

LA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS PROCESALES PENALES EN LATINOAMÉRICA

Juan Enrique VARGAS VIANCOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El proceso de reformas a la justicia criminal en la región*. III. *Reformas de Primera y Segunda Generación*. IV. *Análisis de dos indicadores básicos: extensión de la oralidad y modelo de gestión*. V. *Una experiencia de reforma de segunda generación en América Latina: el caso chileno*. VI. *Los procesos de “rereforma” en la región, acercándonos a la segunda generación*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En prácticamente todos los países de América Latina, los procesos de recuperación democrática experimentados a partir de la década de 1980 vieron acompañados de reformas a sus sistemas de justicia con una profundidad bastante insólita para un sector caracterizado por su inmutabilidad. Quizás el proceso más consistente de todos ellos haya sido el de las transformaciones a la justicia criminal. Precisamente la vinculación entre redemocratización y reformas judiciales, como respuesta a una demanda por sistemas de justicia que efectivamente sirvieran para proteger los derechos humanos, partiendo por el derecho fundamental al debido proceso, es lo que explica una atención preferente por el área penal dentro de esas transformaciones. A esta demanda, inicialmente concentrada en la mejora de las garantías procesales, se le uniría más adelante otra relativa a dotar al sistema de justicia criminal de mayores niveles de efectividad en el esclarecimiento y sanción de los delitos. El sistema inquisitivo vigente en nuestros países se mostraba fuertemente deficitario en ambos niveles, pues la desprotección de garantías esenciales no aparejaba mayores niveles de efectividad.

Pese a las motivaciones comunes, lo cierto es que el proceso de reformas a la justicia criminal muestra diferencias importantes en la región. La hipótesis que sustenta este texto es que existiría un conjunto de esas reformas —que podrían denominarse de primera generación—, en donde los cambios no alcanzaron a desmontar la centralidad del expediente como metodología de trabajo judicial, y cuyos alcances fueron limitados fundamentalmente por no ir acompañados de un modelo de gestión adecuado al nuevo sistema procesal. Por otra parte, hay otras experiencias, aquí denominadas de segunda generación, que han enfatizado estos factores, ya sea desde el comienzo o fruto de un proceso de “reforma” que desde hace algún tiempo viene expandiéndose en la región. Los resultados de unas y otras son marcadamente diferentes, como pretende demostrar este trabajo.

II. EL PROCESO DE REFORMAS A LA JUSTICIA CRIMINAL EN LA REGIÓN

En términos generales, el objetivo de estas reformas fue cambiar los sistemas inquisitivos y escritos, legados por nuestros colonizadores, por sistemas adversariales y orales. Se buscó sustituir el método tradicional de enjuiciamiento a través de la tramitación burocrática de un expediente, sin la existencia de un real juicio donde pudiera controvertirse la prueba y generarse una decisión independiente, por uno que garantizando el debido proceso (fundamentalmente la presunción de inocencia y el derecho a defensa), fuera a la par más eficiente en la persecución del delito (gracias a una mejor coordinación entre la investigación y la litigación de los casos, y una serie de facultades para poder racionalizar el uso de los recursos del sistema) y velara adecuadamente por los derechos de las víctimas (reconociéndose la importancia de la satisfacción de sus intereses dentro del proceso).

Así, 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 1991 en el sistema federal argentino, le siguieron cambios de envergadura en Guatemala; Costa Rica y El Salvador, en 1998; Venezuela en 1999; Chile y Paraguay, en 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua, en 2001; Honduras, en 2002; República Dominicana, en 2004, y Colombia, en 2005. Ello sin considerar las reformas dadas en estados o provincias al interior de países federales, como lo es la de la provincia de Buenos Aires en Argentina, en 1998, y la de Nuevo León en México, 2004, por citar dos ejemplos. La vitalidad del proceso se comprueba al ob-

servar que nuevos países se siguen sumando al mismo, así es como Perú deberá partir, el 1o. de julio de 2006 con su nuevo sistema; el cual se está discutiendo en Panamá y en los sistemas federales de Argentina y México, a la par de varias de las provincias o estados que componen esos mismos países.

Pese a la similitud de los objetivos perseguidos por todas estas reformas, a que ha tenido un rol relevante en ellas grupos académicos con múltiples vínculos entre sí, que bien se puede decir que han constituido una comunidad regional tras el tema, y que han utilizado modelos comunes, partiendo por el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, es posible distinguir diferencias importantes entre las diversas experiencias. Así, por ejemplo, si en el grupo más numeroso de ellas se enfatizaron los objetivos vinculados al Estado de derecho y el debido proceso, y eran el fruto principalmente del activismo de grupos de la sociedad civil que logran colocar este tema dentro de la agenda pública. Hoy estamos viendo un nuevo grupo de países que llega a estas mismas reformas principalmente, buscando disminuir la ineficiencia de sus sistemas penales, particularmente la impunidad. En estos casos los promotores más activos de las reformas son las propias autoridades del sector, más allá de la cooperación de ciertas ONG, pero con un rol menor.

III. REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

Al mismo tiempo que cambian los énfasis, también es posible distinguir diferencias en la forma cómo han sido concebidas y ejecutadas, diferencias que en definitiva determinan su éxito o fracaso cualesquiera que hayan sido sus objetivos principales. Se trata, como puede presumirse, de una mirada distinta que ya no se aproxima al tema desde una perspectiva ideológica, sino a partir de las características y los resultados concretos de los procesos de cambio, y permite desentrañar las claves que hacen que unos fracasen y otros sean exitosos.

En definitiva, de lo que hablamos es de la profundidad real de los cambios. En qué medida ellos han logrado transformar las prácticas de los operadores del sistema y, de tal modo, el servicio —la justicia— que reciben los ciudadanos.

Desde este punto de vista es posible hablar en la región de reformas de primera y de segunda generación. Si las primeras estaban caracterizadas por utilizar como instrumento de cambio tan sólo las transformacio-

nes normativas, y, por lo tanto, la reforma se “hacía” cuando se aprobaban los nuevos textos legales; las segundas entienden que la reforma es mucho más compleja, y que por lo tanto la clave no es la aprobación de una nueva ley, sino su implementación. Si las de primera fueron un tema sólo de abogados, las de segunda ponen gran énfasis en el trabajo multidisciplinario. Si en las de primera no había claridad en que lo que se trataba era de cambiar una cierta cultura legal; en las de segunda ello es relevado, por lo cual se enfatizan las actividades de difusión y, sobretodo, una capacitación adecuada al cambio de prácticas.

IV. ANÁLISIS DE DOS INDICADORES BÁSICOS: EXTENSIÓN DE LA ORALIDAD Y MODELO DE GESTIÓN

Desde 2000 el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha estado levantando información cuantitativa y cualitativa en los distintos países de la región donde se efectuaron las reformas, con el fin de apreciar el grado de profundidad de las mismas y cuáles eran las principales dificultades que habían obstaculizado que se produjera un real cambio de prácticas en los operadores y, por ende, en la justicia que se les da a los ciudadanos.

Fueron precisamente los resultados de esos estudios los que nos indicaron que sin dudas las reformas en la región eran muy distintas entre sí, lo que justificaba la distinción entre reformas de primera y segunda generación, que anteriormente mencionamos. A continuación vamos a analizar las dos variables que nos parecen especialmente indicativas de las diferencias en las aproximaciones entre unas y otras. Naturalmente, estas variables no cubren la totalidad de las diferencias, así como tampoco es posible afirmar que las reformas que denominamos de primera generación sean idénticas entre sí, ni en sus definiciones ni en sus resultados. Simplemente —y como siempre sucede con estas clasificaciones— se trata de una reducción de la realidad a categorías de las cuales es más fácil extraer lecciones útiles, sobretodo para aquellos que están iniciando sus procesos de reforma judicial.

1. *En cuanto a la extensión de la oralidad*

Probablemente lo que más ha condicionado y distinguido la administración de los tribunales es la *idea del expediente*. De hecho, la imagen natural que se asocia con un tribunal es la de un mesón de entrada con grandes anaqueles repletos de ellos, y luego la de un conjunto de funciona-

rios rodeados, e incluso a veces tapados, por rumas de carpetas con antecedentes. El expediente, obviamente, simboliza el procedimiento escrito. Pero más allá de ello, expresa una forma de concebir la función judicial y, por ende, de organizar a los tribunales. Es probablemente por ello —por lo fuertemente incorporado que se encuentra a la cultura legal y judicial— que muchas de las reformas destinadas a oralizar los procedimientos poco pudieron cambiar el rol que juegan los expedientes judiciales y, por ende, mantuvieron la tradicional organización judicial. Hubo quienes pensaron que las reformas adversariales iban a terminar definitivamente con los expedientes, que iban a desaparecer de los tribunales. La realidad es que actualmente sólo pocos países han logrado desarrollar metodologías de trabajo alternativas, por lo que los expedientes siguen en la mayoría gobernando el trabajo judicial de la misma manera como históricamente lo han hecho.

El que los expedientes no hayan desaparecido en muchos países —o al menos cambiado sustantivamente— no es sino consecuencia de las dificultades que se han encontrado para sustituir una práctica, una determinada forma de hacer las cosas, de organizar los recursos, el tiempo y las habilidades para obtener un determinado objetivo. La idea del expediente es clara y simple, además de estar, como decíamos, profundamente internalizada en nuestra cultura. El expediente es más que una simple reunión de papeles, es una ruta que va guiando y registrando el trabajo de los diversos intervinientes en el procedimiento, los que paso a paso y en forma bastante estandarizada lo van “completando”, hasta concluir con la resolución final del caso. El expediente no va a desaparecer mientras no se cuente con una práctica alternativa a él que resulte más adecuada y eficiente.

El expediente se caracteriza por:

- Reunir en un sólo lugar físico toda la información relativa al caso. La importancia que se le asigna a esto se ve reflejada en el viejo aforismo jurídico: “lo que no está en el expediente no existe en el mundo”.
- Fijar las acciones que deben realizarse para continuar con su “tramitación”.

Como puede apreciarse, esta forma de organizar el trabajo judicial proporciona las siguientes ventajas:

- Entrega una constancia fehaciente de lo obrado en la causa, sencillamente exhibible ante terceros.
- Permite fácilmente que alguien que no esté familiarizado con la información del caso pueda interiorizarse sobre el mismo.
- Facilita que un conjunto de personas distintas puedan ir incorporándole información.
- Permite saber rápidamente como debe seguir la investigación: el trabajo de las instituciones judiciales o de las partes, con base en una cierta plantilla de actuación.

