



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Vargas Viancos, Juan Enrique

La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 3, enero, 2008, pp. 33-

47

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656563003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica

*The New Generation of Criminal Procedural
Reforms in Latin America*

■ Juan Enrique Vargas Viancos¹

Fecha de recepción: enero de 2008.

Fecha de aceptación y versión final: marzo de 2008.

Resumen

Prácticamente en toda América Latina, los procesos de recuperación democrática experimentados vinieron acompañados de reformas a sus sistemas de justicia. El proceso más consistente ha sido el de transformaciones a la justicia criminal. Inicialmente concentrado en la mejora de las garantías procesales, a lo que se le uniría más adelante el interés de dotar al sistema de justicia criminal de mayores niveles de efectividad en el esclarecimiento y sanción de delitos. Pese a las motivaciones, el proceso de reformas a la justicia criminal muestra diferencias en la región. La hipótesis 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 por no ir acompañadas de un modelo de gestión adecuado. Por otra parte, hay otras experiencias, denominadas de segunda generación, que han enfatizado estos factores ya sea desde el comienzo o fruto de un proceso de "rereforma". Los resultados de unas y otras son marcadamente diferentes, como pretende demostrar este trabajo.

Palabras claves: *reforma procesal, América Latina, oralidad, gestión, primera y segunda generación.*

¹ Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) juan.vargas@cejamerica.org.

Artículo editado y actualizado, previamente publicado en "Panorama Internacional" sobre Justicia Penal. Proceso Penal y Justicia Penal Internacional. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Sergio Ramírez y Sergio Islas, Coordinadores. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. México, 2007.

Abstract

Processes of democratic recovery came along with Justice Reforms practically all over Latin America. The most consistent process has been that of changes in the System of Criminal Justice. Initially, it focused on the improvement of procedural guarantees, and later came the interest of providing Criminal Justice with greater levels of effectiveness in clearing-up and sanctioning crimes. In spite of motivations, the process of reform in Criminal Justice evidences differences within the region. The hypothesis is that there will be a group of reforms—that may be considered first generation—where transformations will be unable to dismantle the centrality of an expedient as a judicial work methodology and goals will be limited—given that they do not come with a proper management model. On the other hand, there are other experiences—considered second generation—that have emphasized these factors from the beginning or through the product of “re-reform”. This article attempts to prove that the results of the first and second processes are notoriously different.

Key Words: *crime procedural reform, Latin America, oral proceedings, management, first and second generation.*

.....

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, 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 fuera a la par más eficiente en la persecución del delito y velara adecuadamente por los derechos de las víctimas.

Así, casi sin excepción, los países de América Latina se han sumado a este proceso de transformación: a la tímida y más bien frustrada reforma concretada en 1991 en el sistema federal argentino, le siguieron cambios de envergadura en Guatemala, en

1994; Costa Rica y El Salvador, en 1998; Venezuela en 1999; Chile y Paraguay, el 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua, el 2001; Honduras, el 2002; República Dominicana, el 2004 y Colombia, el 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, el año 1998 y la de Nuevo León en México el 2004, por sólo citar dos ejemplos. La vitalidad del proceso se comprueba al observar que nuevos países se siguen sumando al mismo, así es como Perú partió el 1 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 estas reformas, que ha tenido un rol relevante en ellas, grupos académicos que han constituido una comunidad regional y que han utilizado modelos comunes, partiendo por el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, es posible distinguir dife-

rencias 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, hoy estamos viendo un nuevo grupo de países que llega a estas reformas principalmente buscando disminuir la ineficiencia de sus sistemas penales, particularmente la impunidad y encabezados por autoridades del sector.

Reformas de primera y segunda generación

Pero al mismo tiempo que cambian los énfasis, también es posible distinguir diferencias en la forma cómo han sido concebidas y ejecutadas. 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. 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 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 primera estaban caracterizadas por utilizar como instrumento de cambio tan sólo las transformaciones normativas y, por lo tanto, la reforma se “hacía” cuando se aprobaron los nuevos textos legales; las segundas entienden que la reforma es mucho más compleja y que por lo tanto lo 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.

