

DEFICIENCIAS PRINCIPALES EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA: PROPUESTAS DE MEDIDAS CORRECTORAS

Edgardo BUSCAGLIA

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *La jurimetría como instrumento de reformas legales y judiciales*. III. *Conclusión*.

I. PRELIMINAR

Las deficiencias que impiden la efectividad de los sistemas de justicia en su lucha contra delitos de alta complejidad obedecen a causas interrelacionadas que afectan a todos los eslabones del sistema (policía, fiscalías, juzgados y sistema penitenciario). En este sentido, responsabilizar a un solo eslabón o a otro por los defectos sistémicos en el procesamiento de causas nunca conduce a la identificación de medidas correctoras que remedien los problemas latentes en el sistema en su conjunto.

Los estudios llevados a cabo en diferentes países demuestran que una alta calidad de la justicia compatible con un desarrollo socioeconómico sostenible requiere de una transparente, consistente, coherente y predecible interpretación de normas penales y civiles exentas de abusos de discrecionalidad sustantiva y procesal. Esto, a su vez, requiere que los jueces fundamenten y motiven sus resoluciones adecuadamente. Sin embargo, cabe decir aquí que, con base en estudios llevados a cabo en treinta y siete países, erradicar los abusos de discrecionalidad sistémicos ha de-

mostrado ser una política clave para el mejoramiento de la efectividad del aparato de administración de justicia. Este tipo de abusos también está ligado a los altos niveles de corrupción judicial observados y percibidos por los ciudadanos y las organizaciones.¹

Diferentes estudios se han focalizado en identificar las causas de la inoperancia y corrupción existente en determinados sistemas de justicia.² Estos estudios normalmente proporcionan un análisis, raras veces cuantitativo y muchas veces cualitativo, de la efectividad en el impulso y procesamiento de causas llevadas principalmente por las procuradurías o por los juzgados mexicanos. Sin embargo, estos enfoques no son sistémicos, ya que no realizan un análisis interactivo de todos los eslabones del sistema de justicia mexicano, en cuanto a, por ejemplo, los factores perniciosos dentro del ámbito policial y del trabajo de los jueces, que impacta negativamente en la labor que realizan los fiscales. Estos estudios sólo identifican las causas inmediatas de la lentitud y baja calidad de las resoluciones emitidas por fiscales y/o jueces en juicios penales de diferentes tipos. Sin embargo, estas contribuciones sólo proporcionan una fotografía estática de la capacidad de jueces y fiscales de atender sus causas, sin hacer una apropiada referencia a los costos de acceso y procesamiento que enfrentan las víctimas del delito al llevar sus denuncias al sistema judicial. Es la naturaleza y los defectos que se producen en la interacción entre los eslabones del sistema lo que también explica gran parte de la inoperancia existente.

Otros estudios utilizan análisis económicos del derecho para así determinar las causas subyacentes de la poca efectividad de

¹ Buscaglia, Edgardo, *Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*, Stanford, Hoover Institution Press, 1999; Buscaglia, Edgardo y Van Dijk, Jan, *Global Trends Report on Corruption and Organized Crime*, Vienna, UNODC, 2003.

² Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

los sistemas judiciales a nivel mundial. Por ejemplo, Buscaglia³ y Dakolias⁴ prueban que la falta de efectividad, la inseguridad jurídica y los altos costos de acceso a la justicia civil y penal están íntimamente ligados a los siguientes factores:

- Altos niveles de complejidad procesal y administrativa inherentes en los códigos procesales.
- Falta de activismo gerencial de los jueces y secretarios de juzgado que no están en condiciones o dispuestos a aplicar técnicas de manejo de causas, ajustadas a la alta complejidad de algunos tipos de casos.
- Falta de capacitación del personal de apoyo al juzgado, fiscalías y policías en la instalación y manejo de tecnología de punta (por ejemplo, sistemas de seguimiento de casos).
- Alta frecuencia de abusos de discrecionalidad sustantiva, procesal y administrativa, medidos a través del minucioso examen de expedientes judiciales.
- Falta de información sobre los pasos a seguir en las diferentes etapas del proceso, posteriores a la presentación de la demanda.
- Falta de un servicio civil de carrera para empleados administrativos que apoyan el trabajo de jueces, fiscales y policías, lo que ocasiona débiles incentivos para alcanzar mayores niveles de idoneidad y eficacia sistémica.
- Carencia de sistemas de control internos en los juzgados penales y fiscalías que afectan la calidad de las resolucio-

³ *Judicial Corruption in Developing Countries...*, cit., nota 1; Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas, "A Quantitative Analysis of Judicial Sectors in Latin America", *International Review of Law and Economics*, vol. 21, 1997.

