales problemas que han experimentado las reformas. La capacitación judicial, sobre la que tanto se ha hablado en la región y tan poco se ha hecho, cobra real sentido cuando se la vincula estrechamente a la implementación de un proceso de cambios. El tema de acceso a la justicia adquiere una nueva dimensión dada la exigencia que imponen los juicios orales de contar en forma real con la presencia de un defensor, lo que en los procedimientos escritos se satisfacía con la sola comparecencia formal de un abogado.

Finalmente, debe también destacarse que esta reforma moviliza a la comunidad jurídica más innovadora como no son capaces de hacerlo las otras. La idea de contar auténticamente con juicios en materia penal está sólidamente asentada en la historia de nuestro desarrollo jurídico. Fue uno de los componentes importantes del ideario independentista de nuestras naciones en el siglo XIX. Fue el objeto de numerosas, aunque abortadas, propuestas de cambio en los últimos dos siglos; así como de iniciativas de carácter regional, la más importante plasmada en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica que ha servido de inspiración para las legislaciones nacionales. En este sentido resulta fácil motivar tras ella a sectores importantes del mundo jurídico: académicos, jueces y abogados y lograr un grado alto de compromiso personal de ellos con el cambio, personas que ven en ésta, la oportunidad de concretar algo largamente anhelado y dejar así un legado fuerte hacia el futuro. Obviamente, ello no significa para nada que estas reformas rápidamente conciten unanimidad en la clase jurídica, pues hay muchos que la ven como una seria amenaza a sus intereses, pero da cuenta de un proceso tan fuerte que a la larga, en todos los países, ha sido capaz de imponerse frente a esas resistencias, siendo el claro ganador en la discusión jurídica. Particularmente notorio es eso en la reacción de los estudiantes de derecho y los jóvenes abogados, quienes mayoritariamente al aproximarse a los contenidos de los nuevos procedimientos sienten que se reencuentran con su vocación legal.

No debe olvidarse que esta reforma tiene poco de original: no se trata de otra cosa que traer a esta región los procedimientos que hace más de 200 años rigen en Europa e instituciones que desde siempre se han aplicado en las naciones Anglosajonas. Ello trae consigo otro factor que la hace políticamente atractiva: no se queda en un mero discurso crítico al sistema antiguo, sino que propone soluciones ya ampliamente probadas en otras latitudes. Este último factor se ha visto potenciado por la acción de las agencias de cooperación de países europeos y norteamericanos que han acompañado los procesos de reforma.

4. Reforma real

Tal como se anunciaba en un comienzo, quizás lo más relevante que haya que afirmar sobre los aspectos positivos de las reformas procesales penales en América Latina es que ellas se han traducido en cambios reales en la forma como operan los sistemas de justicia. Más allá de los problemas prácticos que ha habido en su implementación que más adelante veremos y que muchas veces han llevado a que no se obtengan todos los beneficios que se suponían, lo importante es que no se trata de una reforma puramente cosmética, como las ha habido tantas en el sector justicia. Era común que cada cierto tiempo los procedimientos judiciales sufrieran cambios, ajustando plazos o trámites, sin que ello supusiera jamás un cambio en la lógica que los anima. Incluso los intentos de introducir la oralidad en esos procedimientos, el área laboral es la característica, fueron rápidamente capturados y trastocados por la lógica tradicional del trámite, constituyendo las audiencias en la simple lectura de documentos o bien en la “teatralización” de antecedentes escritos ya conocidos por todos, sin ningún sentido o utilidad real.

En cambio, estas reformas han logrado asentar sólidamente la práctica de realizar juicios orales, con un auténtico debate entre las partes. Ciertamente, hay mucho que mejorar en ese sentido y las técnicas de litigación no se han expandido de la forma como debieran, pero se trata propiamente de juicios, lo que constituye la exigencia más elemental de un debido proceso.

Por otra parte, en todos los países se han realizado importantes inversiones para permitir el funcionamiento de los juicios orales y el resto del nuevo sistema, creándose cargos judiciales, de fiscales y defensores, construyendo y adaptando edificios, modificando en ciertos aspectos la gestión de las instituciones del sistema. Se han desarrollado también importantes esfuerzos de capacitación y de difusión con el fin de dar a conocer el nuevo sistema a los actores y al público en general.

