

INFORME COMPARATIVO

PROYECTO

«SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA»

Cristián Riego

*Coordinador de Proyectos CEJA,
cristian.riego@udp.cl*

Asistente: Fernando Santelices

Asistente de Proyectos CEJA



This report presents the results of a research project done in 2001 on the workings of the new criminal procedural systems in Chile, Costa Rica, Paraguay, and the province of Cordoba, Argentina, all of which had recently introduced reforms in the field. The study's purpose is to use the results of those reform processes to generate information that is more systematic than that previously available in order to aid in improving the implementation of reform processes, which have, in general, been perceived as relatively weak. The first section of the report outlines the study's objectives and the methodology used in all four countries. The second part summarizes the individual reports based on the results of the studies in each of the countries. A comparative analysis in the final section identifies some of the general trends as well as some significant differences among the reform processes examined.

PRESENTACIÓN

En las últimas dos décadas la casi totalidad de los países latinoamericanos se han abocado a la tarea de reformar sus sistemas de justicia penal sobre bases bastante homogéneas. En general, estas reformas han pretendido superar diversos problemas que tradicionalmente se han identificado con la vigencia de sistemas bastante arcaicos, basados en el modelo inquisitivo, heredado de la época de la colonia española, por medio de la introducción de instituciones más modernas que, en general, aparecen caracterizadas bajo el rótulo de sistema acusatorio.

Estos procesos de reforma se encuentran en diversos estados de avance. Algunos ya tienen años de experiencia en el funcionamiento de los nuevos modelos. Otros se están iniciando recién, en tanto que algunos todavía se encuentran en etapas de definición legislativa. La experiencia de todos estos procesos de reforma parece indicar que la importancia de los procesos de implementación de los modelos acordados al momento de diseñar, es absolutamente crítica y que, en muchos casos, se corre el riesgo de que la debilidad en el proceso de implementación desvirtúe decisiones que, con gran dificultad, se han logrado consensuar en las etapas de debate político y legislativo.

Entre las debilidades más notorias de los procesos de implementación, se ha evidenciado la baja producción de información acerca del funcionamiento real de los sistemas judiciales en la generalidad de la región. Por otra parte, el intercambio de experiencias en el nivel regional, que fue muy dinámico en las etapas anteriores, lo ha sido mucho menos durante el proceso de implementación, entre otras razones, por esa misma carencia de información. Estas carencias han derivado en una baja capacidad de identificación de los problemas, en una muy escasa capacidad de evaluar los resultados, y en la consecuente falta de estímulos de los actores de los nuevos sistemas para producirlos y dar cuenta de esos resultados.

Durante el desarrollo de estos procesos de reforma, los diversos países han gastado y continuarán gastando altas sumas de dinero destinadas a crear nuevas plazas judiciales de fiscales y defensores, a construir nuevos edificios y a dotar de apoyo administrativo e informativo a los nuevos sistemas de justicia penal. El riesgo antes indicado se traduce en que la debilidad de los procesos de implementación puede frustrar gran parte de las expectativas que éstos han despertado y que han justificado las inversiones realizadas o por realizar.

El estudio que se presenta a continuación, es un intento por poner el foco de atención en el tema de la implementación de los procesos de reforma y esto se realiza a través de un intento sistemático y comparativo de producir información acerca del funcionamiento de los sistemas reformados, bajo el supuesto de que el conocimiento acerca de cómo están funcionando los nuevos sistemas y su difusión, constituyen el mayor estímulo para que los responsables de los procesos les infundan nuevas energías, identifiquen con claridad los problemas, diseñen estrategias para superarlos y, sobre todo, para que un debate que ha resultado bastante intenso en las etapas de propuesta y diseño de los nuevos sistemas, no se apague sino que se revitalice y contribuya a enriquecer la cultura legal de cada uno de los países y, por esa vía, a reforzar la calidad de los sistemas de justicia penal.

INFORME COMPARATIVO

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

Las instituciones que han hecho el rol de contraparte en cada país, son todas entidades con gran experiencia en los procesos de reforma judicial en el nivel local: INECIP en Argentina, equipos de las escuelas de derecho de las universidades de Chile y Diego Portales en Chile, un equipo vinculado a la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica e INECIP Paraguay en este último país.

El trabajo realizado ha consistido primero en la elaboración de un conjunto de instrumentos destinados a la recolección de información, lo que se ha hecho con la participación de los equipos locales. Posteriormente, cada equipo local elaboró un informe dando cuenta pormenorizada de los resultados. Finalmente, se procedió a la elaboración de este informe comparativo que pretende dar cuenta de una síntesis de los principales antecedentes surgidos de cada uno de los países, así como identificar algunos aspectos comunes a todos los procesos y relevar algunos factores que parecen haber contribuido a explicar las especiales fortalezas de algunos procesos y las debilidades de otros.

La selección de estos cuatro casos se debe principalmente al hecho de que los dos primeros -Córdoba y Costa Rica- corresponden a procesos de reforma que se desarrollan en el contexto de sistemas que habían sido objeto de importantes reformas anteriores y que, en general, han sido tenidos en cuenta por los demás países como ejemplos para sus respectivos procesos. Por contraste, en los casos de Chile y Paraguay se trata de cambios muy radicales ocurridos en países en los que los sistemas de justicia penal se encontraban apegados a modelos bastante arcaicos y que no habían sido sometidos a cambios o procesos de modernización importantes. Lo anterior se complementa con la disponibilidad de los equipos locales para desarrollar el proceso de recopilación de información en cada caso.

I. PROPÓSITOS Y DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

El propósito general del proyecto es el de contribuir a una discusión más informada y sistemática acerca del funcionamiento de los sistemas de justicia penal en la región. Este propósito se vincula directamente con la pretensión de contribuir al fortalecimiento de los procesos de reforma a la justicia penal que han tenido lugar en diversos países de la región. Existe la percepción de que estos procesos han mostrado muchas veces una cierta debilidad en cuanto a su implementación, lo que genera que sus resultados sean menos efectivos de los esperados. Esta debilidad se manifiesta especialmente en que durante los procesos de implementación, el seguimiento de los mismos, su crítica y su corrección, son mucho menos intensos de lo que lo que suele ser el proceso de diseño y discusión legislativa del nuevo sistema en sus aspectos normativos.

A partir de estas consideraciones, CEJA ha pretendido en esta primera etapa -referida a los cuatro países involucrados- contribuir a producir información acerca de los procesos de implementación de las reformas por la vía de intentar mostrar cómo están efectivamente funcionando los sistemas reformados, con el fin de determinar hasta qué punto los cambios esperados se han producido y hasta qué punto se han frustrado, precisamente como producto de las debilidades de los procesos de implementación. En etapas posteriores del proyecto, se buscará también abarcar a países con sistemas penales que no han sido objeto de reformas estructurales, con el fin de aportar información acerca de la eventual necesidad de una reforma así como para contribuir con información empírica que contribuya a identificar con claridad los problemas y prioridades.

Los sistemas judiciales son sistemas complejos en varios sentidos. En primer lugar, lo son por la variedad de sus componentes, que abarcan desde elementos normativos, culturales, institucionales y hasta recursos materiales y humanos. Pero además son complejos por la variedad de objetivos que se les atribuyen. De hecho, los procesos de reforma judicial que en las últimas dos décadas se llevan adelante en la mayor parte de los países de la región, se han planteado desde diversos sectores políticos y sociales con el propósito de lograr afianzar o reforzar algunos de estos múltiples objetivos: conseguir que los sistemas judiciales sean accesibles para recibir las denuncias y demandas de todas las personas, especialmente de los más débiles; que sean rápidos en resolver las cuestiones planteadas; que sean predecibles en sus decisiones; que sean eficaces en el control del crimen; que sean respetuosos de las garantías judiciales y que repriman a quienes vulneran los derechos humanos; que sean eficientes en su gestión administrativa; que sean eficaces en la determinación de los derechos de propiedad; que controlen la corrupción; que sean transparentes y que contribuyan a la legitimación del sistema democrático, entre los más comunes.

Esta multiplicidad de propósitos de los procesos de reforma constituye una dificultad en cuanto a la posibilidad de evaluar sus resultados, puesto que tal amplitud permite también una casi ilimitada posibilidad de justificar el éxito o fracaso de un determinado proceso, al menos en términos relativos. Se trata, por otra parte, de propósitos que se ubican en muy diversos niveles en cuanto a su relación con el sistema judicial. Mientras algunos de ellos pertenecen al ámbito de su funcionamiento interno, otros se refieren a efectos indirectos del trabajo del sistema judicial y requieren para su logro de factores ajenos al mismo, que no son posibles de controlar por el proceso de reforma.

Nos ha parecido que cualquier intento de evaluación supone simplificar la cuestión de los parámetros a la luz de los cuáles han de ser evaluados estos procesos de reforma. La manera más normal de hacerlo sería la de seleccionar uno o más de los objetivos que han justificado las reformas, para construir instrumentos de evaluación en relación con ese o esos parámetros, abandonando el resto. Esta es, sin duda, una opción posible y probablemente productiva, en cuanto se haga explícito su alcance. No obstante, hemos creído que ella corre el riesgo de alejarnos de lo que constituye uno de los elementos más característicos de estas reformas y que ha sido precisamente su capacidad de convocar, en torno a proyectos bastante concretos de cambio, un abanico muy amplio de intereses y expectativas. Es, por otra parte, esta característica de las reformas la que, en muchos casos, ha posibilitado su concreción al generar alianzas políticas, sociales e institucionales amplias. Creemos, en consecuencia, que la evaluación debiera dar cuenta también de esta amplitud. Por último, los sistemas judiciales están cruzados por esta amplitud de propósitos. Son sistemas que se caracterizan, precisamente, por pretender articular intereses y expectativas múltiples, hasta conflictivas y, por tanto, deben ser evaluados específicamente en su capacidad de responder a la vez y, en alguna medida, a esa complejidad de propósitos y expectativas.

El problema consistió entonces en cómo simplificar la definición de un conjunto de parámetros específicos a ser evaluados manteniendo, a la vez, la capacidad de dar cuenta del logro o fracaso de la multiplicidad de propósitos que han justificado la reforma. Nuestra propuesta para intentar acercarnos a esa meta consistió en retomar otra característica común y central de la formulación de las propuestas de reforma, ésta es, su énfasis en el cambio de un conjunto de prácticas muy concretas en el funcionamiento normal de los sistemas judiciales. Las reformas procesales penales se han caracterizado, en general, por postular sobre todo una modificación sustancial del modo en que los órganos del sistema judicial hacen su trabajo, un cambio del paradigma de funcionamiento del conjunto del sistema judicial, y han atribuido a este cambio la posibilidad, a su vez, de impactar positivamente sobre un conjunto de variables de diverso signo y que operan en diversos niveles, que constituyen lo que nosotros aquí hemos denominado los objetivos de la reforma o las expectativas en torno a la misma.