⁴ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María, *Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia*, Washington, D. C., Georgetown University, 1995; *id.*, *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador*, Washington, D. C., World Bank.

nes judiciales a lo largo de los eslabones del sistema (por ejemplo, débil rol de los consejos de la judicatura, ausencia de tribunales colegiados combinados con audiencias públicas, y un débil rol del supervisor en las fiscalías).

- Altos niveles de corrupción judicial y policial, lo que también aumenta los costos de acceso a la justicia.
- Un excesivo número de instancias de apelación de sentencias e interlocutorias en causas penales que ocasionan altas cargas de casos e incentivos hacia la litigiosidad en materia penal y civil.
- Una defectuosa asignación de recursos presupuestales, sin prestar atención al impacto que el aumento de ciertas partidas clave tiene en el aumento de la oferta y la demanda de servicios judiciales.⁵

Todos estos factores están ligados a variables causantes de la falta de operatividad y baja efectividad del sistema de administración de justicia en su capacidad para combatir la inseguridad jurídica. Los estudios realizados por Buscaglia y Dakolias⁶ en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela, prueban la relevancia de estas conclusiones en Latinoamérica. Estas conclusiones han sido verificadas a través de estudios empíricos validados mediante técnicas científicas de medición realizadas en el interior de los juzgados y fiscalías.

En materia penal, el trabajo de Buscaglia⁷ señala las siguientes lecciones internacionales y mejores prácticas que logran reducir los índices de impunidad y, por tanto, fomentar el crecimiento económico. Estas medidas, que deben ser consideradas

⁵ Cuando se refiere a México, Moisés Moreno destaca algunos de estos aspectos como causa de la crisis por la que atraviesa el sistema de justicia penal mexicano. Véase Buscaglia, Edgardo *et al.*, *El sistema de justicia penal y su reforma: teoría y práctica*, México, Fontamara, 2005.

⁶ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María, *An International Comparative Study of Court Performance*, Washington D. C., World Bank, 1999.

⁷ *Judicial Corruption in Developing Countries...*, *cit.*, nota 1.

durante el proceso de delineación e implementación de reformas judiciales, incluyen los siguientes elementos:

- Es necesario un pacto político previo que incluya a los partidos políticos en el que se firme un acuerdo nacional que delinee los componentes estratégicos y la naturaleza tanto procesal como sustantiva que debe contener un paquete de reforma judicial (esta lección de las experiencias internacionales exitosas no fue seguida en México durante la propuesta de reforma judicial del presidente Fox en el 2004).
- Las características técnico-jurídicas de una reforma deben surgir operativamente de los actores del sistema a través de programas de capacitación y talleres de consulta previos a la propuesta de reforma, y luego canalizados a las comisiones del Poder Legislativo (esta lección tampoco fue seguida en México durante la propuesta de reforma judicial en 2004).
- Tener en cuenta las relaciones entre los eslabones del sistema de administración de justicia (policías, fiscalías y jueces), incluyendo los impactos extrasistémicos de las propuestas (esta lección no fue contemplada en el proyecto de reforma judicial en 2004).
- Las reformas judiciales no tendrán el impacto esperado porque sus propuestas no respetan un proceso consensuado de cambios en hábitos, usos y costumbres dentro de las organizaciones judiciales existentes, y no contemplan la evolución en la naturaleza socio-jurídica de una nación (muchas veces los trasplantes parciales de reformas judiciales de otros países se rechazan a través de una contra-reforma judicial).
- La separación absoluta de las funciones de investigación, instructora y juzgadora como incentivo para evitar posibles abusos de discrecionalidad. El juez que ha dirigido la instrucción debe abstenerse luego de dictar autos en los

que da ésta por concluida. Deben establecerse criterios objetivos de contaminación procesal, marcándose aquellas resoluciones judiciales que determinan necesariamente pronunciamientos de fondo sobre los aspectos sustanciales del objeto del proceso. En este sentido, el juez que haya dictado aquélla no puede participar en la fase de juicio.