Todo ello en un contexto y alentado por un movimiento importante de personas e ideas en torno a la reforma, lo que ha significado elevar los niveles del debate legal y, en algunos casos, mejorar el nivel profesional de los actores del sistema de justicia criminal. Esto se ha traducido en cambiarle en cierta medida la “cara” al sistema, contribuyendo a su mayor legitimidad y a la autoestima de sus operadores, los cuales, además, en varios casos han visto aumentadas sus remuneraciones. La vitalidad de este proceso ha puesto coto a la temida contrarreforma, la que bien pudo haberse aprovechado de los múltiples problemas que la implementación de un cambio tan radical significa, para volver atrás hacia los procedimientos inquisitivos. Más allá de algunas reformas que en ciertos países pueden interpretarse como retrocesos, en los hechos en ninguno de ellos ha habido una contrarreforma que haya puesto en cuestión las bases del nuevo sistema. También vale la pena resaltar que el dinamismo del proceso de reforma ha permitido ir corrigiendo los problemas detectados a medida que avanza la implementación.⁸

⁸ En el caso de Chile, por ejemplo, con posterioridad a un primer estudio realizado como parte de la primera versión del proyecto de seguimiento de CEJA, un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado un aumento considerable del número de juicios orales realizados. El primer informe hecho en Chile arrojaba que en las dos regiones en las cuales estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían

El público, al menos en el caso chileno, así lo percibe. Estudios realizados en ese país indican que si bien la mitad de la población no conoce la reforma (lo que se explica en parte porque ella aún no se encuentra vigente en todo el país), un 70% de los que sí la conocen creen que tiene un efecto positivo y sólo 7% negativo (Estudio Paz Ciudadana-Adimark, julio 2002, citado por Duce, inédito)⁹. Otro estudio encargado por el Ministerio de Justicia el 2002 a Adimark y aplicado sólo en las regiones donde la reforma se está implementando, indica que un 70% de los encuestados conoce o ha oído hablar de la reforma y un 71% cree que los juicios se han agilizado y un 68,1% que la justicia es más transparente.¹⁰ Este es uno de los beneficios más significativos asociados a la reforma, la mejora en la calidad de servicio judicial, algo unánimemente demandado por nuestros ciudadanos.

Otras ganancias generalizadas se encuentran en la mayor celeridad de las causas judiciales;¹¹ en el término de la delegación de funciones en la etapa de la decisión final, como consecuencia de la oralidad; en el mayor grado de independencia interna que adquieren los tribunales de base, cuando se consagran juicios en única instancia y en el efecto que han tenido estos cambios para motivar otras iniciativas de reforma al sector, para terminar con la suerte de esquizofrenia que se produce entre una parte de éste reformada y la otra funcionando de la misma forma como en la época de la colonia.

En todo caso, las situaciones distan mucho de ser homologables entre los diversos países. Hay grandes diferencias, más que en los modelos jurídicos seguidos (aunque allí también hay algunas), en los esfuerzos desarrollados en los procesos de implementación. Las diferencias en planificación, coordinación interinstitucional, preparación de los actores y principalmente capacitación, difusión entre la ciudadanía, adaptación de los servicios auxiliares y, en general, inversión de recursos, tiene una consecuencia directa aunque hasta la fecha aún no medida, en los resultados obtenidos.

realizado un total de 22 juicios orales. El Segundo Informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales del 2002 en las mismas regiones es de 281.

⁹ Duce, Mauricio. "Percepción Pública y Reforma Procesal Penal". Artículo publicado en Boletín Jurídico del Ministerio de Justicia de Chile, N°2-3, diciembre 2002.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Si bien no existen cifras comparadas al respecto, la observación de juicios efectuadas en el Proyecto de Seguimiento realizado por CEJA permite, con las limitaciones que en él se plantean, dar una idea aproximada de cuanto están durando los procesos en los países reformados que fueron objeto de dicho estudio. Así, el promedio total de duración entre el hecho punible y la realización del Juicio Oral es de 504 días. En el caso de Chile, por ejemplo, el promedio de duración es de 196 días, lo cual representa un gran avance si se tiene en cuenta que bajo el antiguo sistema un proceso criminal podía durar un promedio de 2 años sólo en primera instancia.

III. EL PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE CEJA¹²

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

Las instituciones que han hecho el rol de contraparte en cada país, son todas entidades con gran experiencia en los procesos de reforma judicial en el nivel local: INECIP, en Argentina; equipos de las escuelas de derecho de las universidades de Chile y Diego Portales, en Chile; un equipo vinculado a la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica; INECIP Paraguay; Fundación ESQUEL, en Ecuador; el Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES), de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) en ese país; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG); e INVERTEC IGT, en Venezuela.