Pero, realmente, se trata de aparentes ventajas o de ventajas congruentes con un sistema inquisitivo escrito, más no con uno adversarial oral. Veamos por qué.

En primer lugar, porque el sistema oral supone que quienes toman las decisiones son los mismos que reciben la información en que ésta se sustenta. La principal fuente de información en un procedimiento penal emana de las declaraciones de personas que sean testigos, víctimas, imputados, peritos e incluso abogados y bien es sabido que la cantidad y la calidad de la información que se recoge en un acta escrita, es muy distinta que la que puede obtenerse de un contacto directo con la persona que es fuente de tal información. Se sostiene que tan sólo un 40% de la información que una persona entrega proviene de sus palabras, emanando toda la restante de sus gestos, miradas, posición corporal, silencios, tono de voz, tartamudeos, transpiración, etcétera. Nada de eso queda registrado en un acta escrita. Por lo demás, ni siquiera las palabras se registran adecuadamente en un acta, ella es siempre un resumen o traducción de las empleadas por el testigo al lenguaje “judicial”.

En tal sentido, el expediente es una mala forma de registro de información, y para nada nos interesa que personas distintas a quienes reciben la información tomen decisiones a partir de ella.

Tampoco parece lógico consignar información en un expediente con la pretensión de que ésta tenga un carácter puramente provisional y no se use para resolver el caso. Si quienes tienen que resolver tienen acceso a ese expediente, todos los incentivos estarán dados para darle, en mayor o menor medida, valor a lo allí consignado y para tratar de obviar la repetición de testimonios y actuaciones de la instrucción. Si ya está en el expediente, ¿qué sentido tiene repetir lo hecho?, ¿no será más fácil y simple leer lo que en éste se consigna?, de ahí, que las audiencias de juicio,

cuando los jueces tienen el expediente a mano, se transformen en una simple teatralidad de lo ya hecho durante la instrucción. El que exista un expediente con toda la información de la instrucción es la principal causa de la desvalorización del juicio en los procedimientos inquisitivos. Si al momento del juicio los jueces tienen delante de sus escritorios el expediente, naturalmente tenderán a descuidar la apreciación de la prueba durante la audiencia y a confiarse en la posibilidad de dar lectura a las actas donde consten las declaraciones prestadas por esos mismos testigos con anterioridad, dándoles, en los hechos, más valor a las constancias escritas que a la prueba rendida en el juicio, volviéndose así a la lógica del sistema que se quiso superar.

Puede sostenerse que consignar la información en el expediente es indispensable para la resolución de los recursos que eventualmente puedan deducirse contra las resoluciones adoptadas en primera instancia. Esta necesidad, en todo caso, se ve disminuida en la medida en que las revisiones automáticas de lo obrado dejan de existir en los procedimientos reformados, y que las apelaciones pasan a ser, en gran medida, sustituidas por los recursos en que lo que se discute es el derecho aplicado y no los hechos de la causa, los que han quedado fijados en primera instancia. Pero aun en los casos en que deban revisarse los hechos o su calificación y se haga necesario tener un registro de los mismos, por todas las razones antes dichas, aparece como más adecuado y eficiente optar por registros que en forma más completa y fidedigna consignen lo sucedido y no por un sistema de actas.

En segundo lugar, porque no es necesario y en muchas ocasiones es hasta inconveniente tener un registro escrito con la forma de un expediente para poder dar fe de las actuaciones judiciales. Como ya adelantábamos, no es necesario puesto que, actualmente, existen mecanismos mucho más sencillos, seguros, completos y baratos para registrar la información atinente a un proceso; tales como la filmación o la simple grabación (más barato y completamente efectivo). Pero más importante aún, la demanda de seguridad a través de la constancia escrita es contraproducente a los fines del sistema, pues ocasiona el formalismo y la burocratización del trabajo judicial.

En torno a los expedientes judiciales se ha construido toda una cultura del rito judicial; el orden con que tienen que ser construidos, el tipo de papel a utilizar, la forma de cocerlos, el lenguaje a emplear, su foliación, etcétera. La mayoría de estas prácticas no obedecen a necesidades del sistema, sino a costumbres antiguas que se mantienen sólo por tradición y que nadie sabe y, lo más importante, a nadie le importa a qué se deben. Y el tema no es trivial para el desarrollo de los procedimientos. No sólo estos ritos

demandan el empleo de tiempo y esfuerzos innecesarios, sino que su violación puede llevar a invalidar todo lo obrado, aunque nadie se haya visto seriamente perjudicado con ello.

Quizás el mejor ejemplo de ello es la necesaria intervención de un ministro de fe en su desarrollo. Constantemente se requiere que haya alguien que, sin agregarle valor alguno al trabajo realizado, concorra con su firma para darle validez a lo obrado por el juez o para certificar algo que nadie pone en duda. ¿Por qué no basta simplemente con la firma del juez? ¿Por qué no basta simplemente con remitirse a la actuación sin necesidad de la certificación?

Todo ello obedece a una lógica que la administración moderna ha relegado al olvido: la de los masivos controles ex antes. Antiguamente se creía que para no cometer errores y evitar cualquier tipo de manipulación era indispensable revisar todo lo obrado antes que saliera a la luz. Poco a poco se fue viendo que esta forma de trabajar no es ni adecuada ni eficiente. Los problemas:

- El costo y el tiempo que toma revisar todo.
- Es perjudicial para los usuarios. Las revisiones son engorrosas y traban los procesos productivos.
- Se tiende a la burocratización. Las revisiones cuando son masivas dejan de ser relevantes, para pasar a ser una simple rutina, nadie sabe qué se está controlando ni qué se está firmando, lo importante es solamente hacerlo.
- Dan una falsa sensación de seguridad: pese a no agregar valor, entregan erróneamente tal idea a los intervinientes.
- Diluyen las responsabilidades: al intervenir tantas personas ninguna queda como responsable última de lo obrado.

La legalidad y corrección de las actuaciones judiciales es algo que debe presuponerse y que sólo ante una evidencia en contrario puede ponerse en duda. En nada cambia, a decir verdad, ese presupuesto de legalidad si una resolución lleva tan sólo una firma —la del juez— o si lleva dos —la de ese juez y su secretario—. Igualmente, no se necesita un certificado firmado por un ministro de fe para acreditar cada una de las afirmaciones que los abogados quieran hacer en estrados, basta con su palabra o, si ello no es suficiente, con la revisión informal y rápida de los antecedentes que obran en su poder (como por ejemplo, la revisión de la denuncia policial o de una

declaración de la carpeta de la Ministerio Público). Para nada esto significa tener que “acompañar un documento” con las formalidades tradicionales, sino un simple chequeo rápido de lo que allí consta. Sólo en casos muy excepcionales y de surgir alguna cuestión relativa a tal información podrá llegar a ser necesario efectuar una diligencia para dilucidarla, como eventualmente citar a un testigo. Pero ello, como se entenderá, será algo extraordinario, que no justifica ponerse a cubierto de antemano por eventualidades que rara vez ocurren. Es mucho más sensato perder más tiempo la vez que se genera un punto respecto a una afirmación que perderlo siempre por la sola posibilidad de que ello suceda.

En tal sentido es necesario comprender que la lógica de los procedimientos orales implica otorgarle mayor peso a las aseveraciones verbales de las partes, única forma en que las audiencias pueden realmente ser orales y desenvolverse con fluidez. Pero ello es posible no por una actitud ingenua, sino por un diseño institucional que lo permite, básicamente a través de:

- La contradictoriedad. Frente a cada abogado hay otro preocupado por controlar lo que éste dice y hacer valer sus objeciones y puntos discordantes. A diferencia de lo que sostienen quienes no conocen el funcionamiento de la oralidad, es mucho más fácil que una mentira pase impune en un procedimiento escrito que en uno oral, o si no, ¿cómo se explica que haya procedimientos enteros que descansan sobre testigos que todo el mundo sabe que son falsos?
- La intermediación. Frente a las partes no se encuentra un actuario sino un juez con capacidad para reaccionar ante situaciones dudosas, con la posibilidad de tomar medidas y aplicar sanciones.
- Por último no hay que olvidar que las relaciones entre los jueces y las partes (sobre todo si ellas provienen de instituciones: Ministerio Público y defensa pública) constituye un juego continuo: se están permanentemente topando y viendo las caras, en diferentes asuntos, por lo que está en el interés de ellos mismos generar relaciones cooperativas en el tiempo las que importan necesariamente credibilidad.

Pero volvamos a otro de los aspectos negativos de los ritos. El apego excesivo a las formas lleva a descuidar el fondo. Esto muchas veces ocurre en los tribunales; se pone mayor esmero en que las notificaciones se hagan legalmente que en asegurar que los comparecientes tomen conocimiento de la resolución; se pone gran esmero en que el expediente esté

bien cocido y foliado, mas no en tomar oportunamente las decisiones sustantivas sobre el curso del asunto. Nuevamente aquí nos topamos con una forma de trabajo que es diferente a la que postula la gestión moderna; se pone el énfasis en las acciones, en que éstas se realicen de acuerdo a una matriz estandarizada previamente delineada, sin poner el acento en los resultados que se obtienen producto de esas acciones. Conforme a los criterios de gestión modernos lo que se evalúa en cualquier institución o en cualquier persona es precisamente si cumplió o no con las metas fijadas previamente para su quehacer. Lo relevante es si cumplió con esas metas, no siendo tan relevante lo que hizo para ello. De nada sirve que un vendedor, por ejemplo, demuestre que visitó a todos sus clientes potenciales, que exhibió adecuadamente las bondades de su producto, si al cabo de un periodo no logró vender la cuota que se le fijó. Esta idea fue originalmente acuñada en la empresa privada, pero hoy en día también es de común aplicación en la administración pública, aunque allí no exista un balance de resultados que muestre con tanta claridad los éxitos o los fracasos, como lo permite una columna de utilidades o pérdidas. En las instituciones del Estado existen otras formas de definir las metas, pero que es igualmente factible de evaluar.