De esta manera, nos parece que la primera tarea es intentar medir este conjunto común de elementos que constituyen el nuevo paradigma, esto es: ¿han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon? ¿En qué medida? ¿En cuáles áreas se ha producido este cambio y en cuáles no? Creemos que existen buenas razones para estimar que estas preguntas son muy relevantes y que, probablemente, existan muchas dificultades y disparidades en estos niveles.

Contar con información acerca de estos elementos característicos de la reforma, como son los cambios de prácticas, constituye un paso indispensable para aproximarse a los objetivos finales de la reforma. Si ésta no ha logrado cambiar la operatoria del sistema judicial, no tiene sentido interrogarse sobre, por ejemplo, si ha contribuido a la eficacia del control del delito o una mayor legitimidad del sistema frente a la ciudadanía, objetivos todos cuya consecución siempre se concibió como dependiente del cambio efectivo del funcionamiento del sistema. Por otra parte, si tomamos en cuenta la experiencia de reformas legales acumulada en la región latinoamericana en diversas áreas y en distintos períodos históricos, veremos que los fracasos que éstas muchas veces exhiben, no se deben tanto a la inadecuación entre el diseño y sus fines, relación que normalmente no se logra constatar en la práctica, sino a la falta de capacidad de los cambios legales para producir cambios en la realidad que regulan.

Creemos que esta forma de evaluación centrada en las prácticas es, inicialmente, la más apropiada por varias razones. En primer lugar, porque todos los objetivos finales que se han postulado las suponen. Dicho de otra manera, todos los que esperan algo de la reforma lo esperan como producto del cambio del paradigma de funcionamiento en sus diversos componentes. En segundo lugar, porque creemos que esta aproximación es capaz de entregar información útil para el propio proceso de reforma, sobre todo en cuanto a la posibilidad de identificar aspectos deficitarios, resistencias a los cambios y diseñar intervenciones para superarlos. En tercer lugar, porque esta manera de medir los resultados de las reformas se basan en aspectos muy concretos, identificables, observables y cuantificables, que permiten, además, su comparación en realidades nacionales que son a veces bastante diversas.

Como ya hemos dicho, este es sólo el primer paso en un proceso de evaluación que necesariamente ha de ser amplio, en cuanto a quiénes participen en él, así como comprensivo, en cuanto a las dimensiones a ser evaluadas. Nos parece que un segundo paso, una vez constatado el cambio o al menos hasta donde éste ha llegado, es verificar la vinculación entre ese cambio y los objetivos y expectativas finales que han justificado la reforma. Este segundo paso es tan importante como el primero, puesto que, al menos respecto de algunos de sus objetivos finales, la reforma ha trabajado hasta ahora sólo en torno a supuestos. Queda pendiente entonces una discusión, ya no especulativa sino con base empírica, de hasta dónde las reformas que se han hecho, no las que se diseñaron, han impactado o no estos objetivos finales, en general vinculados a los temas de gobernabilidad, estabilidad democrática y calidad de vida de la población.

En general, los procesos de reforma a la justicia penal en los países latinoamericanos se han desarrollado en el contexto de un intercambio bastante fluido de información e ideas entre las diversas comunidades legales. No obstante, ese intercambio en general no ha cubierto las experiencias en materia de implementación de los diversos países, debido fundamentalmente a los déficit en cuanto a la producción de información acerca de esos mismos procesos. Esperamos que este proyecto constituya un paso que permita colocar a estos temas en una discusión comparada en el nivel regional, útil para el aprendizaje recíproco.

II. METODOLOGÍA UTILIZADA

La metodología utilizada para la recolección de información fue diseñada participativamente a partir de una propuesta del equipo de dirección del proyecto. Sobre la base de esa propuesta general, se realizó una primera reunión en Santiago de Chile con los diversos equipos nacionales, con el objetivo de definir cuál era la información que resultaba relevante de ser recopilada y para ponerse de acuerdo en el tipo de metodología a ser utilizada en el estudio. Sobre la base de los acuerdos adoptados en esa reunión, el equipo encargado de la dirección del proyecto elaboró una propuesta de instrumentos destinados a la recopilación de la información. Esos instrumentos -a su vez- fueron discutidos, corregidos y finalmente aprobados en una segunda reunión que también tuvo lugar en Santiago de Chile.

La metodología que finalmente se utilizó estuvo condicionada por varios elementos que provenían, a su vez, de los objetivos generales del estudio así como de las limitaciones de tiempo y recursos necesariamente involucradas en un estudio del alcance del que aquí presentamos. Teniendo en cuenta las condicionantes señaladas, se elaboraron dos instrumentos de recolección de información:

El primer instrumento consistió en un cuestionario bastante amplio que debía ser llenado con toda la información relevante que diera cuenta del contenido de la reforma procesal planteada, del modo en que ésta fue implementada y de la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica¹. Este cuestionario debía ser completado siguiendo una metodología destinada a recolectar información empírica por medio de un conjunto de actividades, que incluían visitas, observaciones y entrevistas con diversos actores del sistema procesal penal, recopilación y revisión de todos los documentos oficiales de los órganos involucrados en la reforma, así como de los estudios que estuvieran disponibles y que contuvieran información relevante².

Esta primera parte del estudio no tiene ninguna pretensión de representatividad en el sentido estadístico, sino que pretende ser una aproximación exploratoria para la descripción del funcionamiento de los nuevos sistemas procesales. Su confiabilidad se basa en la amplitud y variedad de las fuentes de información utilizadas pero, además, en la experiencia y el conocimiento acumulado que cada uno de los grupos de trabajo tiene sobre su respectivo sistema.

El segundo instrumento consistió en una pauta destinada a dar cuenta de la observación de los juicios orales que tuvieran lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional. La pauta estaba constituida por una serie de preguntas que el observador debió responder, relativas a la forma concreta en que se desarrollaban los juicios orales, así como a los antecedentes del caso que había de ser objeto del juicio³. Esta pauta pretendió obtener información acerca del modo concreto en que los juicios se desarrollan en cada uno de los lugares estudiados, en especial en cuanto a las actitudes que los diversos actores desarrollan durante el juicio, así como de los tipos de casos que llegan a juicio y algunos antecedentes relativos al camino que han debido seguir para llegar a esa etapa.

Las observaciones de juicios pretendieron abarcar todos los procesos que tuvieron lugar en la jurisdicción observada durante el plazo de un mes, con el fin de tener una muestra suficientemente amplia a modo de poder mostrar la regularidad de las prácticas del sistema judicial. Como es evidente, esa muestra es plenamente representativa del período observado y no necesariamente lo es del conjunto del año. No obstante, tratándose de prácticas que suelen ser relativamente homogéneas dentro de cada cultura legal, ha parecido una buena aproximación para determinar el modo en que funciona esta etapa tan importante y tan característica de los sistemas reformados. Sobre la base de estas pautas de observación, cada equipo debió elaborar un informe que diera cuenta de los resultados obtenidos en el conjunto de juicios y que permitiera, posteriormente, ser analizada en términos comparativos.

¹ Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en www.cejamericas.org/navega_ceja.php?pag=estudios_011.html

² Ver «Instrucciones generales» en Op. cit. nota 1.

³ Ver «Pautas de observación» en Op. cit. nota 1.

Una vez elaborado cada uno de los informes nacionales fue sometido a un proceso de validación de la información contenida en ellos por medio de su discusión con un conjunto de actores del sistema reformado, académicos expertos en la temática y otras personas con experiencia en el funcionamiento de los nuevos sistemas de justicia penal. Estas reuniones permitieron ajustar información, corregir errores que pudieran haberse cometido al consignar la información y, en algunas ocasiones, obtener mayor precisión y detalle en la información presentada. También, cada uno de los equipos de recolección de información fue supervisado por el equipo central, el que visitó los países involucrados y obtuvo directamente información complementaria.

Finalmente, todos los informes nacionales fueron presentados y discutidos en un seminario que tuvo lugar en la ciudad de Río de Janeiro los días 3 y 4 de abril de 2002, al que asistieron los directores de los equipos locales, algunos actores del sistema de justicia criminal de los países involucrados y varias personas que se vinculan a procesos de reforma de la justicia en otros países de la región latinoamericana.

III. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES

Los informes nacionales fueron redactados y son de responsabilidad de cada una de las instituciones y grupos locales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas auspició y contribuyó, en algunos casos, al financiamiento de su realización. No obstante lo anterior, las conclusiones son de responsabilidad de cada grupo local y ellos se harán cargo de su posterior difusión y eventual publicación. Sin embargo, es posible obtener copias de los mismos en la página web del CEJA: http://www.cejamericas.org/navega_ceja.php?pag=estudios_01.html

El presente documento pretende sistematizar algunas de las principales conclusiones de los informes nacionales en su parte descriptiva, intentando extraer fortalezas y debilidades de los procesos de implementación de las reformas a la justicia penal. La información que se utiliza proviene directamente de los informes nacionales, y una cabal y detallada comprensión de este documento puede requerir la utilización de uno o más de los informes nacionales. No obstante ello, y con el objetivo de facilitar la comprensión del lector, en las páginas que siguen ofreceremos resúmenes de los diversos informes nacionales intentando dar cuenta de sus principales conclusiones, en especial aquellas que nos han parecido más importantes para un análisis comparativo.

Presentamos a su vez un resumen de la información contenida en los informes nacionales que dan cuenta del proceso de observación de juicios que se llevó a cabo por el período de un mes en cada una de las jurisdicciones objeto del estudio. La información que resulta de esta observación presenta cuestiones relacionadas directamente con los juicios, como datos relativos al total de juicios que fueron objeto de estudio y al total de los que no pudieron ser observados. Se presentan, además, antecedentes relacionados con cuestiones previas y posteriores a los juicios que fueron observados.