Según lo dicho anteriormente, las reformas procesales penales, se debieran traducir en un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es, cómo funciona el sistema en el tratamiento de los diversos casos de que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez debieran dar cuenta de un nuevo paradigma, es decir, de una nueva lógica, que manifiesta o se supone al menos que expresa los valores que han sido planteados comúnmente como objetivos finales de las reformas. Sin embargo, existe la percepción de que estos procesos han mostrado en varias oportunidades debilidades en cuanto a su implementación lo que genera que sus resultados sean menos efectivos de los esperados.

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

De esta forma, el proyecto de seguimiento ha tenido por objeto contribuir a la producción de información acerca de los procesos de implementación de las reformas por la vía de intentar mostrar cómo están efectivamente funcionando los sistemas reformados, y determinar hasta qué punto los cambios esperados se han producido y/o frustrado, precisamente como producto de las debilidades de los procesos de implementación.

La metodología que se ha utilizado en este proyecto, en todas sus etapas, se traduce en una serie de instrumentos de recolección de información que fueron elaborados por la

¹² La Coordinación del proyecto de seguimiento ha estado a cargo del Coordinador Académico, Cristián Riego, la Directora de Programas, Luciana Sánchez, y los asistentes de proyectos Fernando Santelices y Seija Olave.

dirección del proyecto, junto con representantes de los equipos que tomaron parte en la primera versión el año 2001¹³. Sobre la base de ese conjunto de instrumentos, cada equipo local elaboró un informe con la información obtenida. De esta manera, los principales instrumentos utilizados fueron un cuestionario sobre el contenido de la reforma procesal planteada, el modo en que ésta fue implementada y la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica, y un conjunto de pautas destinadas a guiar la observación de los juicios orales que tuvieron lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional estudiado, en un determinado periodo de tiempo, normalmente un mes. A su vez, la recolección de la información y la elaboración de los informes estuvo constantemente supervisada por el equipo coordinador de CEJA.

Una vez elaborados los informes nacionales, cada uno de ellos fue sometido a un proceso de validación en su respectivo país, lo cual se realizó mediante reuniones de discusión en las que participaron diferentes actores del sistema, y cuyas conclusiones fueron recogidas por los estudios. Sobre la base de todo lo recopilado, se procedió a realizar un informe comparativo que pretende dar cuenta de los antecedentes más relevantes que han surgido como producto de la recolección de información llevada a cabo en cada uno de los países involucrados. Además, el informe pretende además identificar las tendencias generales que el análisis comparativo de los diversos estudios muestra.

La información utilizada proviene directamente de los informes nacionales, por lo que una cabal y detallada comprensión de este documento puede requerir la utilización de uno o más de los informes nacionales. Dichos informes son de responsabilidad de cada una de las instituciones y grupos locales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas auspició y contribuyó, en algunos casos, al financiamiento de su realización. El texto completo de los mismos se encuentra en la página web de CEJA, <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>.

¹³ Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (manual, documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en la sección de estudios de nuestro sitio web <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiamiento.phtml>

IV. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

1. Definición de roles, desconocimiento sobre cómo hacer sustantivamente funcionar el nuevo sistema.

Los nuevos sistemas procesales penales que surgen de las reformas son más complejos que los anteriores y su adecuado funcionamiento está condicionado a la permanente interacción de los diversos actores que no necesariamente persiguen los mismos objetivos. Esto supone definiciones muy fuertes de los diversos roles y la generación de un aprendizaje institucional muy intenso. Un primer conjunto de debilidades de los procesos de reforma se encuentra precisamente en esta área, la constitución de los nuevos roles y de sus respectivas metodologías de trabajo ha resultado difícil y los procesos de implantación, en general, han carecido de los impulsos y las energías necesarias para producir esos cambios de manera sistemática. Estos problemas son observables respecto de todas las instituciones involucradas y operan en diversos niveles de su actuación. En esta sección nos referiremos a los aspectos que nos parecen más problemáticos, relativos a los actores característicos como son el Ministerio Público y la defensa.