Estas ideas, entonces, también deben ser trasladadas a los tribunales. De tal forma, el indicador de éxito no debe ser que las notificaciones se hayan practicado oportuna y legalmente, el indicador de éxito debe ser que las audiencias efectivamente se realicen (enunciado, por ejemplo, con un porcentaje mínimo de audiencias realizadas). Obviamente que concurran o no las partes, sus testigos y peritos no depende exclusivamente del tribunal, pero si su evaluación es función de ello sin duda hará todo lo posible por asegurar su concurrencia, lo que es mucho más que simplemente despachar una notificación y esperar que llegue diligenciada; tratará de contactar personalmente a los abogados, conseguirá los teléfonos de los intervinientes y los llamará para confirmar que recibieron la citación y que concurrirán. En fin, realizará acciones, innovará, se preocupará que las cosas resulten y, es posible asegurarlo, aumentará con ello el porcentaje de audiencias realizadas en beneficio del sistema y de toda la sociedad.

Hay otro mito que es necesario derrumbar. Los expedientes no son seguros. Probablemente no haya forma más precaria para resguardar información importante que cociéndola junto a otra y luego arrumbándola en anaqueles repletos, en medio de edificios asiduamente visitados por diverso e incontrolable público. Los expedientes se pierden, se rompen, se mo-

jan, se les desprenden hojas o, por último, se los roban o adulteran. Esto sucede a diario. ¿Quién realmente puede defender la idea de que se trata de un mecanismo seguro para el depósito de información? Hoy en día, en la era de la información, existen alternativas muchísimo más seguras, sencillas y baratas, que están a disposición de todos y que, inexplicablemente, por temores casi irracionales muchas veces nos negamos a utilizar.

En tercer lugar, hay un problema sustantivo que generan los expedientes y el sistema de trabajo escrito, consistente en la falta de incentivos para la toma de decisiones. La concatenación de actuaciones opera en forma estandarizada y mecánica, como antes decíamos se va “completando” el expediente a través de una serie de diligencias sobre las que no es necesario evaluar en forma previa su conveniencia al caso específico. Es más, es posible ir avanzando en el expediente sin que sea necesario estudiar o analizar en profundidad lo acumulado en él, lo que sólo es necesario hacer ante ciertos hitos en el procedimiento, generalmente bastante avanzado éste. Los plazos asociados a cada actuación también postergan decisiones, las que comúnmente se van tomando de una en una y al vencimiento del plazo, nunca antes, aunque ese plazo no tenga tampoco sentido en el caso específico y raramente acumulando varias decisiones al unísono.

En general, el tiempo en los procedimientos escritos constituye un arma estratégica que las partes usan en detrimento de los objetivos del sistema, pues los incentivos están puestos para que así suceda. La parte acusadora busca que se decrete y mantenga la prisión preventiva por el mayor tiempo posible. No le es tan importante la condena como esa sanción anticipada, lo que se comprueba por las muchas veces que al llegar a la condena la pena coincide con el periodo pasado en prisión. Por su parte, muchas veces la defensa se contenta con dejar pasar el tiempo buscando ganar el caso por aplicación de la prescripción. En varios países de la región es esta la principal causa de término de los procedimientos, siendo que es, con toda seguridad, la más ineficiente de todas. Esta conducta, siendo la más racional para las partes dentro de ese sistema, no es la que beneficia al sistema en su conjunto, el que debiera buscar minimizar los tiempos de prisión preventiva, obtener condenas rápidas y desechar rápidamente los casos que no tiene sentido o futuro perseguir. Lo que sucede es que si no hay una presión externa a las partes que las obligue a tomar una decisión rápida respecto al caso y sus mejores cursos de acción, lo que naturalmente sucederá es que ellas postergarán tal decisión cuanto les sea posible.

Naturalmente la metodología alternativa al expediente es la de la oralidad: la resolución judicial de todos los asuntos producto de un debate oral ante el juez de la causa. Originalmente, en el proceso de reforma en América Latina esto no se entendió de este modo, hubo tan sólo una idea limitada de la contribución que debía dar la oralidad, restringida sólo a la etapa del juicio. Así, cuando se hablaba de introducir la oralidad sólo se pensaba en la existencia de juicios orales, dejando intocada la forma en que se realizan las intervenciones jurisdiccionales en las etapas previas de investigación. De hecho, lo que sucedió fue que efectivamente se obtuvo un cambio importante en la región, lográndose que en todos los países que han hecho las reformas, los juicios, actualmente, sean efectivamente orales. Pero la subsistencia de los métodos tradicionales de trabajo en las etapas anteriores ha impedido que muchas de las buenas consecuencias de un sistema oral hayan podido efectivamente obtenerse. Ello nos ha llevado a entender que llevar la oralidad a las intervenciones jurisdiccionales durante la instrucción es tanto o más crucial como la oralización del juicio. Por lo pronto, debe considerarse que el porcentaje de asuntos que terminan en un juicio es menor, nunca más del 10% de los casos, finalizando todos los restantes durante la etapa de instrucción. Por ello, la experiencia concreta de los ciudadanos con el sistema de justicia criminal, ya sea como víctimas, testigos o imputados, normalmente es durante la etapa de instrucción y muy rara vez durante el juicio. La impresión que ellos se llevan de ir a un juzgado durante la instrucción, en todos los países donde las transformaciones no han conseguido introducir la oralidad en esta etapa, los hará pensar que no ha habido tal reforma, pues todo funciona exactamente como antes.

En un sistema por audiencias, en que muy rápidamente luego de que exista una imputación por un delito respecto de una persona determinada, se fuerza a las partes a comparecer ante el juez, se generan, por ese solo hecho, incentivos favorables a la toma de decisiones respecto a los casos, lo que ayuda a la racionalización de los recursos del sistema. Si las partes tienen que ir a una audiencia se ven forzadas a prepararla, puesto que deberán “dar la cara” ante el juez, el imputado y el público, lo que por lo pronto les exigirá revisar los antecedentes del caso; la denuncia y demás elementos que se le acompañen, por parte del fiscal, el defensor deberá además entrevistar previamente a su cliente. Así que por lo pronto contaremos con partes mejor preparadas, con un conocimiento al menos básico de los antecedentes del caso. Ellas además saben que de-

ben ir preparadas para responder a las preguntas que el juez hará sobre asuntos básicos para la continuación del caso (si se formalizará una causa, si se solicitarán medidas cautelares, si hay posibilidad de una salida alternativa, etcétera), lo que las obligará a definirse muy tempranamente frente a estas cuestiones, sin posibilidad ni conveniencia de postergarlas.

Por otra parte, el mismo hecho de compartir entre las partes toda la información relevante del caso desde un comienzo genera un entorno que facilita salidas alternativas. Bien se sabe que la posibilidad de negociar descansa en buena medida en el nivel de información de que se dispone: si ella está accesible desde un comienzo, es más probable llegar a una decisión en ese momento. Por lo mismo, si el acuerdo no se logra ahí va a ser más difícil en un futuro, luego de haberse invertido esfuerzo y trabajo en el caso, pues con el tiempo lo que la parte más fuerte está dispuesta a ofrecer naturalmente irá disminuyendo. El saber esto es un factor estratégico que fuerza nuevamente a los acuerdos tempranos en beneficio de los objetivos del sistema.

Finalmente, la metodología de audiencias permite un control real de la actuación de las partes y ajustar las decisiones a las particularidades del caso. Por ejemplo, no es lo mismo controlar la legalidad de una detención con la sola lectura de la denuncia, en comparación con un debate entre las partes, con la presencia física del imputado donde se ausculta detalladamente la forma cómo se produjo dicha detención. La metodología de las audiencias permite avanzar rápidamente en el caso sin tener que esperar plazos fijados legalmente. Así, en una primera audiencia bien puede concentrarse una serie de decisiones relativas al caso: formalización de la instrucción, medidas cautelares, salidas alternativas e incluso puede llegarse en esa misma audiencia a un procedimiento abreviado o un juicio inmediato, con una enorme ganancia de tiempo. El juez puede adoptar sus decisiones con un nivel de información muy superior al tradicional. Así, por ejemplo, el lapso máximo de duración de la investigación del fiscal no sólo depende de lo que una disposición legal diga, sino de las circunstancias específicas y concretas del caso en cuestión. Si interrogado el fiscal por parte del juez, queda claro que para el término de la investigación sólo falta una pericia que con mucho tardará un mes, el juez fijará ese plazo para el cierre de la misma, independientemente que en términos abstractos la ley le conceda un plazo superior a la fiscalía. Ese es el plazo suficiente para ese caso y no más. Nada de eso permite la rígida metodología de un expediente.

2. *En cuanto a la gestión*

Al limitarse los cambios en las reformas de primera generación tan sólo a los aspectos procesales, se olvidó que las definiciones de fondo no pueden materializarse si no se ordena adecuadamente el funcionamiento de las instituciones al cumplimiento de ellas. Los aspectos de gestión no pueden escindirse de los temas de fondo. De hecho, la estructura organizacional y los modelos de gestión existentes en nuestros países antes de las reformas eran funcionales e inescindibles de un sistema inquisitivo. Por lo mismo, son del todo inadecuados para uno de corte oral.

La estructura de los poderes judiciales en América Latina ha tenido escasas transformaciones desde la época en que fue establecida (durante la colonia). Aunque introducirles cambios profundos fue parte del ideario independentista, lo que se logró a este respecto fue escaso. En el diseño predemocrático de los poderes judiciales se parte de la base que la función de resolver los conflictos le compete al rey, quien por razones prácticas la delega en ciertos funcionarios públicos. Entonces el poder de estos no es autónomo, sino delegado del monarca, quien lo puede reasumir en tanto lo desee. Esta misma concepción se replica dentro de la función judicial, manteniéndose inalterable durante toda la vigencia del sistema inquisitivo. Es por ello que los jueces “inferiores” le deben reportar a sus “superiores”, quienes muchas veces pueden alterar sus resoluciones u ordenarle que conduzcan su trabajo de una determinada manera, por vías administrativas, no jurisdiccionales. En la llamada “consulta” los superiores deben revisar lo que los inferiores hacen, aún cuando no haya ninguna persona perjudicada con sus resoluciones. Incluso las apelaciones se conceden en el efecto “devolutivo”; nombre que denota la idea que se le “devuelve” la competencia que originalmente le pertenecía al superior.

Este carácter cortesano de la función judicial explica también mucho del ritualismo, a veces exasperante, que la caracteriza. Los nombres con que deben ser tratadas las autoridades judiciales; las ceremonias que deben realizarse para tener acceso a ellas, en fin, las características del expediente judicial, son propios de estos sistemas. En ellos, además, importan más las formas que los resultados. Como antes decíamos, los jueces saben que van a ser evaluados en función de si siguieron o no con todos los ritos del proceso, no en función de los éxitos o fracasos obtenidos.