Si bien los informes nacionales se realizaron a partir de una metodología común, presentan en la forma de mostrar sus resultados, y muy especialmente en los aspectos más cualitativos, importantes diferencias. Éstas -en general- se deben a varios factores entre los cuales cabe destacar, en primer lugar, el estilo y el criterio personal del redactor del informe, que releva los aspectos que en su opinión son más importantes en la comprensión del proceso ocurrido en su país. En segundo lugar, a pesar de que los procesos de reforma son bastante similares en su diseño, existen diferencias importantes en cuanto, por ejemplo, a áreas que en algunos lugares son reformadas y en otros no. Finalmente, los equipos que han trabajado en este proyecto están constituidos por personas que han estado muy involucradas en los procesos de reforma, los que hasta ahora se han debatido fundamentalmente en sus aspectos normativos. Por lo tanto, la familiaridad de los equipos con el trabajo empírico no es homogénea y, por ello, se presentan disparidades en cuanto a la capacidad de mostrar con mayor o menor especificidad el funcionamiento real de los sistemas.

CHILE

1. Información descriptiva

a) Aspectos generales

En el caso de Chile, la reforma ha sido puesta en marcha muy recientemente y de modo gradual. De hecho, a la fecha de la recolección de información (septiembre de 2001) el nuevo sistema de justicia penal llevaba funcionando solamente nueve meses y tenía vigencia solamente en dos de las trece regiones del país, que fueron, precisamente, las que constituyeron el objeto de observación. El sistema contempla cada año la incorporación de nuevas regiones, concluyendo en el año 2004, en que se completa el proceso con el ingreso al nuevo sistema de la Región Metropolitana, que incluye a la ciudad de Santiago.

Descripción de la jurisdicción observada⁴:

En la Cuarta Región encontramos una población de 600.363 habitantes, según los datos preliminares del Censo realizado en 2002. Durante el año 2001 ingresaron al Ministerio Público un total de 34.965 casos correspondientes a 36.436 delitos. De las causas iniciadas, 22.065 fueron terminadas.

En la Novena Región encontramos una población de 864.929, según los datos preliminares del Censo realizado en 2002. El ingreso de casos en el año 2001 fue de 62.396 correspondientes a 65.925 delitos. De las causas iniciadas, 48.229 fueron de término.

En cuanto a los actores involucrados, la Cuarta Región cuenta con veintitrés fiscales y dieciocho jueces; nueve de garantías y nueve de juicio oral. La Novena Región cuenta con treinta y siete fiscales, y veintisiete jueces (catorce de garantías y trece de juicio oral).

La reforma chilena responde, en general, a las mismas características de los demás sistemas abarcados en este estudio. Su principal expresión legislativa es el nuevo Código Procesal Penal, que establece la introducción de un juicio oral ante un panel de tres jueces como forma central de juzgamiento, suprime la figura del juez de instrucción y entrega la tarea de preparación del juicio al Ministerio Público, supervisado por un juez especialmente creado para cumplir esa tarea, el llamado *juez de garantía*. Al mismo tiempo, el nuevo Código entregó a los fiscales del Ministerio Público diversas facultades destinadas a permitirles utilizar procedimientos alternativos al tradicional, con el fin de dar lugar a soluciones negociadas y para descongestionar el sistema judicial del excesivo número de casos que habitualmente se le presentan.

Una característica llamativa del proceso de reforma en Chile fue la creación de entidades completamente nuevas para hacerse cargo tanto de la función de persecución como de la defensa pública. Asimismo, los tribunales fueron objeto de importantes reformas orgánicas que abarcaron tanto las funciones jurisdiccionales, al crearse dos nuevas categorías de jueces, como las de administración, donde se estableció todo un nuevo sistema de gestión, por el cual se suprimió el despacho tradicional y se reemplazó por despachos colectivos, que abarcan a todos los jueces de una categoría dentro de cada ciudad, y cuya administración se entrega a un equipo profesional especializado.

En términos generales, el proceso de reforma ocurrido en Chile tiene como características las de ser un proceso bastante sistemático, gradual y bien financiado. Esto es, todas las instituciones han comenzado a conocer los casos bajo el nuevo sistema de acuerdo con una planificación bastante detallada de los procesos de instalación de tribunales, fiscales y defensores, de la ejecución de programas de capacitación para todos

⁴ Los datos de número de ingresos, término y de fiscales fueron extraídos de la página web del Ministerio Público (www.ministeriopublico.cl). Los relativos al número de jueces, tanto de garantías como de juicio oral, a su turno lo fueron de la página web del Poder Judicial (www.poderjudicial.cl), mientras que los que dan cuenta de la población lo fueron de la página web del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (www.ine.cl).

ellos, y de la disposición de infraestructura para el desarrollo de las nuevas funciones, en algunos casos nueva y en otros acondicionada especialmente.

La implementación gradual ha significado, en el caso de Chile, no sólo la vigencia progresiva de la reforma en las diversas regiones del país, sino que, en cada una de esas regiones, el nuevo sistema se aplica sólo a los casos ocurridos desde la fecha de entrada en vigencia del nuevo Código. Los casos con fecha anterior siguen siendo conocidos por los tribunales antiguos, los que progresivamente se van transformando al nuevo sistema o quedan limitados a su competencia no penal.

Debido precisamente a las condiciones en que se ha dado el proceso de implementación, el informe resalta que el nuevo sistema procesal penal está en general funcionando y que los nuevos órganos están cumpliendo ampliamente las nuevas funciones que la ley les encomienda, con un alto nivel de motivación. En consecuencia, es necesario hacer presente que las observaciones críticas contenidas en el informe, y resumidas aquí, se enmarcan siempre en este contexto general de un proceso de implementación que presenta grandes fortalezas.

b) Los tribunales

La instalación de los nuevos tribunales ha causado aumentos muy fuertes del presupuesto fiscal destinado a ese objeto, y ocasionará aún más aumentos en la medida en que el proceso de aplicación gradual abarque más regiones. En efecto, el gasto en los nuevos tribunales comenzó en el año 1999 con 5,9 millones de dólares. En el 2000 esa cifra subió a 12,4 millones de dólares y en el 2001 llegó a 36,1 millones de dólares. El Ministerio Público, por su parte, ha tenido una progresión similar que comenzó con 118.000 dólares en 1999, alcanzó 4,8 millones de dólares en el 2000 y llegó a 18,1 millones de dólares en el 2001. La defensa pública, que se instaló formalmente en el 2001⁵, recibió para ese año una cifra total de 6,6 millones de dólares.

El primer tema que el informe aborda con detención es el de la gestión de los nuevos tribunales, la que, como ya se indicó, fue objeto de la reforma, fundamentalmente por medio de la creación de sistemas unificados y profesionales de administración. La observación del funcionamiento efectivo de estos nuevos sistemas de administración de tribunales muestra debilidades importantes en cuanto a su funcionamiento efectivo. La percepción generalizada de los profesionales recientemente contratados para cubrir los nuevos cargos, muchos de los cuales provienen de sectores distintos al sistema judicial, es que su tarea ha resultado dificultada por diversos factores.

El primero de los problemas parece ser la resistencia de los jueces a aceptar una función de administración que no depende individualmente de cada uno de ellos, y menos a aceptar que una administración profesional supone un cierto sometimiento de la propia función del juez a definiciones técnicas que provienen de la administración. Pareciera ser que, por el contrario, la función de administración se ha visto debilitada en cuanto en la práctica cada juez se siente en condiciones de imponer sus propios criterios a la hora de definir aspectos administrativos que afectan su trabajo, tales como la práctica de notificaciones y la fijación de horarios de audiencias.

Un segundo problema de importancia parece ser el hecho de que el aparato central de administración de los tribunales en el nivel nacional, la Corporación Administrativa del Poder Judicial⁶, ha dificultado a los nuevos sistemas de administración de cada tribunal contar con un ámbito de autonomía que sería necesario para desarrollar sus potencialidades de manera apropiada. Por el contrario, este órgano central impone a las administraciones locales restricciones, por ejemplo, en cuanto a la ejecución del presupuesto, que les dificultan mucho mejorar la eficiencia de cada unidad.

⁵ Antes de su instalación funcionó como un programa provisorio del Ministerio de Justicia.

⁶ La Corporación Administrativa del Poder Judicial es un órgano centralizado dependiente de la Corte Suprema que se encarga de todos los aspectos de administración del funcionamiento de los tribunales de justicia en el país.

Ya se ha dicho que el nuevo sistema en Chile ha contado, al menos en todas las ciudades importantes, con una infraestructura especial, en algunos casos constituida por edificios enteramente nuevos diseñados especialmente para este efecto y, en otros casos, con recintos acondicionados para el período que tardan en construirse los nuevos edificios. En cuanto al equipamiento, éste también es nuevo, e incluye un sistema computacional de seguimiento de causas. Todos los jueces y empleados con algún nivel de responsabilidad cuentan además con computadoras, acceso a Internet, y correo electrónico, medio que utilizan regularmente para comunicarse entre sí, como con los demás actores del sistema. Crecientemente, este medio se está consolidando como el mayoritariamente utilizado para la práctica de las notificaciones.

Los nuevos sistemas administrativos de los tribunales están desarrollando una capacidad de producción de estadísticas propias, aunque los niveles de información producida varían bastante entre cada tribunal. Este aspecto también se ha visto complicado por la excesiva jerarquización del sistema judicial. De hecho, un tribunal oral creó una página web con bastante información, pero la Corte Suprema ordenó su desmantelamiento por no contar con su autorización previa.

Cada tribunal debe definir su propio sistema de distribución de las causas entre los jueces; hasta ahora, estos sistemas se han limitado, en general, a simples mecanismos de turno, los que resultan muy rígidos a los efectos de lograr maximizar la utilización del tiempo de los jueces.

Aparentemente, no se producen en el nuevo sistema prácticas de delegación de funciones judiciales, probablemente debido a que todas las decisiones de importancia se dictan en audiencias orales y públicas. El informe resalta, precisamente, que constituye un gran logro del nuevo sistema el hecho que las resoluciones más importantes de la etapa preparatoria efectivamente se toman en audiencias orales, que éstas se organizan y tienen lugar diariamente, que las partes asisten a ellas, que presentan en ellas sus argumentos y que los jueces resuelven los conflictos planteados en ese entorno.