a) Tendencia del Ministerio Público a reproducir la Instrucción tradicional

Una tendencia general identificada en la mayoría de los países que formaron parte del estudio, fue la inclinación del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Es claro que uno de los principales propósitos de las reformas fue el de superar uno de los aspectos más criticados de los sistemas inquisitivos como era la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema así como una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo. Éste que en la práctica constituía el centro del proceso penal inquisitivo, consistía en la acumulación de información respecto de cada uno de los casos, por medio de un expediente escrito. Estos expedientes eran en general tramitados de modo burocrático, por medio de la aplicación de una pauta de diligencias sin que existiera un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada caso. Estos trámites por su parte eran desarrollados por medio de un sistema generalizado de delegación de funciones que transfería mucho poder informal a funcionarios subalternos generando espacios para la corrupción. Otra característica de la instrucción inquisitiva consistía en la inexistencia de facultades discrecionales para la desestimación de las causas sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad. Como producto de esta situación los sistemas solían verse atochados con una innumerable cantidad de casos sin que los jueces u otros funcionarios pudieran seleccionar los más relevantes o aquellos con mejores perspectivas de éxito, ni tampoco pudieran buscar formas alternativas de solución de los

conflictos. El resultado era entonces una generalizada ineficacia del sistema, que no podía, en el hecho, abocarse a tal cantidad de casos, y el desarrollo de sistemas de selección informales muchas veces arbitrarios y a lo menos oscuros.

A partir de esa perspectiva, el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje lo constituye el traspaso de esta tarea desde los órganos judiciales al ministerio público. Este cambio apuntó, por una parte, a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución y, por otra, se trató de desformalizar la actividad de persecución desligándola de todos los formalismos y limitaciones operativos propios de la ritualidad judicial, traspasándola a un órgano administrativo que, en teoría, podría desarrollar métodos de trabajo nuevos, orientados a la eficacia.

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los Ministerios Públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y en algunos casos han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los Ministerios Públicos aparecen después de la reforma como actores institucionales importantes, a lo menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

CUADRO N° 1
N° DE FISCALES, TASA DE FISCALES POR CADA 100MIL HABS,
N° DE DENUNCIAS Y TASA DE DENUNCIAS POR FISCAL

	N° Fiscales	Fiscales cada 100 mil habs.	Denuncias	Denuncias x Fiscal
Córdoba (Argentina) ¹⁴	100	8,5	32.378	324
Costa Rica ¹⁵	252	6,5	122.239	485
Chile ¹⁶	129	4,1	157.737	1223
Ecuador ¹⁷	323	2,7	122.180	378
El Salvador	647	9,9	92.888	144
Guatemala ¹⁸	545	4,5	222.436	408
Paraguay ¹⁹	179	3,2	33.305	186

No obstante, los informes de los diversos países muestran una tendencia general que se traduce en una limitada capacidad de innovación de los Ministerios Públicos en relación con sus nuevas facultades. La tendencia generalizada parece ser la de reproducir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, esto significa básicamente, que el trabajo se

¹⁴ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Estadísticas CEJA.

¹⁵ Datos año 2001, fuente: Reporte Anual CEJA y Banco Mundial.

¹⁶ Datos correspondientes al ingreso de causas desde el 15 de marzo del 2002 al 15 de marzo del 2003, sobre 5 regiones del país, fuente: Boletín estadístico Cuenta Pública 2003 del Ministerio Público.

¹⁷ Datos año 2002, fuente: Informe Ecuador.

¹⁸ Datos año 2001, fuente: Informe Guatemala.

¹⁹ Datos año 2000, fuente: Proyecto de Seguimiento CEJA, Banco Mundial y Reporte Anual CEJA.

asigna de modo individual a cada fiscal de acuerdo con algún mecanismo de turno o territorial; que cada fiscal toma autónomamente las decisiones en cada caso, y que su método de trabajo consiste en la acumulación de información en un expediente relativamente formalizado y rutinizado en cuanto a la secuencia de trámites con los que se va completando.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes. Por ejemplo, en Ecuador, Chile y Guatemala, los Ministerios Públicos han tendido a constituir equipos de trabajo en que los casos se puedan manejar de forma diferenciada de acuerdo a diversos criterios, no obstante esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

En otros lugares, como en Guatemala y Chile, se ha constatado que existen iniciativas destinadas a generar evaluaciones tempranas de los casos, de manera de dar salida a muchos de ellos por la vía de un uso amplio de desestimaciones o salidas alternativas sencillas. Para eso se han generado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y que puedan entonces generar criterios estandarizados al respecto.

No obstante, en la mayoría de los casos lo que se comprueba es una muy limitada capacidad de los Ministerios Públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que nos se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de aquellos verdaderamente importantes, genera una demora generalizada en el sistema y además ofrece amplios espacios para la reinstalación de una selectividad oscura que puede llegar a ser arbitraria o incluso corrupta.