La existencia en la base de un elevado número de jueces de instancia unipersonal, cada uno con un pequeño territorio jurisdiccional donde ejerce su competencia, y un conjunto de funcionarios que coopera en su trabajo refuerza la verticalidad del sistema. Estos juzgados desperdigados no tienen ni una visión de conjunto ni una capacidad adecuada para hacerse cargo de la mayoría de los temas administrativos del sistema judicial, los cuales entonces deben necesariamente ser concentrados en la cúpula.

El que la conducción de las tareas administrativas de los tribunales haya estado tradicionalmente en manos de los jueces y en alguna proporción menor también en los secretarios, ambos funcionarios provenientes del área del derecho sin conocimientos ni aptitudes para el tema, se debe a la poca importancia que tradicionalmente se le ha dado a la gestión al interior de los sistemas judiciales y a que ellos se establecieron en una época en que ésta ni siquiera se había constituido como disciplina, sin haber experimentado con posterioridad la evolución de otras organizaciones —privadas y públicas— que se acercaron a la revolucionaria novedad en que la gestión se convirtió a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Pero también se debe a razones más profundas, íntimamente ligadas a una de las características básicas del sistema inquisitivo tradicional, característica que generalmente es dejada de lado al momento de estudiar estas cuestiones. Nos referimos al rol que ha jugado el sistema burocratizado y escrito a través del cual se desarrolla el trabajo judicial en ese sistema.

Tal como antes explicamos, la forma como se construye la decisión jurisdiccional en el sistema inquisitivo es a través de la realización rutinaria de una serie de trámites, la mayoría de ellos preestablecidos ya sea por las normas procesales o por la costumbre, fruto de los cuales se va “completando” un expediente, al cabo del cual se dicta la sentencia. En este trabajo de formar el expediente que, insistimos, es clave para la decisión jurisdiccional, intervienen de diversa manera los funcionarios judiciales —escribanos, alguaciles, actuarios— que conforman el tribunal, ya sea interrogando víctimas y testigos, ordenando diligencias, redactando resoluciones e incluso sentencias. Aunque lo que hagan sea provisional, sujeto a la aceptación o enmienda del juez, lo cierto es que su contribución es esencial al contenido de la actividad jurisdiccional. Es por ello que muchas veces en los tribunales los funcionarios subalternos tienen o parecen tener mucho más poder incluso que los propios jueces.

Esta forma de trabajo, que descansa en la delegación de funciones jurisdiccionales en funcionarios, en principio puramente administrativos,

es consustancial al procedimiento escrito. La escrituración mediatiza los procesos de obtención de información y los de adopción de resoluciones a partir de esa información. Ese lapso o distancia que se genera entre unos y otros permite e incentiva a que personas distintas a las que deben decidir asuman todo o parte de la recepción de la información, asumiéndose que por el hecho de consignarse en el “expediente” quien debe en definitiva decidir en el momento en que se requiera va a tener de todas formas y por esa vía acceso a la información pertinente.

Lo que importa de todo ello para nuestros efectos es que en un sistema donde los funcionarios subalternos realizan, al menos en parte, labores propiamente jurisdiccionales, resulta absolutamente indispensable que el juez, la persona que en último término es responsable por las decisiones jurisdiccionales de su tribunal, sea quien dirija, controle y evalúe cotidianamente a esos funcionarios. De allí se deriva que sea imposible profesionalizar las labores administrativas en esos tribunales, pues ellas están indisolublemente mezcladas con las jurisdiccionales. Sólo algunas materias de importancia menor es posible separar y darles una administración más técnica y moderna, a través de los que se han dado en llamar los “servicios comunes” (atención de público, recepción y envío de correspondencia, notificaciones, custodia, etcétera), cuyo escaso impacto reside precisamente en que no alcanza al meollo de la función judicial.

La falta de una administración técnica y profesional del personal y el tipo de trabajo que éstos deben desarrollar llevan a múltiples ineficiencias, como la imposibilidad de especializar adecuadamente a ese personal, las dificultades para estandarizar el trabajo, las complejidades para instaurar sistemas adecuados de evaluación y estímulo, la existencia de jerarquías confusas y muchas veces irreales; en fin, la importancia mayor de los vínculos de parentesco o amistad que la competencia.

Una primera exigencia en términos organizacionales que se deriva de la oralización de los procedimientos es el fortalecimiento en términos relativos del recurso juez frente al de empleado judicial. Un sistema oral requiere de un número más elevado de jueces que uno escrito (son ellos los que directamente participan en las audiencias y resuelven los casos) y un número menor de empleados (que dejan de realizar funciones cuasijurisdiccionales).

Pero no sólo resulta necesario alterar la correlación entre empleados y jueces, sino especificar de una forma diversa los perfiles y roles de los nuevos empleados. Se hace necesario que existan empleados dotados de

las habilidades para gestionar el producto esencial de un juzgado oral, ya que de él depende su eficiencia; la organización de audiencias, tareas que son puramente administrativas, sin ningún contenido jurisdiccional, desde el momento en que todas las decisiones de tal naturaleza son tomadas por los jueces durante las audiencias precisamente.

En los países con reforma que no alterna sus sistemas de gestión inmediatamente se produce un agudo problema 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 convocados no aparecen porque, por ejemplo, tienen otras audiencias a esa misma hora.

En varios países 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, aun cuando se hayan hecho cambios sustantivos a la organización judicial, tales como la creación de secretarías y servicios comunes.

Las consecuencias de esta 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. 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, en los hechos, que las audiencias dejen de ser públicas, puesto que es muy difícil acceder a éstas.

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 coordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque, a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán.

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 tiempos excesivos, tiempos muertos, dificultades de coordinación, todo lo cual distorsiona su funcionamiento. Además está decir que los mismos ministerios públicos y defensorías públicas, que generalmente se encuentran organizados en forma refleja a los tribunales —pese a que sus funciones son completamente diferentes—, reproducen todas las deficiencias que presenta la gestión administrativa en ellos.

V. UNA EXPERIENCIA DE REFORMA DE SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL CASO CHILENO

Un buen ejemplo de una de las reformas que puede ser caracterizada como de segunda generación es el caso de la reforma procesal penal chilena. En ella, desde etapas iniciales del diseño, se tuvo especialmente presente que la reforma “era” su implementación, por lo cual los temas de gestión resultaban de suma importancia. Ahondar en ellos llevó a proponer un esquema de gestión completamente diferente para los tribunales en el nuevo sistema y, paralelamente, a definir sistemas de organización y administración diferenciados por el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, pues dado que cumplen funciones del todo distintas a los tribunales no hay ninguna razón que aconseje copiar la organización y estructura de gestión de estos. La ventaja que se contó en Chile es que estas últimas dos instituciones fueron creadas especialmente para la reforma, por lo cual hubo bastante libertad al momento de avanzar en su diseño. Naturalmente, en el caso de los tribunales ello no era así, por lo cual había que asumir el desafío de cambiar estructuras muy sólidamente asentadas y consolidadas.

Al mismo tiempo también se adoptó como definición básica que todas las actuaciones jurisdiccionales, salvo muy precisas y contadas excepciones, debían realizarse en audiencias públicas y contradictorias, pasando a ser la capacidad del sistema para organizar estas audiencias su mejor indicador de efectividad.

Las ideas matrices del nuevo modelo de gestión son dos. Por una parte, la de aprovechar economías de escala terminando con los juzgados entendidos como pequeñas unidades que cubren en forma exclusiva un determinado territorio jurisdiccional, cada una conformada por un juez, un secretario y un conjunto de empleados. La segunda idea es la de profesionalizar la gestión.

El nuevo diseño organizacional de los tribunales conforma grandes unidades jurisdiccionales, salvo en aquellos lugares que por razones de acceso a la justicia deba haber un juez pero que no se justifique que éste sea más que uno. En los restantes casos los jueces se agrupan, quedando los tribunales conformados por un conjunto variable de jueces, conforme las necesidades del respectivo territorio jurisdiccional, sin perjuicio que esos jueces actúen en cada caso como un tribunal unipersonal. Contar con un conjunto o *pool* de jueces y con tribunales grandes permite una mucho más eficiente administración de los recursos, y situar en cada tribunal un conjunto de tecnologías y apoyos administrativos que sería impensable tener en los pequeños tribunales antiguos. La posibilidad de que estos tribunales se desplacen dentro de su territorio jurisdiccional a efectos, por ejemplo, de realizar juicios garantiza un adecuado acceso a los servicios judiciales.

La profesionalización de la gestión consiste en que todos los empleados de los tribunales tengan funciones técnicas específicas, no jurisdiccionales, gracias al término de la delegación de funciones. Así, hay empleados encargados de la atención del público, formados en relaciones públicas; empleados encargados del funcionamiento de los sistemas informáticos, formados en disciplinas afines; empleados encargados de los servicios generales, etcétera. Todos ellos bajo la directa conducción de administradores profesionales —en Chile generalmente ingenieros—, privándoseles a los jueces de dirigir estos recursos humanos y en general de gestionar los recursos del tribunal, pues un profesional en esta área puede realizar mucho mejor esa tarea. Los administradores están encargados de distribuir el trabajo que ingresa entre los jueces que conforman su tribunal, preparar las agendas de audiencias diarias y velar porque cada una de ellas pueda efectivamente producirse sin inconvenientes. Para

coordinar los estamentos jurisdiccionales y administrativos se crea un Comité de Jueces y la figura del juez presidente del tribunal.

Adicionalmente, otro factor determinante para un correcto proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile fue que ésta se realizó en forma gradual en el país, pese a su carácter de Estado unitario. Año con año desde 2000 hasta 2005 se fueron incorporando regiones al nuevo sistema, partiendo por dos el primer año y concluyendo en Santiago el último de los nombrados. La implementación gradual permitió concentrar esfuerzos y recursos en forma dosificada e ir ganando en experiencia y haciendo correcciones antes de lanzarse en las zonas más complejas.