- Combatir las transferencias indebidas o insuficientemente justificadas de los procesos penales a jurisdicciones geográficas alejadas de los lugares del delito, ya que, en primer lugar, cercena la capacidad de las víctimas y de sus familiares para participar como testigos en el proceso penal y de ejercer su reconocimiento legal como partes procesales civiles legitimadas para actuar, ejercer acciones, e interponer recursos; y en segundo lugar porque fomenta la corrupción judicial al permitir que jueces que han sido comprometidos por las partes atiendan causas y emitan fallos que favorezcan o perjudiquen los intereses del acusado. En este sentido, la decisión de acordar traslados debe producirse por causas objetivas, graves y justificadas que consten en una resolución motivada susceptible de recursos y previa audiencia de todas las partes interesadas. Una vez acordados los traslados, la asignación del procedimiento a otros jueces debe realizarse por sorteo aleatorio verificable.
- La introducción o activación de sistemas de constricciones internas y de controles. Estos sistemas deben exigir el estricto cumplimiento de los plazos legales de instrucción, juicio y sentencia, estableciéndose, por ejemplo, plazos máximos improrrogables de prisión preventiva. La utilización de tribunales colegiados también tiene la capacidad de ejercer un control mayor sobre la calidad de las resoluciones y fallos. En este sentido, deben extremarse las exigencias de responsabilidades administrativas, y en su caso penales, a los funcionarios por dolo o negligencia ligada a abusos tales como dilaciones indebidas, malos tratos a los

detenidos, o pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales. También es necesario un control externo ejercido por la sociedad civil. Por ejemplo, control por parte de los colegios de abogados de la actuación de los defensores públicos o por el colegio de médicos de la de los médicos legistas.

- Combatir los abusos de discrecionalidad en la valoración de la prueba a través de, por ejemplo, la encomienda de enjuiciamientos a tribunales colegiados. La valoración conjunta de la prueba por un grupo de jueces, y no por uno solo, ha demostrado⁸ que impacta en la disminución de los abusos de discrecionalidad procesal al fomentar la determinación objetiva de la prueba y la construcción adecuada de la prueba indiciaria a partir de hechos plenamente acreditados, no contradichos por otras pruebas, y de cuyo análisis pueda establecerse una conclusión que guarde con aquéllos un enlace preciso y directo. En este sentido, la utilización de tribunales colegiados tiende a fomentar un ámbito procesal en donde la lógica y la experiencia de los jueces y fiscales, e incluso las probabilidades, no sean equivalentes a pruebas. En este sentido, es necesario fomentar la investigación y la prueba científica. Las declaraciones no pueden ser descartadas pero deben ser valoradas conjuntamente con todas las demás pruebas científicamente obtenidas. Los estudios empíricos antes mencionados indican que deben establecerse técnicas de control en el manejo de casos por parte de los investigadores y fiscales, por ejemplo desarrollando un protocolo de actuación para así dar seguimiento a cada investigación activa o archivada. En el terreno puramente policial, deben implementarse manuales de preservación y manejo de las escenas del crimen y obtención de material probatorio que contribuyan a una menor frecuencia de abusos de discrecionalidad en el

⁸ *Idem.*

ámbito policial. Esto evitaría la contaminación del material probatorio a través de la exigencia de responsabilidades penales a las personas que violen las normas que se dicten al respecto, sean funcionarios públicos o medios de comunicación social.

- Estudios empíricos también demuestran que una mayor coordinación interinstitucional entre departamentos de policía a nivel nacional e internacional, aunado a una mayor formación de personal técnico especializado en tipos específicos de delitos, contribuye a una mejor base para fortalecer los mecanismos técnicos de investigación y así fomentar una mayor efectividad en el posterior manejo de las causas. Pero para lograr un mayor impacto en esta área es un prerequisite el establecer mecanismos de seguimiento y atención de los casos por parte de policías ligados a méritos y a la vez plantear reformas legales que agilicen y permitan un uso más sencillo de las modernas técnicas de investigación, sujeto a menores complejidades administrativas en la obtención de permisos judiciales. Todo esto requiere tres tipos de capacitación dirigidos al personal: a reclutas, en campo, y actualización.
- Toda reforma a un sistema de justicia requiere que se aumenten los niveles y escalas de acceso del ciudadano a los servicios de seguridad pública, fiscalía y juzgados. No existe mayor urgencia en esta área que la de proporcionar a las víctimas e imputados un acceso predecible a la asesoría jurídica en materia penal y a un bajo costo. Este requisito implica cumplir con lo ya establecido en el marco constitucional mexicano y con los tratados ya ratificados por México. Las experiencias internacionales indican que los sistemas de asesoría jurídica más eficientes requieren de alianzas estratégicas entre el sistema de defensoría pública, por un lado, y clínicas jurídicas universitarias y de organizaciones no gubernamentales apoyadas por las asociaciones de abogados, por otro. Todo esto implementado

a través de una “comisión nacional coordinadora de asesoría jurídica gratuita”. Esta medida muchas veces requiere de una reforma a las leyes que rigen el ejercicio de las actividades profesionales de los abogados, para así asegurar tiempos de seis a doce meses de servicio profesional, con posterioridad al diplomado, dedicados a brindar asesoría jurídica gratuita a ciudadanos indigentes como requisito para el ejercicio posterior de la profesión.