Dentro del contexto de éxito que ha tenido el modelo de audiencias orales, existen algunas dificultades que vale la pena resaltar. La primera, es que todos los actores del sistema reconocen que existe un problema derivado de la notificación de las personas a las audiencias. Aparentemente, aún no se ha generado un sistema de notificaciones suficientemente ágil como para conseguir reducir las incomparecencias a un mínimo. El principal defecto en esta materia parece ser la persistencia de una concepción formal de las notificaciones, centrada más en el cumplimiento de los trámites que las constituyen que en el logro del objetivo de la comparecencia, utilizando para ello todos los medios disponibles y, en especial, los más prácticos. La segunda dificultad importante se observa en el aparato de los tribunales de ser capaces de absorber un número creciente de audiencias. A pesar de que los volúmenes de audiencias aún no parecen ser demasiado altos, el sistema ya comienza a mostrar problemas con el manejo de las agendas, aumento de suspensiones, atrasos y, en general, problemas de coordinación, nuevamente como una muestra de la debilidad de los sistemas administrativos de los tribunales. Por su parte, los órganos que litigan, y en especial en Ministerio Público, también se muestran rígidos al momento de asumir el aumento de las necesidades de comparecencia, lo que a su vez genera exceso de tiempos de espera y disminución de los tiempos destinados a otras tareas.

A pesar de que -como se ha dicho- el modelo de litigación en audiencias parece haberse impuesto exitosamente, muchas veces en las audiencias los jueces imponen prácticas formalistas que quitan dinamismo a las mismas, las alargan y vuelven a instalar trámites innecesarios que, a su vez, prolongan las tareas de preparación. Estas prácticas abarcan un amplio espectro, que incluye desde la repetición de frases sacramentales, exigencia de presentar peticiones por escrito, repetición de información ya conocida o irrelevante, pasando a una interpretación formalista de los trámites de notificación. El formalismo al que aludimos se traduce también en el registro en las audiencias de juicio; éste debe ser completo -según la ley- y se concreta en una grabación del sonido. En las audiencias de la etapa preliminar, en cambio, la ley no exige que el registro sea completo. Sin embargo, algunos jueces han exigido su escrituración, aunque no haya alguien interesado en ello, por medio de un mecanismo formalizado e, incluso, en algunos tribunales se ha establecido que el funcionario que lo escritura deba ser abogado.

El juicio oral constituye la innovación paradigmática de la reforma chilena, sin duda la más conocida por el público y la que condiciona al conjunto de las demás instituciones, las que, al menos en teoría, debieran ordenar su lógica siempre en relación con el juicio oral, que constituye la forma principal de juzgamiento. En el caso de Chile, se establecieron dos tipos de juicio oral. El más característico, para el que el Código reserva esta denominación, es el que se desarrolla en el tribunal oral en lo penal ante un panel de tres miembros. Pero además, existe el llamado juicio simplificado, que es también un juicio oral, pero que tiene lugar ante el juez de garantía, cuando la pena solicitada por el fiscal no excede los quinientos cuarenta días de privación de libertad.

En la práctica, lo que ha ocurrido en la primera etapa de la reforma es que los juicios orales han sido pocos y, de los que ha habido, la mayoría se ha desarrollado de acuerdo con el procedimiento simplificado. A septiembre de 2001 se habían desarrollado sólo 22 juicios orales ante el tribunal de tres miembros, en tanto que los juicios simplificados alcanzaban a algo más de ochenta.

Aparentemente, uno de los factores que explica el bajo número de juicios ha sido una cierta reticencia inicial de los fiscales a llevar a juicio aquellos casos en que no alcanzan un grado de seguridad casi absoluto en cuanto a la fortaleza de la prueba. No obstante, es probable que eso se vaya corrigiendo en el tiempo. En todo caso, parece ser más o menos claro que los cálculos iniciales en cuanto a la necesidad de jueces de tribunales orales de tres miembros no han correspondido a la realidad, y lo que se ha producido es una sensación bastante negativa de uso poco eficiente de recursos, debido a la existencia de tribunales con muchos jueces y con bastante buen equipamiento que soportan cargas de trabajo poco relevantes. Sin embargo, ha llamado la atención la lentitud de las autoridades para reaccionar a esta situación y corregirla. Por el contrario, se ha continuado designando jueces en las tres regiones que constituyen la segunda etapa, jueces que tienen escaso o nulo trabajo y que significan un costo importante al erario público.

Como conjunto, el funcionamiento del nuevo sistema ha introducido un cambio enorme en cuanto a la transparencia de las actuaciones judiciales. Especialmente, el hecho que todas las resoluciones de mayor importancia se tomen en audiencias públicas ha significado un cambio fundamental respecto del sistema escrito. A pesar de ello, aún persisten algunas prácticas que, aunque minoritarias, revelan ciertas reticencias frente a la publicidad. Por ejemplo, durante la realización del estudio se encontraron dificultades en algunos tribunales para acceder a copias de los registros de casos ya terminados, también en el acceso a las audiencias públicas algunos tribunales han generado restricciones injustificadas, como registrar la cédula de identidad del público que accede, cerrando la puerta una vez que la audiencia se ha iniciado o prohibiendo el ingreso de menores de edad.

c) El Ministerio Público

En el caso de la reforma chilena, el Ministerio Público constituye una completa novedad. Hasta antes de la reforma en ese país no existía una institución que cumpliera esa función y, por lo tanto, fue necesario crear un órgano completamente nuevo que, pocos meses antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, debió reclutar tanto a su personal directivo como a todos los fiscales y al personal administrativo, necesarios para cumplir las nuevas funciones en las dos primeras regiones abarcadas por el proceso de reforma. Es debido a esta circunstancia tan especial que en el funcionamiento del Ministerio Público la definición de las prácticas de trabajo es todavía un proceso en pleno desarrollo.

Los fiscales son en general personas bastante jóvenes, con poca experiencia en el área de la justicia criminal, pero altamente motivados con el proceso de reforma. Las fiscalías donde trabajan tienen tamaños muy diversos; desde algunas con un solo fiscal hasta otras con cuatro y hasta siete en las ciudades más grandes ya incluidas en el proceso de reforma. La distribución del trabajo, en general, se hace por medio de un sistema de turnos, y sólo muy recientemente comienzan a manifestarse otras formas de distribución, consistentes fundamentalmente en la existencia de fiscales que asumen preferentemente algunos tipos de asuntos en particular, especialmente en materia de drogas.

No existe un sistema institucional destinado a evaluar los casos a su ingreso, por el contrario, cada fiscal toma con bastante independencia las decisiones en el caso que le corresponde. Tampoco existe un sistema formal de supervisión por parte de los fiscales que formalmente son jefes de la oficina, aunque recientemente las fiscalías regionales han venido desarrollando tareas de apoyo más intensas a favor de los fiscales individuales, fundamentalmente a través de abogados asesores del fiscal regional.

Durante la etapa inicial de desarrollo de un caso en la fiscalía se han observado algunos problemas de coordinación con el trabajo de la policía, lo que, en todo caso, parece ser bastante variable, dependiendo del lugar. Entre los problemas más importantes que se han generado está, por ejemplo, la necesidad del Ministerio Público de repetir tareas administrativas ya realizadas por la policía a causa de problemas en el modo en que la información se transfiere (el contenido del parte policial debe ser nuevamente digitado en el Ministerio Público); otro ejemplo es la falta de claridad de las expectativas de los policías cuando existe disparidad de criterios entre distintos fiscales.

Como producto de algunos de estos problemas, pareciera ser que existen limitaciones en el Ministerio Público para tomar decisiones tempranas respecto de los casos. Este objetivo fue uno de los más importantes en el diseño del nuevo sistema y, al menos desde el punto de vista de la planificación, se vinculaban con su cumplimiento algunas de las expectativas de cambio más importantes, como la rapidez en la tramitación de los casos y la concentración del sistema en los casos de mayor relevancia. Las cifras disponibles al momento del estudio mostraban un porcentaje de causas pendientes del 54%, muy superior al pronosticado, en cuanto se suponía que una gran cantidad de casos de poca importancia, en los que además existen muy bajas o ninguna expectativa de éxito, debían ser archivados muy tempranamente. Por el contrario, pareciera que tanto la organización del trabajo ya descrita como falta de definiciones claras desde los niveles superiores desincentivan de alguna manera las decisiones tempranas, obligando a los fiscales a mantener abiertos y a invertir esfuerzo en casos en que ello no debiera ocurrir. A esta circunstancia contribuye también el problema del manejo de las expectativas de las víctimas. Así, no todas las personas se encuentran dispuestas a aceptar una explicación temprana en el sentido de que su caso no tiene perspectivas de éxito o que, por su gravedad, no se justifica la inversión de recursos que requeriría una persecución incierta. Aparentemente, no ha existido una política destinada a manejar esta situación, debiendo hacerlo cada fiscal individualmente, con lo que muchas veces se cae en la práctica de hacer algunas actividades de alto costo sólo para limitar la frustración del afectado. Por su parte, también el formalismo de algunos tribunales contribuye a agudizar este problema, especialmente en cuanto a extremar las exigencias formales de aquellos modos de salida del sistema que requieren su aprobación (especialmente en el caso del principio de oportunidad y en los acuerdos reparatorios).

Tanto los fiscales como los demás actores del sistema plantean que el Ministerio Público ha saturado su capacidad de trabajo, en cuanto cada fiscal se encontraba al momento del estudio -a menos de un año del inicio del nuevo sistema- manejando un volumen de causas excesivo. Resulta verdaderamente difícil tener una impresión clara de ese problema, en cuanto el volumen de causas efectivas aparece distorsionado por esta tendencia a mantener abiertas causas que en realidad no demandan trabajo actual.

El Ministerio Público cuenta con un sistema computacional de seguimiento de causas cuyo efectivo funcionamiento ha tenido algunas dificultades, por lo cual, en este primer período, no parece ser capaz todavía de generar cifras confiables de un modo suficientemente rápido, aunque parece irse solucionando. En general, los fiscales manifiestan tener problemas importantes con el sistema de apoyo administrativo, destinando buena parte de su tiempo a tareas que podrían ser absorbidas por personal menos calificado.

Las fiscalías también cuentan con un administrador profesional, los que en alguna medida parecen encarar problemas similares a los que viven los administradores de tribunales, en cuanto a que se ven obligados a funcionar dentro de un sistema muy restrictivo impuesto desde la superioridad, el cual les impide maximizar los grados de eficiencia en cada una de las unidades.