Sin duda este proceso no ha estado exento de problemas, ha sido necesario ajustarlo, principalmente en los modelos de gestión, pero también en algunos aspectos normativos, constantemente en el tiempo. En diversos aspectos el sistema tiene aún mucho que mejorar, y otros que resultan atractivos no están lo suficientemente consolidados como para descartar futuros retrocesos. Así y todo, los resultados del nuevo sistema son significativamente superiores a los del antiguo y a los obtenidos en otros países de la región, producto precisamente de la forma como se ha encarado el proceso de reformas. Analizaremos a continuación algunos indicadores que nos parecen de especial relevancia: el nuevo sistema procesal penal fue diseñado con metas específicas en diversos aspectos, siendo particularmente importante aquella referida al porcentaje de asuntos que debía ser capaz de resolver anualmente. La idea era que el sistema no se congestionara —un mal tradicional de nuestros sistemas judiciales— y fuera capaz de ir absorbiendo en forma permanente la carga de trabajo que recibiera. Para ello se definió que el sistema debía ser capaz de resolver 89% de los asuntos que le ingresaran anualmente.¹ Fue esa cifra la que determino —gracias a la utilización de un modelo de simulación computacional que predecía el comportamiento del sistema bajo distintos escenarios— la dotación de recursos económicos, humanos y materiales que requería.

Este poco a poco ha ido acercándose e incluso superando en ciertas regiones la aludida meta, manifestando un razonable nivel de cumplimiento de la misma, tal como se observa en la siguiente tabla.

¹ Es imposible que ningún sistema resuelva el 100%, pues siempre van a haber casos que acaban de ingresar al momento de hacer la medición.

TABLA 1. TÉRMINOS APLICADOS *VERSUS* RELACIONES² INGRESADAS
16 DE DICIEMBRE DE 2000 AL 28 DE FEBRERO DE 2006

| | <i>Relaciones ingresadas</i> | <i>Relaciones terminadas</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------|
| <i>Primera etapa</i> | 483 676 | 444 595 | 91.9% |
| <i>Segunda etapa</i> | 496 319 | 461 833 | 93.1% |
| <i>Tercera etapa</i> | 167 762 | 147 761 | 88.1% |
| <i>Cuarta etapa</i> | 719 522 | 613 742 | 85.3% |
| <i>Quinta etapa</i> | 286 942 | 179 131 | 62.4% |
| <i>Total nacional</i> | 2 154 221 | 1 847 062 | 85.7% |

FUENTE: *Boletín estadístico del Ministerio Público.*

Puede apreciarse que las regiones donde la reforma comenzó a implementarse, el porcentaje de términos supera el estándar del 89% fijado inicialmente. Ese porcentaje es más bajo en la región metropolitana de Santiago, correspondiente a la quinta etapa de implementación, precisamente debido al poco tiempo transcurrido desde su inicio hasta la fecha en que se hizo esta medición. En cualquier caso estos porcentajes de términos son significativamente superiores a los que mostraba el antiguo sistema.

Pero la mejora experimentada con el nuevo sistema no se limita a la mayor capacidad para terminar los casos que le ingresan. También el sistema ha demostrado que es capaz de atraer más casos al sistema de justicia criminal, disminuyendo en forma importante la cifra negra de casos que antes no eran denunciados ni ingresaban al sistema. Lo anterior se comprueba analizando las cifras absolutas de casos de mayor connotación social que conoce el sistema, tal como puede observarse en la siguiente tabla.

² En Chile se usa como unidad de cuenta la de “relaciones” y no la de “causas”, por ser más precisa para dar cuenta de la carga real de trabajo que entraña un caso. Una misma denuncia puede dar lugar a varias relaciones, pues cada una de ellas está constituida por una persona imputada de un delito específico.

TABLA 2. RELACIONES DE INGRESOS Y TÉRMINOS POR TIPO DE DELITOS

| | IX. REGIÓN | | | | | |
|-------------------------|-----------------|-------------|------------------------|-----------------|-------------|------------------------|
| | <i>Ingresos</i> | | | <i>Terminos</i> | | |
| | <i>2000</i> | <i>2003</i> | <i>% variación</i> | <i>2000</i> | <i>2003</i> | <i>% variación</i> |
| <i>Robos</i> | 4.773 | 10.246 | 11.5% | 3.716 | 10.625 | 186% |
| <i>Hurtos</i> | 3.604 | 8.429 | 134% | 2.698 | 8.347 | 209% |
| <i>Homicidio</i> | 101 | 85 | -14% | 63 | 108 | 71% |
| <i>Delitos sexuales</i> | 536 | 748 | 40% | 360 | 757 | 110% |

FUENTE: elaboración propia.

En efecto, estos datos —tomados de la IX Región, donde comenzó la implementación de la reforma— muestran que la cantidad de ingresos en términos absolutos aumentó significativamente en el nuevo sistema si se lo compara con el antiguo. Los robos y hurtos que ahora ingresan con relación a lo que sucedía antes. Situación que no se produce por un aumento significativo en el nivel de delitos cometidos, sino por la mayor confianza de la gente en el sistema judicial. Comprueba lo anterior que los homicidios —donde en Chile no existe prácticamente cifra negra— los ingresos no suben, sino que decrecen. Más importante aún es ver que los términos en el nuevo sistema mencionados triplican los que se lograban con el sistema antiguo.

La reforma ha demostrado una significativa reducción de los tiempos de tramitación de los asuntos. Estudios realizados indican que ellos son entre un 40% y un 60% más breves que en el sistema antiguo, lográndose hoy en día lapsos de duración bastante acotados, tal como se observa en la siguiente tabla.

TABLA 3. TIEMPOS DE TRAMITACIÓN (EN DÍAS)
16 DE DICIEMBRE DE 2000 AL 28 DE FEBRERO DE 2006

| | |
|-------------------|----|
| Primera etapa | 99 |
| Segunda etapa | 67 |
| Tercera etapa | 68 |
| Cuarta etapa | 69 |
| Quinta etapa | 44 |
| Promedio Nacional | 73 |

FUENTE: *Boletín estadístico del Ministerio Público.*

El proceso de cambio ha demostrado, también, dinamismo y capacidad de aprendizaje, pues persistentemente las nuevas regiones que se han ido incorporando en las diversas etapas de implementación de la reforma han alcanzado términos más breves que sus predecesoras.

Finalmente, el indicador más relevante es la opinión que los justiciables tienen del servicio que les provee el sistema judicial. Al respecto se han realizado en Chile diversas encuestas de opinión; las que arrojan favorables resultados sobretudo si se les compara con los pobres niveles de apreciación que concita, por lo general, la justicia en las encuestas de opinión pública, tanto en Chile como en la región.

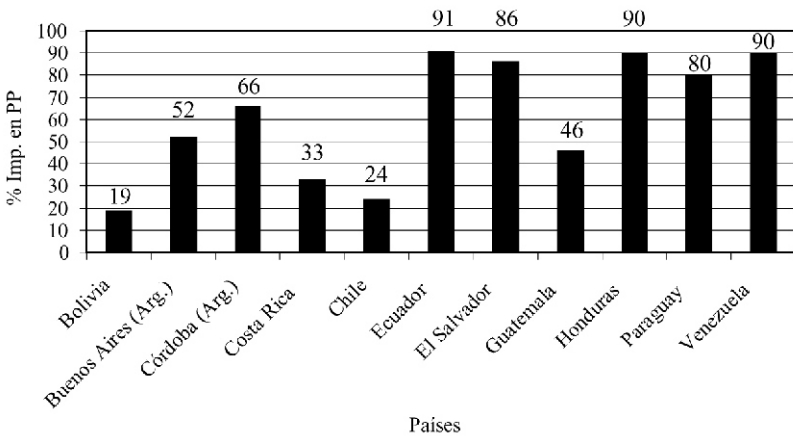
La encuesta realizada por la empresa IPSOS en diciembre de 2004, por encargo del Ministerio de Justicia, arrojó los siguientes resultados:

- Entre 78% y 85% conoce o ha oído hablar de la reforma, dependiendo de la región del país encuestada.
- 77.2% cree que reforma ha agilizado casos.
- 71.1% cree que reforma ha hecho más transparente justicia.
- 75.9% prefiere reforma al sistema antiguo (sólo un 14.1% al antiguo).

El estudio de seguimiento de las reformas procesales penales en Latinoamérica realizado por CEJA entrega información sobre diversas variables críticas para el funcionamiento de los sistemas reformados. Dicho estudio demuestra que los resultados obtenidos con las reformas son bastante heterogéneos entre los distintos países, e incluso unos mismos países muestran

resultados razonables frente a algunas variables, y malos en otras. En el caso de Chile, por lo general, los resultados son positivos en términos comparativos. Ello puede observarse respecto a la utilización de la prisión preventiva durante el procedimiento; medida que las reformas explícitamente intentaron disminuir para evitar que se convirtiera en una pena anticipada, como era común que sucediera en el sistema inquisitivo donde no se reconocía la presunción de inocencia. En la siguiente gráfica se observa el porcentaje de imputados que se encontraba en prisión preventiva en los juicios que fueron observados durante el estudio.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE IMPUTADOS EN PRISIÓN PREVENTIVA RESPECTO A JUICIOS OBSERVADOS



FUENTE: Informes Proyecto Seguimiento CEJA.

Como puede observarse un grupo importante de países mantiene niveles de prisión preventiva superiores al 80%. Otro grupo de países claramente hace un uso más selectivo de esta medida cautelar, en porcentajes inferiores al 40%. Entre ellos se encuentra Chile con un 24%.

Otro de los cambios importantes introducidos por las reformas fue el otorgamiento a los ministerios públicos de facultades explícitas para que pudieran controlar su carga de trabajo, dedicándose así especialmente a los casos más relevantes o con mayores posibilidades de éxito. La introducción de la oportunidad y las salidas alternativas generó un intenso debate en

la comunidad jurídica regional, pero las cifras indican que la discusión no pasa del interés académico en muchos países, pues los porcentajes reales de utilización de estas facultades son insignificantes.

TABLA 4. USO DE SALIDAS ALTERNATIVAS Y FACULTADES DISCRECIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

| <i>País</i> | <i>Porcentaje en que se usan</i> |
|---------------------|----------------------------------|
| Bolivia | 40% |
| Córdoba (Argentina) | 1% |
| Costa Rica | 64% |
| Chile | 75% |
| Ecuador | 2% |
| El Salvador | 26% |
| Honduras | 8% |
| Guatemala | 4% |
| Paraguay | 10% |

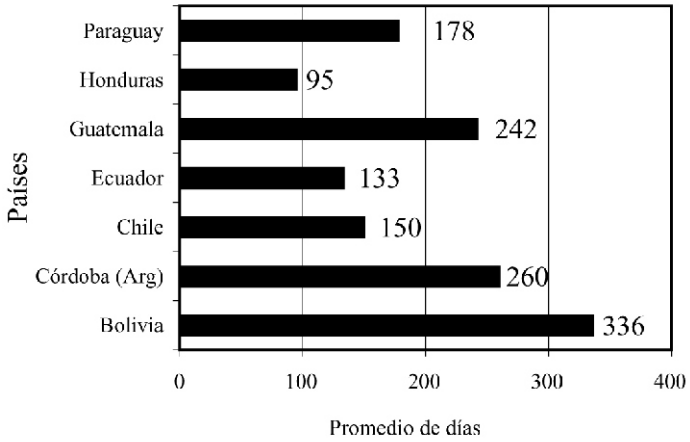
FUENTE: Vargas Viancos, Juan Enrique y Riego, Cristián, *Reformas procesales penales en América Latina, Resultados del Proyecto de Seguimiento*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, 2005, p. 215.