Respetar estos factores de sostenibilidad de las políticas de reformas judiciales no significa favorecer el inmovilismo. Las cinco reformas judiciales (entre sesenta y ocho comparadas internacionalmente) que han tenido éxito han sido graduales, consensuadas y autogeneradas (o sea, sin la industria de consultores internacionales liderando el proceso), y han requerido un tiempo en su implementación y ajustes de once años en promedio. Adicionalmente, en los países que han implementado estas mejores prácticas ajustadas a sus realidades socio-jurídicas, las políticas judiciales han demostrado estar basadas en medidas sostenibles, fundadas en evidencia empírica, que han logrado reducir los índices de impunidad.

II. LA JURIMETRÍA COMO INSTRUMENTO DE REFORMAS LEGALES Y JUDICIALES

De esta manera, la jurimetría, entendida como la medición de los diferentes aspectos del funcionamiento de los sistemas de administración de justicia, se aboca a identificar el nivel de sostenibilidad (o falta de ella) de un sistema. Por ejemplo, tiempos procesales que fallan en cumplir los plazos procesales establecidos en los códigos formales y que, como resultado, excluyen del acceso a la justicia a los usuarios de un sistema, representan así una posible medida para evitar un colapso institucional que obedece a causas subyacentes que pueden ir más allá de la simple

falta de recursos económicos y que muchas veces obedecen más a la falta de legitimidad percibida en aquellas reglas que rigen al sistema de justicia.

Es así como variables de insumo institucional (tales como el número de personal, la utilización de tecnología de punta, partidas de presupuesto ordinario, controles de manejo administrativo, o cargas de trabajo), variables que miden la independencia judicial (tales como un efectivo control de responsabilidades y obstáculos a los procedimientos) o variables de accesibilidad (tales como el número de juzgados en áreas geográficas distantes, número de defensores públicos, difusión y claridad de las leyes) pueden lograr identificar focos causales de inoperancia. Sin embargo, la inoperancia de determinados eslabones del sistema judicial puede también obedecer al hecho de que los actores de un sistema fallan o no desean aceptar un común entendimiento y aceptación de las reglas formales que rigen el génesis y funcionamiento de dicho sistema. Muchas veces, es la misma pugna de facciones políticas, que objetan e intentan impugnar las reglas constitucionales básicas que rigen al sistema de justicia, la causante de los colapsos institucionales que impiden una mayor efectividad del trabajo que realizan jueces, fiscales, policías y sistemas penitenciarios. En estas situaciones, muy difícilmente se podrá encontrar que las decisiones emitidas por los jueces a través de los mensajes emitidos por otros jueces o por las sentencias de los tribunales superiores podrán establecer y solidificar el entendimiento del material legislativo existente. En este tipo de ambientes institucionales, la jurimetría representa un instrumento que permite identificar los tipos de variables cualitativas o cuantitativas relevantes para atacar los problemas subyacentes al sistema.

Sin embargo, entre los países en desarrollo estudiados, los datos estadísticos que publican los sistemas judiciales de la mayoría de los países latinoamericanos contienen información que no resulta suficiente para tomar decisiones necesarias que reviertan

la inoperancia de las fiscalías, tribunales, o de la policía. En la mayoría de los sistemas judiciales latinoamericanos es necesario incluir mediciones periódicas, tales como la frecuencia de abusos de discrecionalidad sustantivos y procesales por cada tipo de causa. Esta tarea es responsabilidad de los departamentos de estadística de los tribunales superiores. Estas variables deben incluir medidas de las frecuentes necesidades institucionales, basadas en quejas de ciudadanos o documentación interna. La correlación y el análisis cualitativo de estos datos brinda normalmente una brújula en la elaboración de políticas judiciales implementadas en países desarrollados. Por ejemplo, técnicas jurimétricas han demostrado que el caso de Chile representa una mejor práctica en la utilización de sistemas de control de calidad aplicados al trabajo judicial, para así evaluar el desempeño de los actores del sistema y de la interacción entre los eslabones del sistema judicial. Estos indicadores incluyen la revisión y medición periódica de tasas de resolución, demoras que violen plazos procesales, frecuencia de revocaciones y nulidades, el costo de la oferta judicial, e incluye un análisis comparativo con otros sistemas judiciales.