Los fiscales disponen, en el nuevo sistema, de un conjunto de posibilidades de solución de los casos por medio de mecanismos alternativos a las vías tradicionales, los que incluyen procedimientos más breves, formas de acuerdos y algunas facultades de desestimación por diversas causales. La ley regula en cada caso cuáles son los requisitos de procedencia y los controles a que se someten cada una de estas formas de solución. El Ministerio Público por su parte, ha dictado reglas generales que establecen ciertos criterios para la aplicación de este tipo de salidas, los que, en general, implican restricciones adicionales a las establecidas por la ley, en especial en cuanto a los delitos graves.

Uno de los problemas generales que este tipo de regulaciones presenta es que, en cuanto a su origen, provienen de criterios definidos bastante abstractamente al inicio del proceso de implementación, y no constituyen respuestas a problemas concretos ni expresan la acumulación de experiencias por parte de los fiscales del Ministerio Público. Esto es, la superioridad del Ministerio Público tiende a entender sus facultades de regulación como una especie de réplica de la actividad legislativa, y no como la capacidad de responder a partir del conocimiento concreto.

Una de las regulaciones que llama la atención por su carácter restrictivo es la que se dictó en relación con los acuerdos reparatorios, donde el Ministerio Público estableció trámites adicionales a los exigidos por la ley, entre los que se contempla la elaboración de un informe por la unidad regional de víctimas y testigos, y donde se prohíbe expresamente a los fiscales realizar actividades de mediación o conciliación. Otra de las regulaciones que no parece contribuir a flexibilizar, es la que recae sobre la suspensión condicional del procedimiento, en la que se instruye a los fiscales a no tomar esta opción en las etapas iniciales del procedimiento sino a reservarla para el término de la investigación.

Pero además de las regulaciones restrictivas del Ministerio Público, la utilización de los mecanismos de salidas alternativas se ha visto restringida también por los criterios judiciales. En esta materia, ha existido una tendencia de muchos jueces a extremar y formalizar sus facultades de control. En el propio caso de los acuerdos reparatorios algunos jueces se han negado a aprobarlos cuando, por ejemplo, los antecedentes del caso no dan cuenta de la responsabilidad del imputado. Otro caso importante es el del procedimiento abreviado, que equivale a una renuncia al juicio oral por el imputado a cambio de la determinación de un máximo de pena por parte del fiscal. En este procedimiento, además de las restricciones impuestas por la ley, la que impide aplicarlo cuando la pena excede los cinco años de privación de libertad, los jueces han tendido a desarrollar una práctica que se traduce en que al momento de fallar exigen al fiscal la presentación de un expediente elaborado de acuerdo con los mismos parámetros del antiguo sistema inquisitivo, con lo cual, en vez de ser un sistema más sencillo para el fiscal, termina siendo más lento y formalista.

Otra de las opciones que contempla el nuevo sistema es la del juicio inmediato, esto es, que en los casos de flagrancia o en los que por cualquier motivo la prueba apareciera completa desde muy temprano se diera lugar a la fijación de la fecha del juicio ya en la misma audiencia de presentación de los cargos (formalización de la investigación), con lo cual se evitarían una serie de trámites y formalidades sólo necesarias cuando la preparación del caso resulta muy compleja. En la práctica, y como una expresión de una lógica general de poca capacidad de decisiones tempranas y la tendencia a formalizar los procedimientos, este procedimiento no se ha utilizado durante el período de estudio.

Uno de los principales problemas que han afectado al proceso de reforma dice relación con el trabajo policial. De acuerdo con el informe, este trabajo ha sido relativamente eficaz en el caso de la policía de investigaciones (detectives especializados en la investigación criminal) y en el caso de las unidades especializadas de la investigación criminal en el caso de la policía uniformada de Carabineros de Chile. En cambio, ha sido muy problemática la adaptación al cambio de los policías uniformados no especializados, que constituyen la mayor parte de la dotación y que han recibido una capacitación mínima.

Entre estos últimos policías se notan problemas de resistencia al cambio, incompreensión del mismo y mucha reticencia a aceptar las restricciones de facultades que la reforma significa. La presencia de un defensor

especializado desde la primera comparecencia judicial y la realización de una audiencia contradictoria frente al juez pocas horas después de la detención, parecen haber cambiado sustancialmente el panorama en las dos primeras regiones. Aparentemente, los abusos policiales se han restringido fuertemente, aunque todavía persisten algunos reclamos. También la práctica de la policía de interrogar a los detenidos parece haberse limitado fuertemente.

Estas mismas dificultades que se han producido con los policías no especializados, se han transmitido a la población por la vía de una percepción de que los policías cuentan con menos facultades, lo que generaría una mayor impunidad del delito, en especial los de menor gravedad, que usualmente no son objeto de investigaciones especializadas sino de detenciones por parte de los policías especializados. Esta situación ha derivado en una presión pública importante, en términos tales que, durante el primer año, el gobierno creó una comisión destinada a estudiar el problema y proponer soluciones, como producto de lo cual se propusieron algunos cambios legales destinados a clarificar algunas regulaciones de las facultades policiales y se recomendó un programa de capacitación al personal de la policía uniformada.

En la relación del Ministerio Público con la policía han existido diversas formas de comprender el rol que asiste a los fiscales en cuanto a la manera de valorar el trabajo policial. Por una parte, una cierta visión de algunos fiscales pone énfasis en la idea de objetividad del Ministerio Público y tienden a concebirse a sí mismos como funcionarios que tienen una cierta función de control sobre la actuación policial. Esta actitud lleva a los fiscales a ser muy estrictos en el control de la legalidad formal de la actividad policial e, incluso, muchas veces a desechar resultados del trabajo policial cuando adolece de errores. La otra actitud pone mayor énfasis en la función persecutoria del Ministerio Público y lleva a los fiscales a tener un compromiso mayor con el trabajo policial y a intentar defenderlo frente a los jueces, concentrándose más en los aspectos sustantivos, esto es, si el fiscal considera que la información obtenida es valiosa y verídica, intentará superar los eventuales problemas o errores que se puedan haber cometido en su obtención, siempre en un marco de respeto a la legalidad.

d) La defensa pública

Del mismo modo en que ocurrió con el Ministerio Público, la reforma en Chile se ha traducido en la creación de un sistema completamente nuevo de defensa penal pública. Este sistema, no obstante, ha comenzado su instalación con retraso respecto del resto de las instituciones. De hecho, la nueva ley que crea el sistema de defensa penal público comenzó a regir con posterioridad a la vigencia del nuevo Código Procesal Penal, y su instalación aún no está completa. Durante los primeros meses de vigencia del nuevo sistema, la defensa penal pública funcionó, en los hechos, como un programa provisorio del Ministerio de Justicia, aunque con los mismos directivos y el mismo personal que luego se incorporó al sistema formalmente creado por la ley. Cabe resaltar que este sistema provisorio resultó muy eficaz en los primeros meses, sobre todo por la flexibilidad que permitió para responder a los requerimientos iniciales.

El sistema contemplado en la ley aún no se encuentra instalado por completo, ni siquiera en las regiones de la primera etapa. El modelo establecido contempla la prestación de los servicios de defensa a través de una combinación de mecanismos que incluyen la existencia de defensores contratados en forma permanente y la asignación de casos a abogados del sector privado por medio de licitaciones. De hecho, hasta ahora sólo ha funcionado la primera modalidad, encontrándose la segunda todavía en etapa de diseño de los mecanismos específicos con que ha de operar.

En la práctica, los defensores comienzan su intervención cuando el imputado es conducido a la primera comparecencia judicial. De acuerdo con la ley, el imputado tiene derecho a entrevistarse con su abogado en el cuartel policial. No obstante ello, el sistema de defensa pública no provee ese servicio al que no cuenta con un abogado por sus propios medios. El defensor es, en algunos casos, designado directamente por el juez de garantía. En otros, la designación la hace el jefe de la oficina de la defensoría local sobre la base de criterios destinados a equiparar las cargas de trabajo. También existen casos en los que operan sistemas de turnos. De todas maneras, antes de la primera comparecencia, el defensor siempre ha tenido una entrevista con su cliente

y ha podido acceder al legajo de antecedentes acumulados por el fiscal, salvo que algunos de ellos hubiesen sido declarados secretos y por los que, en todo caso, puede siempre reclamar ante el juez. El modo práctico a través del cual los defensores acceden a la información de los fiscales, ha sido objeto de permanentes disputas, pero en general el defensor cuenta con esa información por lo menos unos pocos minutos antes de la audiencia.

La implementación de la defensoría ha contado con recursos importantes que le han permitido cumplir su función razonablemente bien, con personal bastante idóneo y motivado. Cuentan, asimismo, con apoyo administrativo y sistemas computacionales y de comunicación modernos, como fax y correo electrónico. Sin embargo, la defensoría no cuenta en general con recursos importantes que le permitirían desarrollar actividades de investigación independientes, a pesar de lo cual, en algunos casos, se ha podido procurar apoyo de investigadores, fotógrafos, dibujantes y algunos peritos, lo cual supone una solicitud especial de recursos a la defensoría nacional.

La supervisión de la actuación de los defensores la realiza el defensor regional y, aparentemente en la práctica, ésta es bastante intensa y se traduce en la obligación del defensor de dar cuenta de todas las audiencias en que interviene, además de las averiguaciones que realizan los defensores regionales acerca de la calidad de su trabajo, por ejemplo, con jueces y fiscales. También existe un procedimiento judicial por medio del cual el imputado puede reclamar la actuación de su defensor y, eventualmente, solicitar su reemplazo. En general, los reclamos que ha habido no han sido muy graves y las solicitudes de reemplazo dicen relación con que se le vuelva a asignar el defensor que lo atendió en una ocasión anterior. También podría hacerlo por la vía administrativa, dirigiéndose al defensor regional, pero aparentemente esta vía no se utiliza.

Existe un reconocimiento importante y generalizado del éxito que ha tenido la defensa pública de instalarse y cumplir su función en plazos breves y con recursos sustancialmente más bajos que los recibidos por parte de los tribunales y el Ministerio Público. Sin embargo, también parece haber cierto acuerdo en reconocer que el rol de muchos de los defensores es más bien pasivo y que no ejercen sus facultades de control con intensidad. En general, se sostiene que los defensores concentran su atención en las condiciones sociales del imputado con el fin de evitar la prisión preventiva o de conseguir algún atenuante pero que, en la mayoría de los casos, no cuestionan lo fundamental de la evidencia presentada por el fiscal, ni presentan la suya propia.

e) Las víctimas

El nuevo Código Procesal Penal establece una serie de nuevas facultades y derechos a favor de las víctimas de los delitos. En la práctica, algunas de ellas han funcionado apropiadamente. Para los casos de delitos más graves y víctimas más vulnerables, la fiscalía cuenta con una unidad especializada que procura apoyar a la víctima, en especial en cuanto a su participación en el proceso penal, la que cumple una función importante en cuestiones como ubicación de la víctima en casas de acogida, facilitación de los contactos con la policía ante futuros atentados, acompañamiento a trámites judiciales, además de servicios generales de información y orientación.