Análisis de dos indicadores básicos: extensión de la oralidad y modelo de gestión

Desde el 2000, CEJA ha levantado información cuantitativa y cualitativa en los países 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 las reformas en la región eran distintas entre sí, lo que justificaba la distinción entre reformas de primera y segunda generación. 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. Simplemente se trata de una reducción de la realidad a categorías de las cuales es más fácil extraer lecciones útiles.

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* que 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 hoy, sólo pocos países han logrado desarrollar metodologías de trabajo alternativas, por lo que los expedientes siguen gobernando el trabajo judicial.

El que los expedientes no hayan desaparecido en muchos países -o al menos cambiado sustantivamente- es por las dificultades que se han encontrado para sustituir una práctica, una forma de hacer las cosas, de organizar los recursos, el tiempo y las habilidades, para obtener un determinado objetivo.

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. 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 hoy en día 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.

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. De hecho, la estructura organizacional y los modelos de gestión existentes en nuestros países antes de las reformas eran funcionales 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. En el diseño predemocrático de estos poderes 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. 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" 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. Este carácter cortesano de la función judicial explica también el ritualismo, a veces exasperante, que la caracteriza.

La existencia en la base de un elevado número de jueces de instancia unipersonales, cada uno con un pequeño territorio jurisdiccional donde ejerce su competencia y un conjunto de funcionarios que cooperan en su trabajo, refuerza la verticalidad del sistema.

El que la conducción de las tareas administrativas de los tribunales haya estado tradicionalmente en manos de los jueces y en alguna proporción menor de los secretarios, ambos funcionarios provenientes del área del derecho sin conocimientos, se debe a la poca importancia que 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.

Pero también se debe a razones más profundas, íntimamente ligadas a una de las características del sistema inquisitivo. 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 explicamos, la forma cómo 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 es clave para la decisión jurisdiccional, intervienen de diversa manera los funcionarios judiciales 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. 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 sea quien dirija, controle y evalúe cotidianamente a esos funcionarios.

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 y un número menor de empleados. Pero no sólo resulta necesario alterar la correlación entre empleados y jueces, sino especificar de una forma diversa sus roles.

En los países con reforma que no alternan sus sistemas de gestión inmediatamente se produce un problema al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo.

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.

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.

Una experiencia de reforma de segunda generación: 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 ser 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 sólidamente asentadas.

También se adoptó como definición básica que todas las actuaciones jurisdiccionales, salvo muy precisas 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 uni-

dades 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, sin perjuicio que esos jueces actúen en cada caso como un tribunal unipersonal.

La posibilidad de que estos tribunales se desplacen dentro de su territorio jurisdiccional garantiza un adecuado acceso a los servicios judiciales. La profesionalización de la gestión consiste en que todos los empleados de los tribunales pasan a tener funciones técnicas específicas, no jurisdiccionales gracias al término de la delegación de funciones. 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. 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. Desde el 2000 hasta el 2005 se fueron incorporando regiones al nuevo sistema, partiendo por dos el primer año y concluyendo en Santiago. La implementación gradual permitió concentrar esfuerzos y recursos en forma dosificada e ir ganando en

experiencia y haciendo correcciones antes de lanzarse en zonas más complejas.

Este proceso no ha estado exento de problemas, siendo necesario hacer ajustes, principalmente en los modelos de gestión, pero también en algunos aspectos normativos. Sin embargo, los resultados del nuevo sistema son significativamente superiores a los del antiguo y a los obtenidos en varios otros países. Analizaremos a continuación algunos indicadores relevantes:

- a) *En cuanto a la capacidad de respuesta del sistema.* 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 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 anualmente un 89% de los asuntos que le ingresaran anualmente. Fue esa cifra la que determinó –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 el sistema.

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 tabla N° 1.

Puede apreciarse del cuadro que las regiones donde la reforma comenzó primero 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 de esta medición. En cualquier caso estos porcentajes de términos son significativamente superiores a los que mostraba el antiguo sistema.