CUADRO N° 2 USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRESIONALES POR FISCALÍA

Córdoba ²⁰	1%
Costa Rica	64%
Chile ²¹	61%
Ecuador ²²	2%
El Salvador ²³	26%
Guatemala ²⁴	4%
Paraguay ²⁵	10%

²⁰ Según actuaciones ingresadas ante juzgados de control y las desestimaciones y juicios abreviados resueltos. Fuente: estadísticas del año 2001 del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

²¹ datos al año 2002, Informe de Chile 2° versión.

²² datos año 2002

²³ datos 2001

²⁴ datos 2001

²⁵ datos 2001, Proyecto Seguimiento

Esta tendencia a reproducir el método tradicional de instrucción en el Ministerio Público se traduce también en una muy limitada utilización de los caminos procesales más breves que los nuevos Códigos han introducido. En muchos de los países estos métodos previstos para las etapas tempranas y los casos más sencillos, por ejemplo, los delitos flagrantes en los que hay confesión, no se utilizan del todo, es decir, aún en aquellos casos más sencillos se procede a abrir una investigación que se prolonga por un tiempo importante y aun si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos (procedimiento abreviado) se hace esto en una etapa tardía, habiéndose invertido una gran cantidad de tiempo y recursos en el caso.

b) Defensa Formal

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países en que ha existido reforma. Hay algunos de ellos como Ecuador donde la precariedad de medios es tan marcada, que en realidad es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, que tiene aproximadamente tres millones de habitantes y cuatro defensores públicos que cubren no sólo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.

No obstante, también es una tendencia importante observable en varios países, que la reforma ha ido acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla por si mismos, los que suelen ser una gran cantidad de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas lo que se observa es que se han instalado sistemas de defensa que han provisto de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de proveer defensa profesional en cada uno de los casos que han sido conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

CUADRO N° 3 NÚMERO Y TASA DE DEFENSORES Y TASA DE FISCALES

	Defensores	Tasa de defensores por cada 100 mil hab.	Tasa de Fiscales por cada 100 mil hab.
Córdoba	17	1,4	8,5
Costa Rica	223	5,7	6,5
Chile	83	2,6	4,1
Ecuador	32	4,3	2,7
El Salvador	278	0,3	9,9
Guatemala	471	3,9	4,5
Paraguay	96	1,7	3,2

Durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países se constató que en ellos hacía su aparición un defensor y que éste efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de esto es el siguiente cuadro en que se da cuenta del promedio de actuaciones probatorias promovidas por los defensores, en relación con las promovidas por los fiscales:

CUADRO N° 4
ACTIVIDAD PROBATORIA²⁶
(número total de pruebas presentadas en juicios observados)

	Fiscal	Defensor
Córdoba	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

No obstante, a pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan a plantear que aún falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar mejor encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos es, en general, más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación, en cuanto a las posibilidades de capacitación, con que cuentan los defensores. En general, estos no han sido entrenados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, y tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

El segundo problema que enfrentan los defensores dice relación con que los recursos que tienen, incluyendo su propio tiempo, están básicamente abocados a su actuación en las

²⁶ Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador, sin embargo, la información se muestra en otra medida. Ecuador la exhibe en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba, así por ejemplo, la fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador expone la información en términos de frecuencia de casos; así por ejemplo, la fiscalía presentó en 54 casos entre 1 y 5 testigos, en tanto que la defensa lo hizo en 14 casos entre 1 y 5 testigos.

audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse profundizado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública da cuenta de que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con la fiscalía. En general, los defensores no tienen incentivos muy fuertes para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, aún hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud más bien de cierta docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión, ni una definición más precisa de cuál es la tarea de un defensor.²⁷ La cuestión de la organización del sistema de defensa con ese fin, parece una tarea todavía pendiente que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

2. Falta de conexión con la reforma en materia de gestión. Necesidad de un nuevo modelo de gestión acorde con el sistema oral.

En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema que probablemente constituye la dificultad más visible que está enfrentando el proceso de introducción de procedimientos orales. Esta es, la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En la mayor parte de los países estudiados el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer de los juicios orales²⁸. De hecho, estos tribunales constituyen en muchos lugares una de las principales inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus primordiales elementos simbólicos.

²⁷ En muchos lugares los defensores ocupan parte importante de su tiempo realizando entrevistas que no son útiles para su caso, sino más bien tienen un sentido asistencial, que bien podría hacer otro profesional.

²⁸ Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales, no obstante, en Córdoba la reforma aumentó el número de Cámaras criminales. Tampoco en Ecuador existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que la función de juicio la pasaron a cumplir los antiguos tribunales.