Otra cuestión en la que se ha incorporado fuertemente a la víctima es en la discusión de las medidas cautelares. A pesar de que en el sistema anterior la ley formalmente consagraba una cláusula que establecía la protección de la víctima como un elemento a ponderar para la decisión sobre prisión preventiva, en la práctica no funcionaba de esa manera. En el nuevo sistema, en cambio, la protección de la víctima es uno de los principales elementos que se pondera al resolver sobre las medidas cautelares. No obstante, al no existir un sistema eficaz de control de las medidas no privativas de libertad, muchas veces existe la sensación de que sólo la prisión preventiva resulta un mecanismo eficiente de protección.

También, la reforma en su diseño puso gran énfasis en la reparación como forma de satisfacción de la víctima. No obstante, este mecanismo ha tenido un funcionamiento muy limitado: sólo un 0,3% de las causas han terminado por esta vía.

f) Las medidas cautelares

En cuanto al tema de medidas cautelares, parece haber consenso en que el nuevo escenario de discusión de las medidas cautelares, así como la introducción de una serie de medidas alternativas a la prisión preventiva, han tendido a restringir la utilización de esta última. En la práctica, los datos disponibles indican que durante el primer año, de cada cien imputados, sólo un promedio de 16 quedaba en prisión preventiva, en tanto que 38,7 quedaban sometidos a medidas cautelares menos intensas y 37,2 no sujetos a ninguna restricción de su libertad.

En cuanto a la duración de las medidas cautelares, no existen cifras que permitan medirla. Sin embargo, también existe una práctica generalizada por parte de los jueces de garantía en cuanto a fijar plazos para la presentación de la acusación y, en general, a presionar por la realización de un juicio rápido. En los juicios observados, los plazos promedio de demora entre la presentación de los cargos y el inicio del juicio fueron de 250 días para los juicios realizados ante el panel de tres jueces, que son aquellos que por su gravedad en general dan lugar a la prisión preventiva.

2. Información cuantitativa

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en las regiones IV y IX de Chile. Para mayores detalles, se recomienda consultar los informes nacionales.

El estudio hecho en Chile tuvo como objeto las audiencias orales provenientes de dos procedimientos diferentes: en primer lugar se observaron las audiencias del llamado procedimiento simplificado, que es un juicio oral celebrado ante un tribunal unipersonal cuando el fiscal en su acusación solicita una pena que no excede los 541 días de privación de libertad. Por otra parte están los juicios orales propiamente tales, que son todos aquellos en los que la pena solicitada es superior y que se celebran ante un panel de tres jueces. En algunos casos, al presentarse los datos, se distinguen ambas categorías mientras que, en otros, aparecen agregadas dependiendo de la relevancia de la distinción en relación con los datos que se muestran.

El período en el cual se realizó esta observación fue del 5 de septiembre al 12 de octubre de 2001.

De un total de treinta y cinco juicios agendados para dicho período -nueve juicios orales y veintiséis juicios simplificados- se realizaron efectivamente veintiocho: ocho juicios orales y veinte simplificados. De esta forma, no se realizaron siete juicios, seis simplificados y uno oral.

Dentro de las principales causas para la no realización de juicios agendados, están los problemas con el auto de apertura, la inasistencia del imputado y la falta de notificación.

Para un total de veintinueve imputados, nueve en juicio oral y veinte en simplificado, habiéndose llegado en uno de estos últimos casos a acuerdo, cinco de ellos fueron absueltos, representando el 17,9 % del total y veintitrés fueron condenados, representando el 82,1% del total.

Del total de las condenas, en trece de los casos la pena aplicada sí coincidió con la solicitada, y en diez de ellos, la pena efectivamente aplicada no correspondió con la solicitada. De estos últimos, en nueve casos la pena impuesta fue inferior a la solicitada y en dos fue superior.

De un total de veintiocho juicios observados, veintiséis de ellos fueron sin querellante, es decir, el 92,9%, y en sólo dos casos -esto es el 7,1%- sí existió uno.

Del total de veintinueve imputados sometidos al juicio oral, se encontraban en situación de flagrancia veintiuno de ellos, es decir el 80,8 % del total.

En los juicios orales no se presentaron casos de acción civil.

En cuanto al género, de los veintinueve imputados, veintiséis son hombres, es decir, el 96,3% del total, y una sola es mujer, representando el 5,7% del total. De dos imputados no hubo datos.

Respecto de la edad, uno de los imputados estaba en el sector de veinte años o menos, representando el 3,8% del total; seis tenían entre veintiuno y treinta y un años, representando el 23,1% del total; quince de ellos estaban en el segmento de entre treinta y dos y cincuenta, esto es el 57,6% del total y sólo cuatro de los imputados tenían cincuenta y un años o más, representando el 15,5% del total. De dos imputados no hubo datos.

En cuanto a la situación laboral o profesional de los imputados, cinco de ellos estaban desempleados o no tenían oficio, esto es el 19,2% del total; por otra parte, nueve de ellos, es decir, el 34,6% del total, tenían empleo o trabajo en forma ocasional o informal; nueve de ellos eran trabajadores o empleados dependientes, esto es el 34,6% del total; y por último, sólo tres de ellos, es decir, el 11,6% de los casos, eran profesionales con estudios superiores. En tres casos no hubo antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los imputados, de los veintinueve casos observados, en veinticinco de ellos la defensa fue realizada por la Defensoría Pública, esto es el 86%, y sólo en cuatro casos, es decir el 14%, la defensa fue privada.

Respecto de los lapsos de tiempo mínimo y máximo entre la designación del defensor y el inicio del juicio oral se dan las siguientes situaciones: en los ocho juicios orales ante tres jueces, el tiempo mínimo fue de sesenta días y el máximo de doscientos cincuenta días, lo que promedia ciento setenta días. Por otra parte, en los veinte procedimientos simplificados, el tiempo mínimo fue de un día y el máximo de cincuenta y cinco días, lo que promedia veintinueve días.

En cuanto al número de entrevistas anteriores al juicio que sostuvieron el imputado con su defensor, se presenta la siguiente situación:

Del total de veinticuatro casos, en cinco de ellos el imputado no tuvo ninguna entrevista previa con el defensor, esto es en el 21% de los casos; en diez de ellos, los imputados tuvieron una o dos entrevistas previas con el defensor, representando el 41% de los casos; y en nueve de ellos, el imputado se entrevistó tres o más veces con el defensor con anterioridad al procedimiento, cifra que representa el 38% de los casos. Los cinco casos en que no hubo entrevista corresponden al juicio simplificado. En cinco casos no se tuvo antecedentes.

En cuanto a la duración de los procedimientos: en los casos que se resolvieron a través del juicio oral ante tres jueces, el lapso mínimo entre la comisión del hecho punible y el inicio del juicio fue de ciento veinte días y el máximo fue de doscientos ochenta y cinco días, promediando ciento noventa y seis días. Para los procesos que se resolvieron mediante procedimiento simplificado, el tiempo mínimo entre la comisión del delito y el comienzo del procedimiento fue de sesenta días, mientras el máximo fue de doscientos cincuenta días, lo que arroja un promedio de ciento veintisiete días.

En los ocho casos que se resolvieron mediante el juicio oral ante tres jueces, el tiempo mínimo entre la audiencia de formalización y la realización del juicio fue de ciento diez días y el máximo fue de doscientos cincuenta días, promediando ciento setenta y cinco días. En los casos resueltos a través del procedimiento simplificado, el lapso mínimo entre la acusación y el procedimiento fue de veintiún días y el máximo de ciento cuarenta y cinco días, lo que arroja un promedio de cuarenta y seis días.

En los ocho casos resueltos en juicio oral ante tres jueces, el tiempo mínimo entre la acusación y la realización del juicio oral fue de veinticinco días, mientras que el máximo fue de setenta días, promediando cuarenta y seis días.

De los veintinueve casos, en sólo siete de ellos los imputados fueron sometidos a prisión preventiva, es decir, en el 24% de los casos, todos ellos de aquellos que fueron juzgados en juicio oral ante tres jueces. En los restantes veintidós casos, esto es en el 76% de ellos, no fue concedida esta medida cautelar. El tiempo promedio de duración de

la prisión preventiva fue de 6 meses. En cuanto a la aplicación de otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, esta situación se dio sólo en los imputados sometidos a juicio oral ante tres jueces y en dos casos.

La presentación de recursos contra los fallos dictados fue mínima. Se presentaron en total solo dos recursos de nulidad, en todos los casos por parte de la defensa.

De los ocho juicios orales ante tres jueces observados, en siete de ellos, es decir, el 87% de las veces, fue la Fiscalía la que sola sustentó la acción, mientras que en sólo uno de ellos compareció un querellante que presentó una acusación distinta a la de la Fiscalía.

De un total de doscientos setenta y nueve elementos de prueba presentados en juicio por el Fiscal, setenta de ellos fueron testigos, es decir, el 25,1% del total; veinte fueron peritos, lo que representa al 7,2% del total de prueba; ochenta y cuatro de esos elementos fueron documentos, es decir, el 30,1% del total; doce fueron objetos, el 4,3% del total; y fueron presentadas noventa y tres fotografías, las que representan el 33,3% del total de prueba.

De los cuarenta y cuatro elementos de prueba presentados en juicio por el Defensor, catorce de ellos corresponden a testigos, que representan el 32% del total de prueba; veintinueve de esos elementos fueron documentos, es decir, el 66% de toda la prueba; y fue presentada una fotografía, esto es el 2% del total. Debe observarse que no fueron presentados ni prueba pericial ni objetos.

En cuanto a la parte querellante, el único que se presentó no presentó pruebas.

En los casos que se resolvieron en juicio oral ante tres jueces, las audiencias tuvieron una duración promedio de cuatro horas y treinta minutos. En el caso de los procedimientos simplificados, las audiencias tuvieron una duración promedio de cincuenta y cuatro minutos y medio.

En el juicio oral ante tres jueces, la lectura de la sentencia se tardó cuatro días y tres cuartos, en promedio desde el término del juicio. Para el procedimiento simplificado se observó que esa tardanza, también en promedio, fue de cuatro días.