	Casos Ingresados	Casos Terminados	Porcentaje
Primera Etapa	516.108	484.762	93.9%
Segunda Etapa	558.710	525.408	94.0%
Tercera Etapa	208.944	193.926	92.8%
Cuarta Etapa	1.051.128	968.154	92.1%
Quinta Etapa	780.844	681.490	87.3%

Tabla No. I: Casos Ingresados versus Casos Terminados
16 de diciembre de 2000 a 30 de junio de 2007.

Pero la mejora experimentada con el nuevo sistema no se limita a la mayor capacidad para terminar los casos que 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.

b) *En cuanto a la duración de los procedimientos.*

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.

c) *Resultados en relación a otros países de la región.*

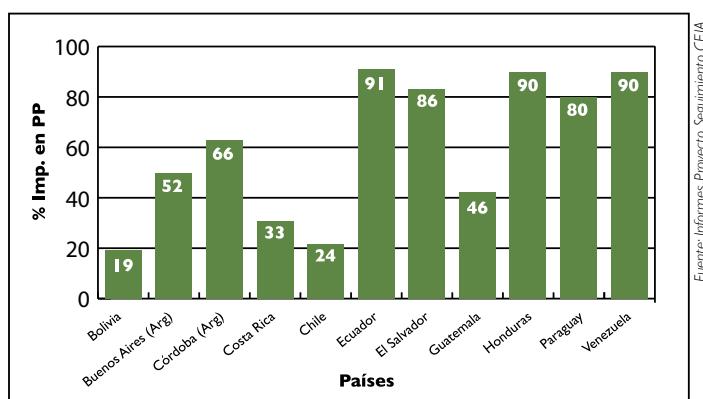
El estudio de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina realizado por CEJA, entrega información sobre diversas variables críticas para el funcionamiento de los sistemas reformados. En el caso de Chile por lo general los resultados son positivos en términos comparativos.

	Días
Primera Etapa	107
Segunda Etapa	79
Tercera Etapa	85
Cuarta Etapa	82
Quinta Etapa	73
Promedio Nacional	84

Tabla No. 2: Tiempos de Tramitación (en días) 16 de diciembre de 2000 a 30 de junio de 2007

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.

Otro de los cambios importantes introducidos por las reformas fue el otorgamiento a los Ministerios Públicos de facultades para que pudieran controlar su carga de trabajo, dedicándose así especialmente a casos más



Fuente: Informes Proyecto Seguimiento CEJA

Gráfico No. I: Porcentaje de Imputados en Prisión preventiva respecto a Juicios Observados .

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

Tabla No. 4: Uso de Salidas Alternativas y Facultades Descrecionales del Ministerio Público

relevantes o con mayores posibilidades de éxito. La introducción de la oportunidad y las salidas alternativas generó un intenso debate en la comunidad jurídica, pero las cifras indican que la discusión no pasa del interés académico, pues los porcentajes reales de utilización de estas facultades son insignificantes.

Chile es el país de la región en que en un 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