Los estudios jurimétricos que abordan los sistemas de administración de justicia latinoamericanos son pocos y en su mayoría representan esfuerzos interdisciplinarios. Estos estudios pioneros se enfocan al análisis del funcionamiento del sistema judicial desde una perspectiva legal-económica-estadística y concentran su atención en la elaboración de indicadores cuantitativos del desempeño de los sistemas de administración de justicia latinoamericanos. Estos estudios incluyen los trabajos de Santos Pastor Prieto y Edgardo Buscaglia.⁹ Por ejemplo, el trabajo de Busca-

⁹ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María, *Judicial Reform in Latin America...*, cit., nota 4; *Judicial Reform in Latin American Courts...*, cit., nota 4; Pastor Prieto, Santos, *Ah de la justicia. Política judicial y economía*, Madrid, Civitas, 1998; Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas, "A Quantitative Analysis of Judicial Sectors in Latin America", *op. cit.*, nota 3, pp. 272-293.

gla y Ulen¹⁰ echa por tierra la hipótesis de que la falta de recursos económicos es una causa asociada a las demoras procesales experimentadas en juzgados en materia civil de Argentina, Ecuador y Venezuela.¹¹ El argumento tradicional consistía en sostener que la escasez de recursos presupuestales constituye una de las principales causas asociadas a las demoras, a las altas cargas de casos, a la alta corrupción del personal judicial, y a la baja calidad de los profesionales que atrae a su seno. Con base en esto, varios investigadores argumentan que al Poder Judicial se le debe asignar por ley una proporción fija del presupuesto del gobierno nacional. Sin embargo, Buscaglia y Ulen¹² prueban que las diferencias internacionales en la naturaleza y alcance de los procesos judiciales, en la tradición judicial y cultura judicial, hacen inviable la especificación de una “proporción fija del presupuesto nacional” que debería ser asignada al Poder Judicial. Por ejemplo, las asignaciones presupuestales al Poder Judicial representan cerca del 0.71% del PBI en Argentina en el 2002, mientras Estados Unidos asignó a la justicia el 0.31% en el 2003 y España el 0.26% del PBI en años anteriores.

Como ilustración aplicada a diecisiete países atendiendo causas similares, Buscaglia y Ulen¹³ presentan un esquema en el que se demuestra que no existe asociación estadística alguna entre los aumentos en la cantidad o proporción de los recursos humanos asignados por juzgados, por un lado, y la disminución de los tiempos procesales y cargas de causas, por el otro. Sin embargo, la relación existente entre aumentos en recursos de capital (sistemas de información y capacitación) y disminución de tiempos procesales, demuestra ser significativa.

¹⁰ Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas, *idem*.

¹¹ Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas, “A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”, 17 *International Review of Law and Economics*, 1997, pp. 275-291.

¹² Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas, *op. cit.*, nota 3.

¹³ *Idem*.

Este tipo de diagnósticos, como los del párrafo anterior, son normalmente realizados con base en indicadores jurimétricos. Los indicadores más comunes utilizados¹⁴ incluyen variables de impacto presupuestal en los diferentes *output* del sistema judicial. Buscaglia y Ulen¹⁵ concluyen que los problemas de la justicia no se deben a la falta de fondos, sino, y sólo en parte, a la incorrecta asignación de fondos existentes a áreas de bajo desempeño, y altos niveles de corrupción. Por otro lado, el impacto que poseen las asignaciones presupuestales en las tasas de resolución y en las cargas de casos demuestra ser beneficioso cuando las asignaciones de partidas se concentran en inversión de capital anual en aquellas jurisdicciones en donde existe un menor acceso de la población a las instituciones del sistema. Con base en estas asignaciones se observa el impacto de los cambios presupuestales en las tasas de resoluciones (*output*). Adicionalmente, Buscaglia y Dakolias¹⁶ proponen un análisis jurimétrico de control de calidad cuantitativo y cualitativo a través de un seguimiento de causas por tiempos procesales mínimos y máximos y modos de resolución en materia penal que tienen en consideración las diferentes incompatibilidades o desestimaciones, sentencias absolutorias o condenatorias, prescripciones, así como causas que se archivan consignadas. Esto proporciona un filtro adecuado para así calcular una tasa depurada de causas que se resuelven anualmente respecto de las ingresadas y, además, establece un sistema de alarma temprana para detectar anomalías en el desempeño de jueces y fiscales. Como resultado de este trabajo, el Banco Mundial ha fomentado la aplicación de sistemas de control de calidad a sus diagnósticos y evaluaciones de los sectores judiciales.

Estos mismos estudios jurimétricos también han podido detectar fallas en los sistemas judiciales, asociadas a la alta frecuencia objetiva de abusos de discrecionalidad sustantiva y pro-

¹⁴ Buscaglia, Edgardo y Dakolias, María, *op. cit.*, nota 4.