Chile es el país de la región en que en mayor porcentaje se usan estas facultades, lo que en buena medida permite explicar su alta capacidad de respuesta ante la demanda ingresada y los breves términos en que ésta se produce.

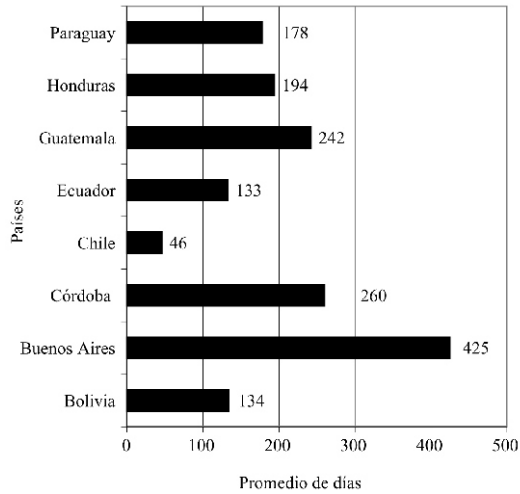
Respecto, precisamente, a los plazos, las gráficas que siguen comparan la duración promedio de las etapas de investigación (gráfica 2, véase la siguiente página) y la que media entre la acusación y la realización del juicio oral (gráfica 3, véase la siguiente página).

Posteriormente a la realización de este estudio, tal como se indicaba en la tabla 3, los plazos se han reducido bastante en Chile. En cualquier caso los resultados chilenos son claramente mejores a los de los otros países al analizarse el lapso que media entre la acusación y el juicio oral. Típicamente la duración de este plazo está relacionada con la capacidad de gestión del sistema, pues son escasas las gestiones sustantivas que se realizan sobre los asuntos. En la siguiente gráfica se expone la información sobre este aspecto.

GRÁFICA 2. DURACIÓN PROMEDIO DE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN*



GRÁFICA 3. DURACIÓN PROMEDIO ENTRE LA ACUSACIÓN Y EL JUICIO ORAL*



* FUENTE: Reformas Procesales en América Latina, Cuarto Informe Comparativo.

El otro gran indicador de la capacidad de gestión del sistema es la aptitud que éste tenga para concretar la realización de las audiencias de juicio programadas. En la tabla siguiente se contienen datos que dan cuenta de que aquí hay un problema crítico para el sistema, pues en varios países la capacidad para organizar audiencias de juicios es extremadamente baja.

TABLA 5. PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE JUICIOS ORALES.
JUICIOS AGENDADOS *VS.* JUICIOS REALIZADOS

| | <i>Juicios agendados</i> | <i>Juicios realizados</i> | <i>Porcentaje</i> |
|----------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| Bolivia | 103 | 36 | 35% |
| Buenos Aires (Arg.)* | 91 | 39 | 31% |
| Córdoba (Arg.) | 117 | 97 | 83% |
| Costa Rica | 179 | 54 | 30% |
| Chile** | 65 | 64 | 98% |
| Ecuador | 22 | 59 | 27% |
| El Salvador | 170 | 69 | 41% |
| Guatemala | 50 | 38 | 76% |
| Honduras | 55 | 27 | 49% |
| Paraguay | 17 | 12 | 76% |
| Venezuela*** | 867 | 144 | 17% |

* Sólo Departamento Judicial de San Isidro.

** Sólo Antofagasta. El primer informe arrojaba un 80% de efectividad.

*** Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas.

VI. LOS PROCESOS DE “REREFORMA” EN LA REGIÓN. ACERCANDONOS A LA SEGUNDA GENERACIÓN

En estos últimos años ha habido un intenso debate en la región sobre los alcances y resultados de las reformas emprendidas. La circunstancia de contar con información cuantitativa y con estudios cualitativos que han relevado los problemas concretos en el funcionamiento de los sistemas reformados, así como la posibilidad de acceder y conocer directamente los buenos resultados de reformas más ambiciosas, han operado

como un gran aliciente para emprender cambios que permitan superar las deficiencias apuntadas en las reformas denominadas de primera generación, y pasar de una vez a las de segunda.

CEJA ha contribuido a ese proceso no sólo a través de los resultados de su proyecto de seguimiento a los procesos de reforma a la justicia criminal en la región, sino también gracias a sus programas de capacitación y, particularmente, a su Programa Regional que forma líderes en las transformaciones a la justicia criminal. Han sido esos líderes y las instituciones o agrupaciones locales, a las que pertenecen, los que han jugado un rol fundamental para emprender transformaciones sustantivas en los procesos de reformas implementados en sus respectivos países. CEJA les ha brindado apoyo técnico y político en sus actividades, pero la gestión y el éxito de las experiencias invariablemente ha descansado en ellos.

La estrategia común seguida en todas estas experiencias ha sido la introducción de la oralidad a las intervenciones jurisdiccionales durante la etapa de instrucción penal, dotándola de los soportes organizacionales y de gestión indispensables para su éxito. Al mismo tiempo, en todas estas experiencias se ha buscado concentrar esfuerzos en circunscripciones determinadas de los respectivos países, ante los problemas que genera intentar desde un comienzo los cambios en la totalidad de cada uno de los países. Pero, al mismo tiempo y con el fin de evitar una de las extendidas taras de los planes pilotos en el medio judicial —el que nunca dejan de serlo—, el compromiso desde un comienzo ha sido contar con un programa claro para la masificación de las experiencias de innovación en la totalidad de los respectivos sistemas judiciales.

Se ha puesto también especial énfasis en gestionar bien el proceso de cambio, lo cual requiere información y seguimiento constantes. Para ello la mayoría de las experiencias han levantado una línea de base con la información sobre el funcionamiento del sistema en forma previa a los cambios, para luego poder contrastarla con las evaluaciones posteriores que se realicen.

A continuación se relatan cuatro de esas experiencias que de alguna forma han seguido estas orientaciones, sobretodo que todas ellas tienen en común el intento de oralizar la etapa de instrucción que no había sido significativamente tocada por las reformas anteriores. El impulso tras los cambios, la mejora y la innovación que dan cuenta de las experiencias de esos países es el mejor ejemplo del dinamismo que atribuíamos de la reforma a la justi-

cia criminal —sin duda la línea de reforma judicial más productiva hasta la fecha en la región—, creemos constituye un fuerte incentivo para los países que recién se están sumando al ideario reformador sobre la forma cómo deben conducir sus propios procesos de cambio.

1. *La experiencia de oralización del proceso penal para casos de flagrancia en la provincia de Buenos Aires*³

Si bien los dieciocho departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires presentan los mismos problemas de inadecuación al sistema acusatorio, el Departamento Judicial de Mar del Plata fue elegido como punto de partida del proceso de transformación, debido al contexto de buenas relaciones entre los actores de las distintas instituciones —lo que resultaba determinante para la adopción de consensos— y al liderazgo de los responsables institucionales. Asimismo, el tamaño del Departamento y la locación de las diversas instituciones, hacían de este lugar el espacio ideal para comenzar con el plan piloto. Pese a que la instalación real de un sistema acusatorio involucra una diversidad de problemas y desafíos, se estimó que era más adecuado partir por incorporar la metodología de las audiencias orales tempranas frente al juez de garantía, como mecanismo dirigido a asentar los valores originales de la reforma, para luego ir profundizando en mayores cambios.

El plan piloto que se aplicó en el departamento fue elaborado por un equipo interinstitucional compuesto por fiscales, defensores, jueces de garantía y camaristas; que trabajaron en un primer momento recopilando información sobre el funcionamiento de la justicia penal en Mar del Plata, y luego participando de capacitaciones y pasantías en las instituciones del sistema de justicia penal de Chile, para finalmente diseñar una propuesta de plan a aplicar en Mar del Plata. El proyecto concebido fue presentado a la Corte Suprema, a la Procuración General y al Ministerio de Justicia; quienes validaron los cambios a introducirse. Una vez autorizado, a partir de diciembre de 2004, se comenzó con la capacitación de los operadores locales.

³ En este aparatado se sigue el informe de evaluación del Plan Piloto de Mar del Plata elaborado por Luciano Hazan, como resultado del proyecto llevado a cabo por CEJA e INECIP, con base en el seguimiento que se dio al proceso de implementación del plan piloto durante diciembre de 2004 y febrero de 2005, es decir, previo a la implementación de los cambios que se proyectaban realizar.

Tras seis meses dedicados a la celebración de acuerdos interinstitucionales, la conformación del equipo de trabajo, la capacitación y ajustes del plan piloto y la preparación de los cambios de organización y gestión indispensables para la puesta en funcionamiento, comenzó a implementarse el nuevo sistema.

Los tres tipos de problemas que a grandes rasgos se buscó solucionar a través del plan piloto se refirieron a la definición de roles en las primeras etapas de instrucción del Ministerio Público; la oralización de las audiencias en las etapas preparatorias de discusión de medidas cautelares y flagrancia y el establecimiento de un sistema de información eficiente.

La definición de las áreas más problemáticas, llevó a que también fuera indispensable la revisión de los modelos de gestión, las prácticas administrativas, la coordinación institucional, el desarrollo de nuevas habilidades en los operadores, la planificación y reingeniería organizacional, y la visibilización de aspectos clave para el éxito de los objetivos fijados, como resultan ser el apoyo administrativo a las actividades propiamente legales, el uso de la información y de las tecnologías que la apoyan y la de la necesidad de formas innovadoras de capacitación.