CUADRO N° 5
NÚMERO DE TRIBUNALES, JUECES DE TRIBUNAL ORAL Y NÚMERO
DE JUECES ORALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	N° Tribs.	N° Jueces	N° Jueces c/ 100 mil habs
• Córdoba ²⁹	11	33	2,8
• Costa Rica	11	112	2,9
• Chile ³⁰	23	69	2,2
• Ecuador	43	129	1
• El Salvador	21	63	1
• Guatemala	43	129	1
• Paraguay ³¹	–	48	0,9
• Venezuela ³²	33	33 ³³	–

Como se observa en el cuadro, en todos los casos existe una cantidad relevante de jueces encargados de cumplir la tarea de realizar los juicios orales. En prácticamente todos los países surgió como primera constatación que los juicios, efectivamente realizados por estos tribunales en el plazo de un mes, parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto.

²⁹ Corresponde a 11 Cámaras en lo Criminal, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Proyecto de Seguimiento 2001.

³⁰ Según número definitivo de jueces establecidos por la ley para la Primera y Segunda etapa de Implementación, las que abarcan 5 de las 13 regiones del país, correspondientes a las regiones II, III, IV, VII y IX.

³¹ No contempla número de tribunales ya que de los jueces penales se sortea la integración para el tribunal. Se conoce en tribunal colegiado de 3 miembros.

³² No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

³³ Cifra correspondiente a los 33 tribunales de Juicio del Área Metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un tribunal colegiado compuesto por 1 juez profesional y 2 escabinos, estos últimos, ciudadanos elegidos por sorteo cada 2 años.

CUADRO N° 6
CANTIDAD DE JUECES, JUICIOS OBSERVADOS Y PROMEDIO DE
JUICIOS CONOCIDOS POR JUEZ EN EL PERÍODO OBSERVADO

	N° juicios	N° jueces	N° juicios x juez
Córdoba	31	33	0,9
Costa Rica	54	28	1,9
Chile ³⁴	416	60	6,9
Ecuador	59	36	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la fase final de los procesos y tratándose en algunos de casos de reformas de muy reciente instalación, la explicación podía no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos y de hecho, en Chile por ejemplo, un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado con posterioridad al primer estudio un aumento considerable del número de juicios realizados³⁵. No obstante, pareciera que el problema tiene que ver con una circunstancia radicada principalmente en los propios tribunales y que dice relación con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En El Salvador por ejemplo, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan y aguardan largos períodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre importante de los juicios que se agendaban en un cierto periodo de tiempo, de hecho, no tenían lugar, tal como muestra el cuadro siguiente:

³⁴ Información correspondiente a cifras nacionales de las primeras 2 etapas de implementación del nuevo sistema, según 2º Informe de Evaluación. El número de jueces corresponde a la dotación inicial de jueces. De acuerdo a la observación de juicios realizados en el período de un mes en las 2 regiones correspondientes a la primera etapa de implementación, como parte del primer Informe realizado el año 2001, las cifras indicaban que para 27 jueces se habían realizado 28 juicios, promediando 1 juicio por juez.

³⁵ El primer informe realizado en Chile arrojaba que en las dos regiones en las cuales estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El Segundo Informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales del 2002 en las mismas regiones es de 281.

CUADRO N° 7
JUICIOS AGENDADOS Y REALIZADOS

	Juicios agendados	Juicios realizados	%
Córdoba	117	97	83%
Costa Rica	179	54	30%
Chile ³⁶	65	64	98%
Ecuador	222	59	27%
El Salvador	170	69	41%
Guatemala	50	38	76%
Paraguay	17	13	76%
Venezuela ³⁷	(867)	(144)	(17%)

La situación descrita obedece en nuestra opinión primordialmente al hecho de que los procesos de reformas no se han encargado de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales. Con la sola excepción de Chile, la introducción de procedimientos orales no estuvo acompañada de un cambio del sistema de administración de los tribunales, por el contrario, los nuevos tribunales encargados de conocer los juicios orales reprodujeron la estructura administrativa propia del sistema inquisitivo. Esto se traduce en que no existe un personal especializado en la gestión administrativa, sino que esta gestión es dirigida por los jueces, quienes gobiernan directamente su despacho y cuentan con el auxilio de secretarios y actuarios o escribientes asignados directamente bajo su mando y responsabilidad. Cada juez o tribunal colegiado dispone a su personal del modo que considere conveniente de acuerdo a su experiencia y, en general, no existen procesos de trabajo estandarizados para el conjunto del sistema.