Del total de juicios observados, en quince de ellos hubo público en las audiencias, representando un 79% del total de juicios observados. Sólo en cuatro, es decir, en el 21% de ellos, en la audiencia no hubo público. El promedio de asistentes por juicio fue de diecisiete personas.

▶ CÓRDOBA, ARGENTINA

1. Información descriptiva

a) Aspectos generales

En el caso de Argentina, dado que se trata de un país federal con diversos sistemas procesales y judiciales, el estudio se hizo en Córdoba, provincia que se caracteriza por su antigua tradición de reforma judicial. Aquí la reforma a la justicia penal data de 1940, año en que se introdujo la oralidad en los procesos penales, lo cual constituyó una referencia muy importante para todos los procesos de reforma posterior que han tenido lugar en otros lugares de América Latina.

La población de Córdoba (ciudad capital) según los datos provisionales del Censo 2001, es de 1.282.569 habitantes.⁷

⁷ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 - Datos Provisionales. INDEC, Argentina. La población total de la provincia de Córdoba ascendió ese año a 3.061.611 habitantes. Estos datos están disponibles en <http://www.indec.mecon.ar/censop2001>.

En cuanto a los jueces, encontramos un total de cincuenta y seis, cuyo detalle es: seis juzgados correccionales unipersonales, once Cámaras en lo Criminal integradas por tres vocales cada una, ocho juzgados de control de garantías unipersonales, una Cámara de Acusación integrada por tres vocales y seis juzgados correccionales unipersonales de menores.

En materia de fiscales, encontramos un total de cincuenta, cuyo detalle es: seis fiscales correccionales, once fiscales de Cámara, un fiscal de Cámara de Acusación, veintiséis fiscales de distrito y seis fiscales correccionales de menores.

En cuanto a los defensores públicos encontramos diecisiete Asesores Letrados, pero que no solo ejercen en materia penal sino también en materia civil, laboral y de menores.

En cuanto al ingreso de causas en la provincia de Córdoba, solo disponemos de cifras para el año 2000, y ellas indican lo siguiente: cantidad de causas entradas con y sin presos para su investigación a las Fiscalías de Instrucción (organizadas por distrito y por turno): 13.153. Cantidad de causas entradas con y sin presos a las Cámaras Criminales: 2.410. No hay datos para la cantidad de causas entradas a los juzgados correccionales. Cantidad de audiencias de debate realizadas (Cámaras en lo Criminal): 979. Cantidad de procedimientos abreviados (Cámaras en lo Criminal): 378. Total de causas resueltas en las Cámaras del Crimen: 1.139 (1.004 sentencias; 135 sobreseimientos).

La provincia de Córdoba encaró una segunda reforma procesal penal que entró en vigencia en el año 1998, con el fin de profundizar el carácter acusatorio del sistema procesal penal, estableciendo un juicio más contradictorio que el regulado en el Código anterior, introduciendo la utilización de jurados en algunos casos, entregando la investigación al Ministerio Público y suprimiendo la instrucción judicial, con la excepción del juzgamiento de las personas con privilegios constitucionales. Además, en el año 1999 se sanciona la Ley 8.802 de creación del Consejo de la Magistratura Provincial, que tiene por función ser el instrumento principal en el proceso de selección de magistrados. Este Instituto se encuentra en una etapa de transición dado el corto tiempo de vida del cual goza.

El estudio se realizó entonces con referencia fundamental a la reforma de 1998 y abarcó al sistema judicial de la Ciudad de Córdoba. En otras partes de la provincia, el sistema aún no se encuentra completamente implementado, debido a la inexistencia de unidades de la policía judicial, que también han sido parte del proceso de reforma.

b) Los tribunales

Los tribunales con competencia penal son de tres tipos: los juzgados correccionales, que funcionan como tribunales unipersonales y que conocen del juicio en los casos en que las penas aplicables no excedan de tres años de privación de libertad; los tribunales de control de garantías, y las Cámaras en lo Criminal, que conocen de los delitos más graves. Las Cámaras en lo Criminal pueden, al conocer un caso, estar integradas de diversas maneras. Lo pueden hacer con un solo juez o con los tres que integran la cámara. La decisión del modo de integración la toma para cada caso el pleno del tribunal, pero el imputado puede siempre oponerse a la integración unipersonal que, en los hechos, es la regla. Si en el caso de que se trate, la pena excede los quince años de privación de libertad, el tribunal se integrará por los tres jueces además de dos ciudadanos legos que tendrán las mismas facultades de los jueces y que se sortean del padrón electoral, a pedido de las partes. Vale la pena indicar que desde la introducción de los jurados en Córdoba en el año 1995, sólo en 16 ocasiones se han realizado juicios integrados por jurados. De este modo, el impacto de esta institución en el funcionamiento diario del sistema no es muy relevante.

El proceso de reforma en Córdoba ha ido acompañado de esfuerzos importantes por mejorar la infraestructura y la gestión de los tribunales. Estos, de hecho, funcionan en un edificio nuevo, muy moderno, y cuentan con sistemas computacionales para los funcionarios. Existe en los tribunales una oficina de notificacio-

nes centralizada y otra que se hace cargo de los enlaces con el servicio penitenciario. No obstante, la mayor parte de las tareas administrativas continúan siendo desempeñadas por secretarías dependientes de cada juez de cámara. De hecho, cada Cámara en lo Criminal cuenta con dos secretarías, cada una a cargo de la tramitación de un conjunto de causas.

La tramitación de las causas en las secretarías no se ha modernizado sustancialmente respecto de los sistemas tradicionales. De hecho, hasta antes del juicio oral, se trataba de un procedimiento escrito. Durante estas etapas de tramitación escrita, se produce un amplio proceso de delegación de funciones. En la práctica, las causas se distribuyen entre los empleados y son éstos los que se ocupan de hacerlas avanzar incorporando en los expedientes los elementos que son necesarios de acuerdo con una ritualidad bastante estandarizada, todo bajo la supervisión de los jueces. Las posibilidades efectivas de los abogados de acceder a las entrevistas con los jueces dependen, en buena medida, de los mismos jueces. Se indica en el informe que existen jueces conocidos por su actitud de “puertas abiertas” en el sentido de una buena disposición a conversar con los abogados.

En cuanto a la organización de las audiencias orales, tanto los juzgados correccionales, como las Cámaras en lo Criminal, manejan esta actividad con bastante informalidad. De hecho, no existe una agenda de audiencias que pueda ser conocida por las partes o el público. Normalmente es el secretario quien lleva una agenda muy flexible, en un cuaderno o una libreta en la cual se producen permanentes suspensiones y se van armando nuevas audiencias “sobre la marcha”. En la práctica, resulta muy difícil para alguien ajeno al sistema saber con claridad el momento en que un juicio tendrá lugar. De las audiencias orales se levanta un acta resumida elaborada por el secretario del tribunal.

c) El Ministerio Público

La reforma pretendió introducir algunos cambios en los métodos de funcionamiento del Ministerio Público con miras a adecuarlos a las nuevas tareas que se les encomendaban a los fiscales. Los fiscales están ahora a cargo de la etapa de investigación que antes estaba en poder de los jueces de instrucción. Con ese objetivo, se dividió el territorio en distritos y en cada uno de ellos es competente un grupo de fiscalías que van de entre tres y cinco. Cada fiscalía está a cargo de un fiscal de instrucción y entre los de cada distrito se distribuyen los casos de acuerdo con el sistema de turnos. Además, cada fiscal tiene un delegado en el recinto policial correspondiente llamado ayudante de fiscal, que es quien está a cargo de la investigación y quien trabaja con la colaboración de la policía administrativa, que es la que ejerce las funciones preventivas en la calle.

Por otra parte, existen los llamados fiscales de cámara, que son diferentes de los de instrucción, y que tienen como función ejercitar la acusación en los juicios orales. Estos funcionarios se dividen el trabajo de acuerdo con un sistema de cupos máximos y, por lo tanto, no tienen coincidencia con la división del trabajo en la instrucción, esto es, los casos que prepara un fiscal de instrucción no son conocidos por un mismo fiscal de cámara sino por diversos. Esta división del trabajo genera una falta de continuidad en el trabajo de los fiscales, dado que el modo de conducir la instrucción por parte del fiscal de instrucción muchas veces difiere del criterio del fiscal de cámara, con lo cual puede ser que éste segundo tenga que sustentar una acusación que considera poco sólida o que directamente pida la absolución, lo que está permitido en el sistema cordobés. También, y de hecho muchas veces así se hace, el fiscal de cámara puede solicitar la colaboración del fiscal de instrucción.

El trabajo de los ayudantes de fiscal en lo que se conoce como unidades de policía judicial, no es propiamente un trabajo de investigación. Se trata de funcionarios que investigan e incorporan información al expediente que luego ha de ser utilizado en las etapas posteriores para la toma de decisiones, todo bajo la dependencia del fiscal de instrucción. Las actividades operativas propiamente dichas son encargadas a los funcionarios de la policía administrativa. A su vez, dentro de los funcionarios de la policía administrativa existen los llamados policías comisionados que son los que tienen la función específica de colaborar con el ayudante del fiscal y que son quienes realizan la investigación en términos operativos. El ayudante del fiscal se ocupa entonces de incorporar la información al sumario, consultando las decisiones con el fiscal y actuando bajo su supervisión. El fiscal y su ayudante actúan separados físicamente, el primero en la fiscalía y el segundo en la

unidad judicial, y las comunicaciones entre ellos parecen ser bastante frecuentes e informales. Aparentemente, el mayor o menor grado de control del fiscal sobre el sumario depende de su origen: si éste comienza por denuncia en el cuartel policial, lo normal es que lo conduzca el ayudante; en cambio, si se inicia en la fiscalía por iniciativa del fiscal, normalmente será llevado allí, a menos que se envíe al ayudante para el desarrollo de algunas actividades específicas.

Uno de los objetivos de la reforma consistió precisamente en incorporar a los ayudantes de fiscal en los recintos policiales, con el fin de suprimir el llamado sumario prevencional que antes realizaba autónomamente la policía administrativa, y que era objeto de críticas por situaciones de abusos y corrupción. En la práctica, los policías administrativos no tienen la facultad de interrogar al imputado, limitándose su actividad a realizar tareas operativas de investigación a requerimiento del ayudante fiscal o del fiscal de instrucción. A pesar de que la ley autoriza al ayudante del fiscal a tomar la declaración, en la práctica ésta es tomada en la Fiscalía de Instrucción (ya sea por el fiscal o por otro funcionario de la fiscalía) y se trata de un acto bastante formal en cuanto a su realización.