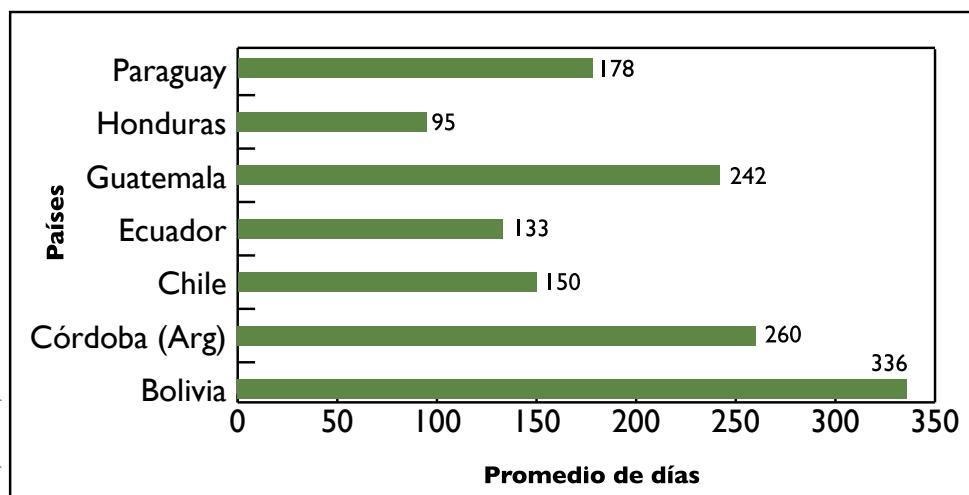


Gráfico No.2: Duración de Promedio de la etapa de investigación

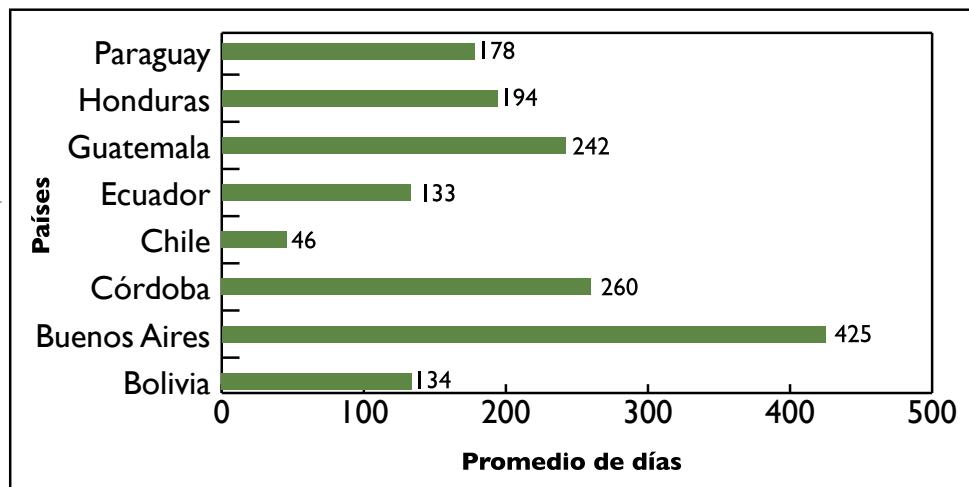


Gráfico No.3: Duración promedio entre la Acusación y el Juicio Oral

plazos, los gráficos que siguen comparan la duración promedio de las etapas de investigación (gráfico N° 2) y la que media entre la acusación y la realización del juicio oral (gráfico N° 3).

En cualquier caso los resultados chilenos son claramente mejores a los de otros países al analizarse el lapso que media entre la acusación y el juicio oral.

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.

	Juicios agendados	Juicios realizados	Porcentaje
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	222	59	27%
El Salvador	170	69	41%
Guatemala	50	38	76%
Honduras	55	27	49%
Paraguay	17	13	76%
Venezuela ***	867	144	17%

Fuente: Boletín Estadístico Ministerio Público Primer Semestre 2007

Tabla No. 5: Programación y realización de Juicios orales. Juicios agendados v/s juicios realizados.

*Sólo Departamento Judicial de San Isidro

** Sólo Antofagasta. Primer informe arrojaba un 80% de efectividad

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

Los procesos de “rereforma” en la región, acercándonos 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 a las de segunda.

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, ante los problemas que genera intentar desde un comienzo los cambios en la totalidad del territorio. Pero, al mismo tiempo y con el fin de evitar uno de las extendidas taras de los planes pilotos en el medio judicial el compromiso ha sido contar con un programa claro para la masificación de las experiencias de innovación.

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.

A continuación se relatan cuatro de esas experiencias que de alguna forma han seguido estas orientaciones, sobre todo en cuanto todas ellas tienen en común el intento de oralizar la etapa de instrucción que no había sido tocada por las reformas anteriores.

La experiencia de oralización del proceso penal para casos de flagrancia en la Provincia de Buenos Aires²

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 fue elaborado por un equipo interinstitucional que trabajaron en un primer momento reco-pilando 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. El proyecto concebido fue presentado a la

2 En este apartado 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, en base al seguimiento que se dio al proceso de implementación del Plan Piloto durante los meses de diciembre de 2004 y febrero de 2005, es decir previo a la implementación de los cambios que se proyectaban realizar.