La principal dificultad reside en que todo ese aparataje administrativo está concebido para la tramitación de los casos de acuerdo con el sistema escrito y resulta coherente con él. El método de trabajo utilizado consiste en el desarrollo de los procesos judiciales por medio de la incorporación de la información y de las resoluciones en el expediente que constituía la materialización del proceso. Este expediente está altamente formalizado y en consecuencia los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas. El expediente, por otra parte, se construye bajo la

³⁶ Cifras correspondientes a las estadísticas del tribunal de Juicio Oral de Antofagasta, II Región. De acuerdo a las cifras de la Observación de Juicios del Primer informe de Chile, de un total de 35 juicios se realizaron efectivamente 28, lo cual corresponde a un 80%.

³⁷ La información de Venezuela consta en términos del total de juicios agendados en el Circuito Penal de Caracas.

responsabilidad directa de los jueces a través del método de delegación de funciones y por eso es necesaria una relación directa de confianza y dependencia entre funcionarios y jueces.

El problema se produce al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo. La producción de las audiencias es una tarea que tiene su propia lógica, el énfasis está puesto en el resultado: que la audiencia se realice, y no en el proceso como en el sistema anterior, en que la tarea consiste en que el expediente se complete de forma apropiada. Los problemas se generalizan porque el aparato administrativo cumple con todas las formalidades, pero el resultado no se produce, se notifica debidamente a todos los que deben acudir, se envían los oficios necesarios, pero algunos no convocados no aparecen, porque por ejemplo, tienen otras audiencias a esa misma hora. La tarea de producción requiere otra aproximación mucho más desformalizada, supone por ejemplo que los encargados adopten una actitud más dinámica, que desarrolle métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se desarrolle una amplia coordinación interinstitucional. La experiencia de varios países da cuenta de que con el método antiguo la realización o no de las audiencias depende en gran medida de la voluntad de los jueces. Hay algunos de ellos que tienen especial entusiasmo o compromiso con la realización de juicios, desarrollan una labor proactiva para garantizar la comparecencia de todos y efectivamente hacen los juicios. Otros, en cambio, cumplen formalmente todos los trámites y se benefician de la baja carga de trabajo que el fracaso de las audiencias supone, sin que nada haya que reprocharles ya que el funcionamiento administrativo del tribunal así está dispuesto.

Es verdad que en varios países, como Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Venezuela, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza, no obstante, ellos no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias ni están en su génesis ligados al esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo que es la idea de trabajo que supone completar un expediente formal, aún cuando se hayan hecho cambios sustantivos a la organización judicial, tales como la creación de secretarías y servicios comunes.

Las consecuencias de ésta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias, también en muchos casos generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y por lo tanto para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber los juicios que tendrán lugar, deberá acceder al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se da en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación de las audiencias. Esto en algunos casos se debe a que sólo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, entre otras diligencias. Este uso se encuentra muy generalizado, siendo los

retrasos muchas veces de varias horas, sin avisos oficiales, y generando que en los hechos el juicio deje de ser público puesto que es muy difícil acceder a éste.

Otra práctica derivada de la inadecuación administrativa y que agrava el problema consiste en que los tribunales, ante la constatación de que muchas audiencias fracasan, citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice. La dificultad radica en que esto agrava los problemas de descoordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema reciben mayores demandas sin conocer a cual deben acudir porque a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.

Estos problemas de organización de las audiencias tienen además un enorme impacto sobre los otros organismos involucrados en el proceso, especialmente en el Ministerio Público, la defensa, policía, servicios penitenciarios, servicios periciales, entre otros. Como producto de la falta de certeza y eficacia de los tribunales se generan para estos otros órganos demandas de tiempo excesivos, tiempos muertos, dificultades de coordinación, todo lo cual distorsiona su funcionamiento.

Una noción que en algunos países está bastante generalizada consiste en decir que los juicios orales fracasan como producto de la poca disposición del público a participar en ellos, si bien esto último puede ser cierto, las constataciones de los estudios muestran que de las causas de los fracasos de las audiencias, una proporción muy importante se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales e incluso jueces, todo lo cual tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aún tratándose de este último, las citaciones que se despachan se tramitan de modo muy formal y no se desarrollan contactos personales que puedan significar compromisos de asistencia. A su vez, el incumplimiento de fechas y horarios desincentiva a los que si asisten. En suma, nos parece que mientras no se haga un esfuerzo sistemático por organizar las audiencias de modo más profesional resulta muy difícil evaluar hasta qué punto la falta de colaboración de la población es un problema grave.