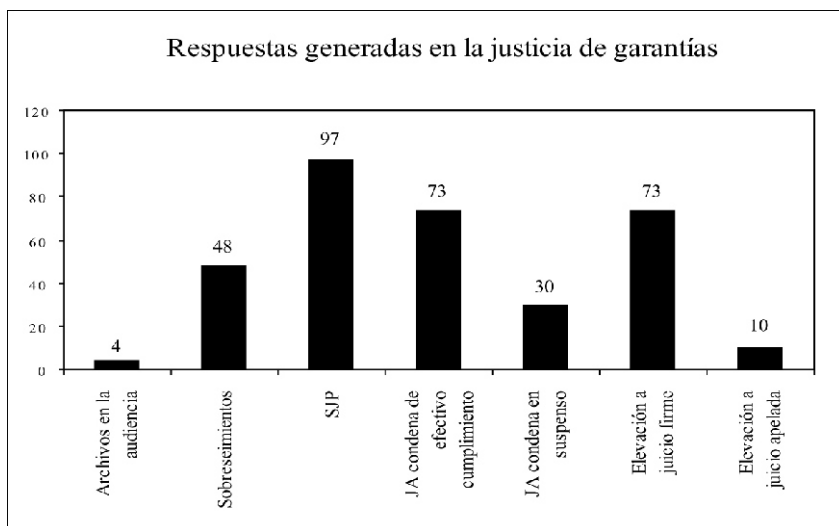
Los resultados de la aplicación del plan piloto quedan en evidencia al revisar la capacidad del sistema de dar respuestas efectivas en relación con la cantidad de imputaciones que ingresaron en el periodo de implementación del plan, como también en la diversidad de respuestas que el sistema fue capaz de generar. En las siguientes tablas y gráficas se revisará lo que se indica.

TABLA 6. CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL SISTEMA
MUESTRA DEL 1o. DE SEPTIEMBRE AL 31 DE ENERO DE 2006

| <i>Ingreso imputaciones</i> | <i>Terminadas</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|
| 387 | 335 | 86.56% |

FUENTE: Experiencia de innovación, Mar del Plata, Luciano Hazan.

GRÁFICA 4. TIPOS DE RESPUESTAS GENERADAS EN LA JUSTICIA DE GARANTÍA. MUESTRA DEL 1o. DE SEPTIEMBRE AL 31 DE ENERO DE 2006



Elaborado con base en datos de la OGA.

Por otro lado, si se comparan estos resultados concretos obtenidos con la información disponible antes de la aplicación del plan, se obtiene una visión clara acerca de los reales cambios que significó esta iniciativa.

TABLA 7. PLAZO PROMEDIO EN DÍAS PARA EL TÉRMINO DE LOS CASOS DE FLAGRANCIAS

| | <i>Plan Piloto</i> | <i>Linea base juzgados correccionales</i> | <i>Linea Base Tribunales Orales en lo Criminal</i> |
|------------------------------|--------------------|---|--|
| Suspensiones juicio a prueba | 18.74 | 327.25 | 546.02 |
| Juicios abreviados | 21.57 | 240.73 | 397.27 |
| Sobreseimientos | 23.35 | 282 | * |
| Juicios orales criminales | 86.27 | 620.14 | * |

* No se tiene el dato desagregado.

Asimismo, la oralidad mejoró el nivel de control respecto de las medidas cautelares efectivamente decretadas al producirse la contradicción entre fiscales y defensores sobre la necesidad de cautela. Esto último ha significado una disminución de las prisiones preventivas decretadas y un aumento de medidas cautelares alternativas.

La actividad recursiva también se ha visto restringida debido, por un lado, a la presencia de los imputados en las audiencias y, por el otro, en la necesaria justificación que se produce en las audiencias orales de las medidas solicitadas y concedidas.

Por último, debido a la nueva metodología de audiencias ha desaparecido la delegación de decisiones del juez en sus empleados. Este cambio no sólo se observa en el trabajo de los tribunales, sino también en el caso de los defensores, ya que la necesidad de estar presente en las audiencias ha incrementado el contacto entre imputado y defensor.

2. La oralización de las etapas previas al debate:

la experiencia de la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala⁴

La ciudad de Quetzaltenango es la segunda ciudad más importante de Guatemala con una población que bordea los 120.000 habitantes. Ubicada en el Departamento de este mismo nombre, el cual reúne 24 municipios con una población que en 2000 alcanzaba los 678.251 habitantes.

La experiencia de oralización de la etapa de instrucción se situó en el ámbito de la justicia departamental y de la sala de la Corte de Apelaciones.

Introducir la oralidad en las audiencias preliminares ha significado cambios relevantes en la gestión y organización del trabajo judicial. En este sentido, se ha producido una liberación de todo tipo de funciones administrativas de los jueces de primera instancia y la creación de tres unidades de trabajo al interior de cada juzgado (unidad de atención al público, de comunicaciones y de audiencia). El segundo gran cambio se ha visto reflejado en la transformación del sistema de registros, a través de la incorporación de un sistema de grabación en discos compactos de las audiencias.

En lo particular, la oralidad ha significado una concentración del trabajo de los jueces en las audiencias mismas; es decir, un descenso pau-

⁴ En este apartado se sigue el informe elaborado por Mauricio Duce sobre la experiencia de innovación observada en la ciudad de Quetzaltenango, Guatemala, en noviembre de 2005.

latino en la revisión de antecedentes en los momentos previos a la audiencia (explicado por la instalación de audiencias en bloque), en un aumento de los niveles de decisión (promedio de 1.8 temas por audiencia) en conjunto con la calidad de dichas decisiones (sólo una apelación en ocho meses de aplicación de la experiencia) y finalmente la desaparición del fenómeno de delegación de funciones. La concentración y calidad de la actividad de los jueces y de las partes durante las audiencias ha provocado que el juzgado pase de la sobrecarga de trabajo a estar al día, e incluso con capacidad para manejar un mayor flujo de causas que el actual.

TABLA 8. CARGA DEL SISTEMA

| <i>Núm. audiencias realizadas</i> | <i>Núm. temas decididos</i> | <i>% fracaso</i> |
|-----------------------------------|-----------------------------|------------------|
| 327 | 579 | 5% |

FUENTE: Experiencias de Innovación, Quetzaltenango.

El cambio también se ha manifestado en el Tribunal de Sentencia, el cual tramita en la actualidad todos los aspectos de la preparación del juicio en las audiencias, lo que ha permitido acumular distintas cuestiones o decisiones, en una o en dos de ellas, con gran concentración de recursos y de energías. Como consecuencia de la nueva metodología se ha podido bajar la fijación de la fecha para juicio entre dos y medio a cuatro meses, allí donde antes se hacía a los diez meses. Otras ventajas que se observaron en el estudio es que esta metodología crea un incentivo para el Ministerio Público para aplicar el principio de oportunidad con anterioridad al juicio, y también mejora la calidad de las decisiones que se producen durante las audiencias.

Cabe señalar que el cambio se ha producido en un universo de participación activa de todos los actores vinculados a la justicia penal, ya sea los mismos fiscales, defensores y jueces, como la comunidad legal y el apoyo de autoridades político-judiciales. Todo lo cual ha incidido positivamente en un reforzamiento de la experiencia y en claras muestras para continuar por la misma senda.

Pese a los buenos resultados de la experiencia de oralización implementada, los esfuerzos deben tender a mejorar la capacitación de los actores, incorporar la justicia regional al cambio y la generación de mejores herramientas de gestión, tanto a nivel de los tribunales de primera, de sentencia y de apelación.

TABLA 9. FIJACIÓN DE AUDIENCIAS EN DÍAS

| | <i>Fecha revisión medida cautelar</i> | <i>Fecha para juicio</i> |
|------------------------|---|--------------------------|
| Antes de abril de 2005 | 15 | 300 |
| Después | 4 | Entre 60 y 120 |

3. *Audiencias orales en las etapas previas al juicio:
la experiencia del circuito judicial
de Guanacaste en Costa Rica*⁵

Costa Rica se caracteriza por ser uno de los primeros países de la región en contar con procesos orales. En 1973 aprobó un Código de Procedimientos Penales que estableció un sistema mixto de enjuiciamiento. Luego en 1990 se promulgó la Ley núm. 7.594, que estableció un nuevo Código Procesal Penal y reestructuró administrativamente el Poder Judicial. Este cambio significó incorporar el sistema acusatorio, en donde la investigación preparatoria se radicó exclusivamente en el Ministerio Público con el auxilio de la policía judicial. Paralelamente con la reforma, desde 2001, el gobierno ha incrementado el presupuesto en justicia, aumentando con ello el número de fiscales, defensores y jueces.⁶

No obstante lo anterior, estas fortalezas del sistema penal no se han traducido en resultados equivalentes en el funcionamiento del sistema. El proyecto de seguimiento elaborado por CEJA en 2002 da cuenta que existe una tasa muy alta de fracasos de las audiencias orales, una rituali-

⁵ En este apartado se sigue el informe elaborado por Mauricio Duce sobre la experiencia de innovación observada en las audiencias orales en las etapas previas al juicio en el Circuito Judicial de Guanacaste, Provincia de Liberia, del 19 al 22 de septiembre de 2005.

⁶ CEJA, "Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2004-2005", p. 166. La cantidad de jueces entre 2001 y 2003 se ha incrementado paulatinamente, no existieron datos para el 2004.

zación excesiva de la investigación penal preparatoria y una duración muy elevada del proceso penal.⁷

TABLA 10. TIEMPO REQUERIDO PARA DICTAR AUTO DE APERTURA

| <i>Núm. expedientes</i> | <i>Núm. de días</i> |
|-------------------------|---------------------|
| 5 | 1000 |
| 11 | 700 y 999 |
| 11 | 500 y 699 |
| 8 | 300 y 499 |
| 8 | menos de 300 |

FUENTE: Experiencia de innovación, Guanacaste.

Ahora bien, en relación con la oralidad en las etapas previas al juicio, las prácticas existentes denotan un excesivo celo por las formas; la integración de un expediente plagado de ritualismos y solicitudes escritas. Todo lo anterior unido a la carencia de sistemas de apoyo administrativo y de gestión de las diversas instituciones.

Desde 2004 esta situación se ha tratado de revertir en una experiencia piloto que se lleva a cabo en la ciudad de Santa Cruz, con una población aproximada de 50.000 habitantes, ubicada en el circuito judicial de Guanacaste, correspondiente a uno de los once circuitos en los cuales se encuentra dividido el sistema judicial de Costa Rica. La iniciativa, enmarcada dentro de esta ciudad, surge del consenso entre los diversos actores y de la constatación de que los problemas que enfrenta el sistema pueden ser solucionados mediante la instauración de diversas prácticas sin necesidad de cambios legislativos.