Corte Suprema, Procuración General y Ministerio de Justicia quienes validaron los cambios. Una vez autorizado a partir de diciembre de 2004, se comenzó con la capacitación de los operadores locales.

Los tres tipos de problemas que se buscó solucionar se refirieron a la definición de roles en la 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, coordinación institucional, el desarrollo de nuevas habilidades en

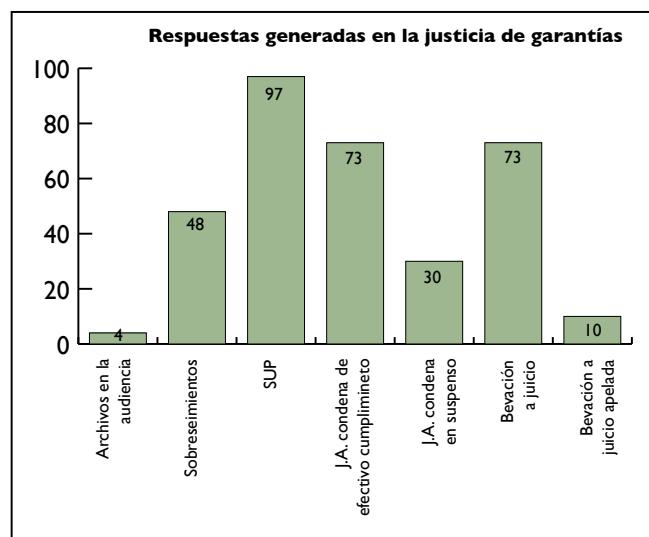


Gráfico No. 4:Tipos de Respuestas generadas en la justicia de Garantía

Fuente: Experiencias de Innovación, Mar del Plata, Luciano Hazan.
Elaborado en base a datos de la OCGA. Muestra de 1 de septiembre al 31 de enero

los operadores, la planificación y reingeniería organizacional y la visibilización de aspectos claves 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 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.

Por otro lado, si se compara 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.

Fuente: Elaboración a partir de los datos consignados por Luciano Hazzan de la muestra obtenida en oct-nov 2004 y datos de OGA de oct-nov 2005

	Plan Piloto	Línea Base Juzgados Correccionales	Línea Base Tribunales Orales en lo Criminal
Suspensiones Juicio a Prueba	18,74	327,25	546,08
Juicios Abreviados	21,57	240,73	397,27
Sobreseimientos	23,35	282	*
Juicios Orales Criminales	86,27	620,14	*

Tabla No. 6: Plazo Promedio en días para el término de los casos de flagrancias

*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 que 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.

La oralización de las etapas previas al debate: la experiencia de la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala³

La experiencia de oralización de la etapa de instrucción se sitúo en el ámbito de la Justicia departamental y de la sala de 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 (atención al público, comunicaciones y 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 CD de audiencias.

En lo particular, la oralidad ha significado una concentración del trabajo de los jueces en las audiencias mismas, es decir, un descenso paulatino en la revisión de antecedentes en los momentos previos a la audiencia, en un aumento de los niveles de decisión en conjunto con la calidad de dichas decisiones y finalmente la desaparición del fenómeno de delegación de funciones. La concentración y calidad de la actividad de jueces y de las partes durante las audiencias ha provocado que el juzgado pase de la sobrecarga de trabajo

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

a estar al día e incluso con capacidad para manejar un mayor flujo de causas.

El cambio también se ha manifestado en el Tribunal de Sentencia, en cual tramita en la actualidad todos los aspectos de la preparación del juicio en las audiencias, lo que ha permitido acumular distintas decisiones en una o en dos de ellas, con gran concentración de recursos y 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 donde antes se hacía a

para continuar. Pese a los buenos resultados de la experiencia de oralización, 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 apelación.

Audiencias orales en las etapas previas al juicio: la experiencia del circuito judicial de Guanacaste en Costa Rica⁴

Costa Rica se caracteriza por ser uno de los primeros países de la Región en contar con procesos orales. No obstante, esto no se ha traducido en resultados equivalentes en el funcionamiento del sistema. El Proyecto de Seguimiento de CEJA en 2002 da cuenta que existe una tasa muy alta de fracasos de las audiencias orales, una ritualización excesiva de la investigación penal preparatoria y una duración muy elevada del proceso penal.