¹⁵ Buscaglia, y Ulen, *op. cit.*, nota 3.

¹⁶ Buscaglia y Dakolias, *Judicial Reform in Latin America...*, *cit.*, nota 4.

cesal, tales como los ya mencionados. Esto implica el cálculo de indicadores con base en el examen minucioso de expedientes judiciales atendiendo a la motivación y fundamentación de las decisiones judiciales. Esta metodología de diagnóstico jurimétrico ha sido aplicada a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México (estado de Chihuahua), Venezuela, y a más de sesenta países pertenecientes a tradiciones jurídicas diversas en Europa, Asia y África.¹⁷ Luego de calcular la frecuencia de abusos de discrecionalidad de diferentes tipos en sesenta y cuatro países, se demostró su fuerte asociación a los altos niveles de victimización de los usuarios de los sistemas judiciales de cada país, calculados a través del índice de victimización judicial desarrollado por Naciones Unidas. Lo relevante del cálculo de estos indicadores de frecuencia y tipo de abusos de discrecionalidad es que proveen una guía para señalar aquellos aspectos específicos que tienen necesidad de ser atendidos como parte de una reforma judicial para mejorar la calidad de las resoluciones judiciales, sin necesidad de acudir a indicadores subjetivos de percepción en áreas en donde las percepciones ciudadanas o empresariales difícilmente pueden arrojar elementos para diseñar una reforma judicial.

El análisis jurimétrico de Buscaglia y Ulen¹⁸ también identifica otras variables específicas asociadas a demoras procesales a través de la utilización de técnicas jurimétricas, no paramétricas. El estudio parte de la premisa de que toda reforma a la justicia no debe sólo focalizarse en los simples síntomas técnicos de los problemas que experimentan los juzgados, sino también, y sobre todo, debe focalizarse en corregir las raíces de los problemas, ligadas a causales del sistema político vigente, defectos legales, falta de controles judiciales internos y externos al sistema, interrelaciones perniciosas entre los eslabones del sistema (policía,

¹⁷ Buscaglia, Edgardo, "A Quantitative Analysis of Judicial Corruption: a Governance Based Approach", *Internacional Review of Law and Economics*, vol. 23, 2001, pp. 145-178, y en el Informe de Diagnóstico preparado por las Naciones Unidas ligado a los feminicidios de Ciudad Juárez, Chihuahua.

¹⁸ Buscaglia y Ulen, *op. cit.*, nota 3.

fiscalías y mecanismos penitenciarios), factores económicos latentes, y la debilidad de los sistemas de control externos que deberían estar a cargo de organismos especializados de la sociedad civil (por ejemplo colegios de abogados o colegios de médicos). Posteriormente, el estudio identifica factores asociados a la disminución de los tiempos procesales en una muestra representativa de juzgados en Argentina, Ecuador y Venezuela. Esto se realiza a través de una medición de tiempos procesales en cada una de las etapas procesales de tres mil causas del mismo tipo, correspondientes a siete juzgados por país durante un periodo de diez años. Como resultado, los autores identifican la presencia o ausencia de determinados factores asociados a las mejores prácticas en materia de reforma judicial, tales como la presencia de un estilo de administración del juzgado, conjugado con un rol preponderante del consejo de la judicatura (presencia o ausencia de técnicas modernas de administración); estilo gerencial del juez y secretario en el manejo de causas; la presencia o ausencia de cursos de capacitación entre los jueces, secretarios y empleados judiciales; la presencia de programas de asistencia jurídica y judicial a los sectores de la población más marginados; la disponibilidad de mecanismos alternativos de resolución de disputas formalmente reconocidos; la existencia de autonomía en la asignación de recursos presupuestales; transparencia y meritocracia en los procesos de selección, promoción y remoción del personal judicial, y la adopción de reformas a los códigos procesales penal y/o civil.

Pastor,¹⁹ por su parte, identifica las principales causas de ineficiencia en la administración de justicia, que pueden ser debidas o derivadas de:

- Carácter “racional” de los sujetos involucrados en la prestación del servicio y de la rigidez del sistema de riesgos y recompensas.

¹⁹ Pastor Prieto, Santos, *op. cit.*, nota 9.

- Fallas en la información.
- Propia naturaleza monopolística del servicio.
- Carácter de “bien público” del buen funcionamiento de los servicios.
- Impune abandono de responsabilidades.
- Falta de profesionales de la gestión.
- Especial rigidez impuesta a la gestión.
- No fijación de objetivos institucionales precisos.