Cabe resaltar que en países como Venezuela, El Salvador y Guatemala, se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias, la cual consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban en algunos casos atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso se trata de una situación extrema dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que sólo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio, y si este efecto no se produce la medida pierde toda legitimidad.

En el caso de Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo se pudo constatar que la infraestructura en que funcionan los tribunales resulta muy inadecuada para el ejercicio que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la mala accesibilidad de las salas de audiencia o al propio edificio en el que éstas se encuentran.

No obstante, el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. En el caso de Chile, la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los tribunales de garantía y de juicio oral, todos los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó todo un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema se ubica el administrador, que es un profesional del área de la gestión que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre los cuales, se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este plan de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores al de los demás países en la organización de las audiencias especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, son temas para los cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile ha enfrentado también problemas, el más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y sobre todo la resistencia de los mismos jueces a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

V.- CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

En síntesis, los procesos de reforma a la justicia penal se han desarrollado con gran fuerza durante un periodo bastante largo de tiempo en diversos países de América Latina. Durante ese tiempo se ha acumulado una importante experiencia que vale la pena examinar con el fin de extraer lecciones útiles para los próximos años.

Es posible afirmar en primer lugar que los problemas de la justicia penal siguen siendo graves y urgentes. Los países latinoamericanos deben resolverlos con miras a generar condiciones de gobernabilidad elementales para su desarrollo político, social y económico. Frente a esa necesidad, las reformas a la justicia penal siguen constituyendo una propuesta con gran capacidad de convocatoria, centralidad y radicalidad necesarias para generar una dinámica de cambios e innovación en un área tradicionalmente muy refractaria a los procesos de modernización.

La experiencia de los países que han llevado a cabo procesos de reforma da cuenta del vigor de ellos, del proceso de inversión muy importante que han logrado convocar y de la instalación en los diversos países de nuevas expectativas para un sistema que tradicionalmente se veía desde una perspectiva desesperanzadora. En la práctica y pese a sus defectos, los procesos de reforma han generado, (y continúan haciéndolo) los mayores espacios de innovación en el conjunto del sistema judicial.

Por otra parte, los procesos de implementación de las reformas han mostrado grandes debilidades, lo que ha generado que los cambios postulados se hayan concretado parcialmente y en consecuencia, sus resultados se han visto limitados, especialmente, en relación con el mejoramiento de los servicios que se ofrecen a los usuarios.

Es a partir de este diagnóstico que surge la necesidad de encarar sistemáticamente la tarea de desarrollar los instrumentos técnicos que permitan abordar los aspectos deficitarios del proceso de implementación. Al mismo tiempo se hace inevitable generar los espacios institucionales y políticos que permitan dar un segundo impulso al proceso de reforma, el cual debe consistir precisamente en completar el proceso de implementación, aplicando soluciones técnicamente idóneas en todos aquellos aspectos que presentan los problemas más agudos.

Las aristas que parecen más críticas y para las cuales es necesario encontrar o crear soluciones dicen relación, en general, con la necesidad de generar sistemas de gestión modernos para los diversos organismos que cumplen funciones dentro de los nuevos sistemas procesales. Al mismo tiempo, es importante generar mecanismos de capacitación innovadores que entrenen apropiadamente a los diversos actores en el desempeño de sus nuevos papeles y que refuercen sus definiciones de rol al interior de sistemas altamente complejos como son los nuevos procesos acusatorios. Por último, es preciso apoyar sistemas de monitoreo y seguimiento de los procesos de reforma, tanto institucionales como independientes, con el fin de generar un debate vigoroso que identifique los problemas y presione a su pronta corrección.

CEJA, desde su creación , ha desarrollado esta tarea y continuará haciéndolo, poniendo énfasis en el mejoramiento de la disponibilidad de instrumentos técnicos para el proceso de implementación de las reformas procesales penales. Para cumplir con las metas y objetivos trazados, CEJA pretende recurrir a la experiencia de los países de la región, pues los hay que exhiben soluciones exitosas en algunas áreas, las que por cierto pueden ser replicables en otros. Particularmente útil en esa tarea será aprovechar el conocimiento adquirido por países de mayor desarrollo, especialmente de aquellos que por siglos vienen enfrentando los desafíos de hacer funcionar correctamente sistemas acusatorios.

Para lograr este cometido, CEJA promueve el intercambio y el conocimiento mutuo de los actores de los procesos de reforma de los diversos países, la investigación tanto acerca de los problemas que enfrentan, como de los mecanismos para su solución y difunde los métodos y sistemas que se han mostrado como más exitosos.