Ahora bien, en relación con la oralidad en las etapas previas al juicio, las prácticas existentes denotan un excesivo celo por las formas, la formación 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 viene tratando de revertir en una experiencia piloto que se lleva a cabo en la ciudad de Santa Cruz. La iniciativa 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 prácticas, sin necesidad de cambios legislativos.

Concretamente la experiencia se enfoca a la oralización de algunos debates durante la etapa de investigación preparatoria, la fle-

Fuente: Experiencias de Innovación, Quetzaltenango.

Nro. Audiencias realizadas	Nro. Temas decididos	% Fracaso (I)
327	579	5 %

Tabla No. 7: Carga del sistema

(I) Percepción jueza entrevistada. Durante la visita en terreno no se suspendieron audiencias

los diez meses. Otras ventajas que se observó 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.

Fuente: Experiencias de Innovación, Quetzaltenango.

	Fecha revisión Med. Cautelar	Fecha para juicio
Antes Abril 2005	15	300
Después	4	Entre 60 y 120

Tabla No. 8: Fijación de Audiencias en días

Cabe señalar que el cambio se ha producido en un universo de participación activa de todos los actores vinculados a la justicia penal, 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

⁴ 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, los días 19 a 22 de septiembre de 2005.

xibilización 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 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, en base a un acuerdo alcanzado entre la jueza, defensor y 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 desformalizado el trabajo de los actores del sistema.

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.

Audiencias en la etapa de investigación: ciudad de Cuenca, Ecuador⁵

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

5 Se sigue acá el texto elaborado por Diego Zalamea denominado "Audiencias en la etapa de investigación" de fecha 5 de julio 2004 al 5 de febrero de 2005, el cual se encuentra publicado en el libro editado por (Duce, 2005: 49-74).

inquisitivo. En Cuenca 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, consensuada entre la Función Judicial y el Ministerio Público, la cual consistió en analizar la aplicación del sistema oral a algunas audiencias.

Concretamente, la experiencia intentó superar dos problemas 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 realización efectiva de la audiencia de control, convirtiendo la violación de la norma de las 24 horas requeridas, en una situación excepcional. 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.

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.

Celeridad de las decisiones sobre la detención	Audiencia	Sin audiencia
Cumple	14	2
No cumple	6	18

Tabla No. 9: Respecto plazos legales de detención

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 de 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.

Conclusiones

Todo lo dicho apunta a una idea básica: las reformas a la justicia criminal son reformas complejas, que para tener resultados deben ir mucho más 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, 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. Conservar la voluntad política tras

los cambios resulta un factor crítico. Dado ese contexto, resulta altamente aconsejable iniciar los procesos en forma acotada, con un claro calendario de expansión.

En todo ese proceso no existen caminos cortos o fáciles. El sistema antiguo al estar tan sólidamente asentado en nuestros hábitos, tiene una enorme capacidad para reconstruirse si se le dejan espacios para ello. La lucha contra la inquisición y escrituración tiene que ser frontal y sin concesiones, pues sino los pequeños resabios del sistema antiguo rápidamente se constituirán en la norma. Particularmente relevante es no dejar espacios para la mantención del 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 judicial no es un tema nada especial ni más complejo que la gestión de muchas otras instituciones conformadas por profesionales. 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 más importante, con resultados marcadamente superiores a los de los viejos y caducos sistemas inquisitivos, lo que tarde o temprano pasa a ser valorado por la ciudadanía, objetivo último de todo proceso de reforma judicial. □

Bibliografía

- Vargas, Juan Enrique y Cristian Riego (2005). *Reformas procesales penales en América Latina, Resultados del Proyecto de Seguimiento*. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Santiago, p. 215.
- Zalamea, Diego (2005). “Audiencias en la etapa de investigación, de fecha 5 de julio 2004 al 5 de febrero de 2005”. En: Duce, Mauricio. *Reformas procesales penales en América Latina, Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Santiago, pp. 49-74.