Esta ineficiencia en la administración de justicia, que se manifiesta de las maneras antes descritas, ha sido una de las causas generadoras de presiones hacia reformas judiciales que introduzcan la *oralidad* en los procesos judiciales de carácter acusatorio. Países como Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Venezuela han reformado sus marcos procesales con el fin de eliminar las características inquisitivas del trabajo que realiza el juez, pasando así a un modelo de audiencias públicas que promete agilizar, transparentar y respetar mayores garantías a las partes durante el proceso. Sin embargo, los resultados de las reformas judiciales, a tres años de su implementación, arrojan resultados lejanos a lo esperado en relación con su capacidad de incrementar las proporciones de denuncias por delitos “duros” (con baja cifra negra) que logran ser procesados por el sistema judicial a través de cada uno de sus eslabones, recibiendo una resolución final (condenatoria o no). Como se puede apreciar en la tabla siguiente,²⁰ los índices de impunidad (proporciones de delitos denunciados que no han sido sujetos a una resolución final) se han incrementado (deteriorado) en términos porcentuales a tres años de la reforma, si los comparamos a los mismos índices existentes un año antes de las reformas.

²⁰ Esta tabla, que da cuenta del impacto de las reformas judiciales hacia una oralidad con carácter acusatorio, ha sido incluida en el capítulo 5 de Buscaglia, Edgardo *et al.*, *op. cit.*, nota 5.

CAMBIOS PORCENTUALES BIANUALES EN JUZGADOS PENALES*

	<i>Presupuesto</i>	<i>Frecuencia de corrupción</i>	<i>Abuso de discrecionalidad normativa</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Administrativa complejidad</i>	<i>Abuso de discrecionalidad procesal</i>	<i>Índices de impunidad (1 año antes)</i>	<i>Índices de impunidad (3 años antes)</i>
Chile	139.7% (71)	-9.7%	-19.4%	16.4%	-9.4%	-29.4%	7.72	23.29
Paraguay	38% (4)	-9.2%	3.7%	10.4%	-3.2%	-32.9%	10.18	30.91
Guatemala	48% (8)	8.1%	1.7%	3.2%	-1.3%	2.4%	13.42	65.40
Venezuela	72% (6)	10.3%	0.9%	9.2%	1.7%	18.4%	10.91	41.93

* Muestra (1998-2003) por jurisdicciones —regiones— y tipos de causas penales específicas. Fuente: www.umodc.org.

Esto manifiesta la incapacidad de los nuevos sistemas de juicio oral de carácter acusatorio de procesar sus causas de manera expedita, además de que estos nuevos sistemas no están logrando disuadir comportamientos antisociales, teniendo en cuenta que el poder del sistema de justicia penal de disuadir comportamientos antisociales, sujeto a la protección de las garantías del imputado y a los derechos de las víctimas, representa el requisito de evaluación de éxito o fracaso más esencial de todo sistema de administración de justicia penal. A pesar de que los índices de transparencia y de menor complejidad administrativa de los nuevos sistemas de juicio oral han mejorado, de acuerdo con la tabla anterior se observan también países, como Guatemala, Paraguay y Venezuela, en donde los índices de abusos judiciales de discrecionalidad normativos y procesales y la frecuencia de casos de corrupción judicial han experimentado un incremento porcentual. Las razones que explican estos deterioros bajo los nuevos modelos de juicio oral de carácter acusatorio son variadas, y en general apuntan a identificar aquellas condiciones que deben existir antes de la implantación de un nuevo sistema comunicativo entre los actores judiciales.

III. CONCLUSIÓN

De manera sintética, los siguientes factores han demostrado estar profundamente ligados al aumento en la frecuencia de abusos de discrecionalidad judicial, de corrupción y, ante todo, a los aumentos porcentuales en los índices de impunidad antes explicados. A saber, los siguientes puntos representan problemas encontrados durante la implementación de reformas de carácter oral y acusatorio que explican la baja efectividad en los índices de resolución de causas:

- Ausencia de un sistema implementado que asegure el equilibrio entre la independencia del juez, por un lado, y de las constricciones internas, controles externos y formales por

el otro, ocasionando abusos de discrecionalidad en la interpretación de las normas aplicadas a los fallos.