Concretamente la experiencia se enfoca a la oralización de algunos debates durante la etapa de investigación preparatoria, la flexibilización de los criterios y mecanismos de comunicación entre los actores y la fijación de las audiencias.

La oralidad fue introducida en la audiencia en que se discute la prisión preventiva u otra medida cautelar de carácter personal, en la audiencia de

⁷ Véase la primera parte de este documento.

suspensión del procedimiento a prueba, en aquellos casos donde exista la voluntad de conciliar y sea procedente, y en la audiencia preliminar.

La gestión de estas audiencias se realiza de manera informal, con base en un acuerdo alcanzado entre la jueza (el tribunal estaba conformado por una sola jueza), el defensor y el fiscal. Se trata en todo caso de un flujo de causas aún reducido, lo cual posibilita el acuerdo informal alcanzado. Junto con las audiencias, parte de la experiencia ha sido oralizar algunos trámites que antes se realizaban en forma exclusiva por escrito.

Se destaca la iniciativa por constituir un cambio de prácticas tendiente a resolver diversas cuestiones en la etapa preliminar, que ha dinamizado la toma de decisiones, impactando positivamente en la carga de trabajo del tribunal y desformalizando el trabajo de los actores del sistema. Asimismo, se rescata el compromiso y capacidad de liderazgo de los actores, quienes sin intentar modificaciones en la normativa han incorporado prácticas que han significado mejoras en la percepción del sistema penal.

TABLA 11. FLUJOS DE CASOS

| <i>Órgano</i> | <i>Periodo</i> | <i>Circulante</i> | <i>Ingresos</i> | <i>Términos</i> |
|----------------|--------------------|-------------------|-----------------|-----------------|
| Fiscalía | 2o. trimestre 2005 | 1.285 | 721 | 731 |
| Juzgado penal | 2o. trimestre 2005 | 423 | 378 | 546 |
| Tribunal penal | Agosto 2005 | 156 | 16 | 21 |

FUENTE: Experiencia de Innovación, Guanacaste.

TABLA 12. PRODUCCIÓN DE AUDIENCIAS

| <i>Años</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> | <i>1er. semestre</i> | <i>2o. semestre</i> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|----------------------|---------------------|
| Porcentaje de audiencias fracasadas | 50% | * | 30% | 20% |

FUENTE: Departamento de Santa Cruz de Guanacaste, Experiencias de Innovación Mauricio Duce.

Sin embargo, debe considerarse que aún se trata de una experiencia acotada, que sólo recientemente comenzó a extenderse en el país y que constituye una metodología aún restringida sólo a ciertas decisiones del sistema,

las cuales, no obstante su importancia, ocupan un espacio menor en el trabajo mismo.

4. *Audiencias en la etapa de investigación:
ciudad de Cuenca, Ecuador*⁸

En Ecuador, pese a existir un contexto normativo acorde con un sistema acusatorio, las prácticas de las instituciones vinculadas a la justicia penal no han logrado alterar significativamente los valores propios del sistema inquisitivo. En la ciudad de Cuenca, circunscripción de 417,632 habitantes, se está intentando revertir estas prácticas, incorporando la oralidad en la etapa de investigación.

El 13 de septiembre de 2004 se adoptó una nueva metodología de trabajo en los tribunales penales, metodología consensuada entre la Función Judicial y el Ministerio Público durante agosto, la cual consistió básicamente en analizar la aplicación del sistema oral a algunas audiencias. El seguimiento de su implementación quedó radicado en estas mismas instituciones.

Concretamente, la experiencia intentó superar dos problemas especialmente agudos. Por una parte, el desconocimiento de la presunción de inocencia a través de un uso masivo e indiscriminado de la prisión preventiva; por el otro, la lentitud del proceso en su etapa preparatoria.

En primer lugar, la realización de audiencias en donde se discute la prisión preventiva ha permitido desincentivar en los fiscales el uso mecánico de estas medidas, además de aumentar el nivel de exigencia en la necesidad de su justificación, lo que conlleva que en muchos casos el juez no de a lugar la solicitud. En relación con el segundo problema, el autor identifica una disminución en promedio de horas entre la detención y la realización efectiva de la audiencia de control, convirtiendo la violación de la norma de las 24 horas requeridas, en una situación excepcional, a contra cara de lo que ocurría con anterioridad. Finalmente, en opinión de los actores, se ha conseguido adoptar nuevas pautas de conducta que permiten instalar una dinámica de contradicción en las audiencias de la etapa de investigación, además de concentrar las actuaciones del juez en la audiencia y la calidad de sus decisiones.

⁸ Zalamea, Diego, "Audiencias en la etapa de investigación", en Duce, Mauricio, *Reformas procesales penales en América Latina, Experiencias de Innovación*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, 2005, pp. 49-74.

A continuación se contiene una comparación entre un grupo acotado de casos que fue tramitado conforme al nuevo sistema y otro —que operó como una suerte de grupo de control— desarrollado en el antiguo sin audiencias para discutir este tipo de medidas.

Lo primero que llama la atención es que en el sistema sin audiencias los fiscales solicitaron la prisión preventiva en 19 de los 20 casos, es decir, en un 95% de ellos. En cambio, en el sistema con audiencias los propios fiscales se autorestringieron al saber que iban a tener que defender públicamente su solicitud y, de hecho, en 3 de los 20 casos no solicitaron prisión preventiva, es decir, lo hicieron sólo en un 85% de los casos. Pero cambios más importantes se notan en las decisiones de los jueces sobre esas peticiones como se ve en la siguiente tabla.

TABLA 13. APLICACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

| <i>Prisión preventiva</i> | <i>Audiencias</i> | <i>Sin audiencia</i> |
|---------------------------|-------------------|----------------------|
| Se solicita | 17 | 19 |
| Se concede | 13 | 19 |

FUENTE: Experiencia de Innovación, Diego Zalamea.

Como puede apreciarse, en todos los casos en que la decisión no se toma en el contexto de una audiencia los jueces conceden mecánicamente las prisiones solicitadas por los fiscales. En cambio, cuando existe un debate oral sobre el tema sólo en 13 de los 17 casos los jueces las conceden. En definitiva, en el sistema sin audiencias en un 65% de los casos estudiados se concedió la prisión frente al 95% del sistema sin audiencias.

Pero no sólo en cuanto al contenido de la resolución tiene impacto el sistema oral, también lo tiene respecto al cumplimiento de los plazos establecidos para la adopción de este tipo de decisiones. Como puede apreciarse en la siguiente tabla, en los casos con audiencia mayoritariamente las decisiones cumplen con el plazo máximo establecido por las leyes ecuatorianas para ese tipo de decisiones. En cambio, en el sistema escrito tradicional la norma es que ese plazo se incumpla, postergándose la decisión.

TABLA 14. RESPECTO PLAZOS LEGALES DE DETENCIÓN

| <i>Celeridad de las deisiones sobre la detención</i> | <i>Audiencia</i> | <i>Sin audiencia</i> |
|--|------------------|----------------------|
| Cumple | 14 | 2 |
| No cumple | 6 | 18 |

FUENTE: Experiencia de Innovación, Diego Zalamea

La implementación del proyecto no obstante estar, en principio, limitada a la discusión en audiencias de la prisión preventiva, dio paso a que los actores visualizaran las ventajas del las audiencias orales para tratar una serie de otros temas vinculados a la detención.

Desde la perspectiva del usuario, el proyecto aplicado ha significado una mejor evaluación del servicio, mayor transparencia en la toma de decisiones y en la percepción del proceso.

Pese a las ventajas, la experiencia ha mostrado problemas que requieren de atención, concretamente la organización administrativa de los tribunales y de las instituciones para la realización de las audiencias, un adecuado sistema de registro de las mismas, junto con la elaboración de métodos de trabajo acorde con la nueva metodología.

VII. CONCLUSIONES

Todo lo dicho anteriormente apunta a una idea básica: las reformas a la justicia criminal son reformas complejas, que para tener resultados deben ir mucho más allá que un simple cambio legal, pues se trata de sustituir una arraigada cultura entre la comunidad legal por otra desconocida y no probada. Ello sólo puede lograrse actuando con sofisticación, tanto en cuanto al tipo y la cantidad de los instrumentos de cambio utilizados, como al trabajo técnico de los mismos. Ello requiere también de persistencia en el tiempo, las reformas sólo dan fruto luego de un largo proceso de ensayo y error, debiendo considerarse que en los inicios probablemente los resultados no serán buenos o no tan buenos como los deseados—todo cambio de esta envergadura es necesariamente traumático—. Conservar la voluntad política tras los cambios resulta entonces un factor

crítico. Dado ese contexto, resulta altamente aconsejable iniciar los procesos en forma acotada, con un claro calendario de expansión, pero en una extensión que haga manejable un proceso tan complejo y que asegure, en alguna medida, éxitos en un futuro no muy lejano.

En todo ese proceso no existen caminos cortos o fáciles. El sistema antiguo, al estar tan sólidamente asentado en nuestros hábitos y prácticas, por cientos de años, tiene una enorme capacidad para reconstruirse si se le dejan espacios para ello. La lucha contra la inquisición y la escrituración tiene que ser frontal y sin concesiones, pues de otra manera, los pequeños resabios del sistema antiguo rápidamente se constituirán en la norma y no en la excepción. Particularmente relevante es no dejar espacios para mantener el expediente, cuya lógica termina contaminando todo el sistema y postergando las posibles ganancias de una reforma.

Para que ello sea posible es vital desarrollar un modelo de gestión acorde con los productos que se esperan en el nuevo sistema. La gestión de papeles no es ni puede ser idónea para un sistema por audiencias. La gestión judicial no es un tema nada especial ni más complejo que la gestión de muchas otras instituciones conformadas por profesionales, como pueden serlo los hospitales o las universidades. Hoy en día hay suficiente conocimiento acumulado en nuestra región para diseñar y echar a andar sistemas administrativos completamente diferentes a los que tradicionalmente hemos conocido y que no se sustentan sino precisamente en el débil argumento de que es la forma como tradicionalmente se han hecho las cosas.

Los países que han tenido la voluntad de emprender sus reformas bajo tales premisas hoy en día pueden exhibir con orgullo sistemas dinámicos e innovadores, con alta capacidad para ajustarse a entornos cambiantes y, lo que es más importante, con resultados marcadamente superiores a los de los viejos y caducos sistemas inquisitivos, lo que tarde o temprano es valorado por la ciudadanía, objetivo último de todo proceso de reforma judicial.