- La deficiente o inexistente coordinación interinstitucional entre los organismos de inteligencia, de investigación, de procuración y de impartición de justicia.
- Restringido uso de “válvulas de escape” en el sistema de justicia penal (por ejemplo, los jueces se resisten al juicio inmediato, en donde se fija fecha del juicio durante la misma audiencia de presentación; desestimación o restringido uso de procedimientos breves y de acuerdos reparatorios), que implican abusos de discrecionalidad procesal.
- Aun con oralidad, los jueces siguen prácticas formalistas que quitan agilidad a las audiencias públicas (por ejemplo, exigir peticiones por escrito, registros escritos de audiencias preliminares, imponer formalismos durante los trámites de notificación, o exigir reportes inquisitorios a los fiscales antes de aprobar arreglos reparatorios).
- Los jueces no se desvinculan de sus previos roles y hábitos administrativos, aun con megadespachos o con sistemas centralizados de administración profesional (como en prácticas de notificaciones o fijación de horarios de audiencias), además de los abusos y fallas en el manejo administrativo de los juzgados (por ejemplo en la asignación de causas y calendarios, deficiente organización de servicios auxiliares para audiencias —búsqueda de personas o cuidado de pruebas—).
- Fallas en la implementación de un código de ética del funcionario judicial y altos niveles de corrupción.
- Resistencia al uso de sistemas de control social (audiencias públicas) asociados a controles formales (se utilizan justificativos, como la reserva de la investigación, para restringir el acceso a las audiencias públicas).
- Defectuoso sistema meritocrático aplicado por los consejos de la judicatura a nombramientos, ascensos y destituciones.

- Falta de sistemas informáticos con posibilidad de acceso interjurisdiccional, por ejemplo bases de datos compartidas.
- Falta de sistemas de quejas administrados a través de mecanismos de control social (sociedad civil).
- Falta de entrenamiento a jueces, fiscales y peritos para la obtención y evaluación de pruebas de alta complejidad (como en casos que involucran a asociaciones delictivas o delincuencia organizada).
- Las fallas en la dotación y capacitación de recursos humanos policiales en las áreas técnico-investigativas, de seguridad y de prevención. La falta de atención prestada a reformar los sistemas carcelarios y a homologar reglamentos y leyes.
- Los fiscales no utilizan criterios comunes para la admisión de causas e invierten recursos en casos que no ameritan impulso, todo esto por falta de efectiva supervisión táctica y estratégica.
- Criterios judiciales restringen el uso por parte de los fiscales de salidas alternativas en casos de consecuencia penal patrimonial (en ocasiones los jueces aprueban acuerdos reparatorios sólo cuando los antecedentes del caso dan cuenta de la responsabilidad del imputado).
- En el procedimiento abreviado (donde el imputado renuncia al juicio oral) los jueces exigen al fiscal la presentación de un expediente elaborado de acuerdo con criterios inquisitivos, lo que aumenta los tiempos y el formalismo y contribuye a su poco uso.
- Los defensores públicos no están habituados a cuestionar evidencia presentada por el fiscal ni poseen capacidad de conducir investigaciones paralelas o de interactuar formalmente en el ámbito policial.
- Falta de liderazgo estratégico al interior de los ministerios públicos, sin que se promuevan sistemas de estandarización y supervisión de los criterios de actuación.

- Restringido activismo de la víctima en el proceso decisorio del fiscal (en la determinación de medidas cautelares, por ejemplo).
- Los fiscales mantienen activo un alto número de causas en archivo sin impulso alguno, para así satisfacer expectativas de víctimas o para no llamar la atención de la supervisión.
- Los fiscales se ven impedidos para mediar-conciliar acuerdos reparatorios entre víctimas e imputados.
- Pocos sistemas de control de calidad aplicados a los fiscales.
- Ejecuciones de penas fuera del ámbito judicial sujetas a sistemas carcelarios colapsados, carentes de mecanismos de rehabilitación y estratificación.
- Modelos de organización y de trabajo policial incompatibles con el modelo de justicia penal oral de carácter acusatorio.
- Débiles vínculos organizacionales entre policías y ministerios públicos y entre las mismas policías de diferentes jurisdicciones geográficas.

Son frecuentes las resistencias naturales de los actores del sistema judicial a estar sujetos a mediciones de efectividad, o bien a sistemas de monitoreo y de control de calidad jurimétricas. Sin embargo, el testimonio de aquellos sistemas judiciales que han incorporado estos mecanismos de evaluación con éxito, da debida cuenta de los beneficios de poseer elementos de guía en la arquitectura de toda reforma judicial sostenible. Las diez políticas de reformas judiciales que representan mejores prácticas internacionales han sido originalmente identificadas como tales a través de los estudios antes mencionados en Botswana, Chile, Costa Rica, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Finlandia y Singapur. Sus experiencias brindan un testimonio confiable de la potencial capacidad para asistir en la delineación e implementación de reformas judiciales que han demostrado un impacto be-

neficioso en el crecimiento económico y el desarrollo social de las naciones. Es claro que, en este marco de políticas públicas, el análisis económico del derecho proporciona parte del arsenal necesario para primero delinear e implementar, y posteriormente evaluar, reformas judiciales.