La creación de este sistema de ayudantes de fiscales en las unidades de policía judicial ha sido objeto de un esfuerzo importante de financiamiento y capacitación, y ha tenido como objetivo el producir una modernización de los métodos de trabajo policial incorporando un sistema informático de apoyo, así como una comisión de autodiagnóstico del sistema que analiza la información y evalúa el funcionamiento del sistema. También ha supuesto la creación de unidades especializadas en la investigación de los delitos de mayor complejidad o frecuencia, como delitos económicos, homicidios, robos y hurtos.

En el sistema cordobés, los fiscales no cuentan con facultades destinadas a poder excluir de la persecución denuncias que consideran de poca relevancia o con pocas posibilidades de éxito. No obstante, en la práctica lo que opera es un sistema de fijación de prioridades por parte del fiscal general. Este funcionario, que es la cabeza del Ministerio Público, dicta instrucciones que constituyen su política de persecución penal y determina cuáles son las causas que han de tener preferencia en su tratamiento. Normalmente los criterios de preferencia son el hecho de existir un preso en la causa y, dentro de las causas sin presos, aquellas en que existan funcionarios públicos imputados, las que constituyen delitos más graves. Las causas que no se encuentran dentro de los criterios de preferencia reciben una atención menos intensa, prescribiendo muchas de ellas por el paso del tiempo; el tipo de causas que normalmente se ve afectada por esta situación son las por delitos como amenazas, lesiones leves, hurtos y estafas, lo que se ve favorecido cuando no existe querellante ni parte civil.

La existencia de políticas del Ministerio Público destinadas a elevar la productividad de los fiscales, también tiene efecto sobre la selección de los casos, a saber: se incentiva a que cada fiscal de instrucción aumente el número de casos que eleva a juicio, esto es, en que da por terminada la etapa de investigación y pasa a la etapa siguiente. Por esta vía, los fiscales se ven estimulados a dedicar más tiempo a aquellos casos que efectivamente podrán elevar a juicio, y a destinar menos tiempo a los que tienen escasas perspectivas. Esta política también aparece criticada por los fiscales de cámara, porque de acuerdo con su opinión, estimula a los fiscales de instrucción a elevar causas en que la investigación no está completa.

No obstante la inexistencia de formas de disposición de la acción penal por parte del fiscal, sí se admite la negociación entre fiscal e imputado con el objetivo de que éste renuncie al juicio oral. Esta renuncia da lugar al procedimiento abreviado, que significa el dictado de la sentencia sobre la base de la confesión del imputado y la exclusión consiguiente de la actividad de prueba, propia del juicio oral.

La ley establece dos caminos distintos para el procedimiento abreviado:

1) El juicio abreviado inicial puede proceder desde que el imputado es aprehendido y puesto a disposición de la autoridad competente, hasta la clausura de la instrucción preliminar. El imputado, en presencia de su defensor, podrá solicitar la realización del juicio abreviado inicial sobre el hecho que motivó su aprehensión, siempre que estuvieren de acuerdo el juez de instrucción y el fiscal de instrucción. La petición es expresada una

vez que se ha formulado la acusación, la que se podrá basar en la aprehensión en flagrancia, la confesión del imputado y en los elementos de prueba que existieren. En la práctica, esta fórmula no se utiliza, debido a que los jueces de instrucción o control reniegan de la consecuencia inmediata de participar en este acuerdo y dictar la sentencia, aparentemente debido a que ello les acarrearía la consecuencia de asumir el control de la etapa de la ejecución penal.

2) La segunda modalidad es la del juicio abreviado que se produce en la etapa de juicio, después de concluida la investigación. Esta modalidad se utiliza ampliamente, aplicándose en un porcentaje del 60% respecto del total de casos que llegan a juicio. Cabe indicar que en este punto, la reforma vino sólo a reconocer una práctica que tenía ya desarrollo en el sistema anterior, a pesar de no encontrarse autorizada en la ley.

Pero además del procedimiento abreviado, en Córdoba se ha desarrollado otra práctica de negociación sobre la prueba consistente en los llamados juicios “breves”, los cuales no se encuentran regulados en la ley, pero constituyen una práctica habitual y generalmente aceptada. Los juicios breves consisten en omitir la prueba por acuerdo de las partes y reemplazarla por la sola incorporación del expediente. Esto se hace en casos en que no hay discrepancia sustancial sobre los hechos, pero tampoco hay confesión, porque el imputado impugna algún aspecto, normalmente la calificación legal.

En su trabajo, cada fiscal es autónomo y toma personalmente las decisiones que correspondan al avance de los casos las que, en todo caso, tienen menor amplitud que en otras jurisdicciones al no existir un sistema amplio de salidas alternativas. No existe un sistema de supervisión directo sobre los fiscales sino más bien un control por la vía de la estadística del movimiento de casos y por medio de visitas que realizan los fiscales adjuntos del fiscal general, lo que constituye una especie de auditoría del trabajo del fiscal y de su correspondencia con los registros. Existe, además, un control externo a través de denuncias y la eventual realización de un enjuiciamiento por medio de un jurado especial creado por la ley que estableció el Consejo de la Magistratura.

Los fiscales tienen la facultad de decretar la prisión preventiva del imputado. Es importante destacar que esta facultad es una de las cuestiones más controvertidas del Código vigente en cuanto al proyecto original, donde de ninguna manera se preveía conferirle a los fiscales esta atribución. En opinión de José Cafferata Nores, autor del anteproyecto de la reforma, esta facultad otorgada al fiscal en gran medida desnaturaliza la división de roles que se concibe como fundamental en un sistema procesal acusatorio, desde que el dictado de la prisión preventiva supone la resolución de la situación legal del imputado y, por lo tanto, la valoración legal de la prueba por el mismo órgano que la recepta, situación ésta que en la práctica reproduce, en el fiscal, las facultades otorgadas antes de la reforma al juez de instrucción. El nuevo Código pretendió alterar la situación tradicional de automatismo en las medidas cautelares, estableciendo su excepcionalidad y la necesidad de su justificación. No obstante, en el aspecto operativo fue mucho menos garantista, ya que el fiscal toma unilateralmente la decisión de encarcelamiento del imputado, sin intervención del defensor. Estas decisiones pueden ser objeto de reclamo ante el juez de control de garantías y eventualmente de apelación. Sin embargo, aparentemente, no es una práctica frecuente de los defensores oponerse ante el juez, con lo que -en la práctica- el fiscal opera con facultades similares a las que tiene un juez de instrucción. En cuanto al tipo de medidas cautelares, el sistema cordobés es bastante tradicional, puesto que sólo contempla las medidas de citación, arresto, detención, incomunicación y prisión preventiva.

En términos de su impacto en la población penitenciaria, los presos preventivos representan aproximadamente la mitad de los encarcelados en Córdoba.

d) La defensa pública

En Córdoba, la defensa pública es ejercida por los llamados asesores letrados en lo penal, que son abogados empleados del sistema judicial que intervienen en los casos en que el imputado no cuenta con un abogado particular. Los asesores letrados se distribuyen las causas de acuerdo con las fiscalías en que éstas se radiquen. Así, cada asesor letrado recibe las causas de dos fiscalías que se le asignan anualmente por sorteo.

Los asesores letrados cuentan con una secretaría de apoyo administrativo integrada por un secretario, dos jefes de despacho, dos ordenanzas y cuatro o cinco pasantes, y no cuentan con recursos para realizar investigaciones independientes. Cada asesor letrado se involucra en un promedio de 200 causas al año, a lo que deben sumarse las pendientes del año anterior. En la práctica, en cualquier momento un asesor tiene a su cargo un promedio de 25 imputados presos. La conducción del sistema de defensa pública corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, el que ha dictado diversas reglas para su funcionamiento, pero además, ha delegado en el fiscal general el control específico de su cumplimiento. Este control del fiscal se traduce en la supervisión de las visitas mensuales que los defensores deben hacer a sus defendidos presos y en el control del sistema de estadísticas y registros que dan cuenta de la actividad de los defensores. Como en general los controles sobre los asesores letrados tienen relación con las actuaciones y las entrevistas de los imputados presos, las causas que no están con esta situación tienden a recibir menor atención.

La intervención de los asesores letrados comienza en la práctica justo antes de la primera declaración del imputado ante el funcionario a cargo de la instrucción. A su vez, esta declaración no se puede llevar a cabo sin la presencia del defensor bajo sanción de nulidad, lo que en la práctica se cumple estrictamente. Existe un sistema de turnos para asegurar la presencia de un defensor cuando hubiere actos irreproducibles que se deban realizar antes de la declaración del imputado.

Hasta después de la declaración del imputado, el defensor no tiene acceso a los antecedentes del sumario; normalmente, una vez prestada la declaración, sí se le permite revisarlos, aunque puede ser que se decrete el secreto y, en tal caso, el acceso le será restringido. Los asesores letrados, aparentemente, no tienen la posibilidad operativa de participar efectivamente en los actos que incorporan prueba al expediente durante la etapa de instrucción, a pesar de que legalmente tienen derecho a ello. Por lo tanto, su actividad en cuanto al control de la prueba, está muy centrada en la etapa del juicio oral.

En el caso de los juzgados correccionales, existe un asesor letrado por cada tres juzgados, que son seis en total. Los dos asesores correccionales se hacen cargo además de los juzgados de menores y de un juzgado de faltas, por lo que aparentemente están saturados de carga de trabajo.

e) Las víctimas

La reforma de Córdoba también incluyó entre sus objetivos el mejoramiento de la situación de la víctima. Para ello, contempla la obligación de los actores del sistema de entregarle información, así como la posibilidad de constituirse como querrelante o como actor civil representado por un asesor letrado. En cuanto a esta segunda posibilidad, no parece ser muy real, puesto que los asesores letrados que se hacen cargo de esta tarea son los mismos que defienden a los imputados y, en la práctica, tienen muy poca disponibilidad para atender a las víctimas. De los aproximadamente 200 casos que cada asesor letrado recibe al año, en no más de cinco interviene en favor de la víctima.

La reparación de la víctima también aparece como una posibilidad simplificada respecto de la demanda civil normal cuando se da lugar a la suspensión del proceso a prueba, uno de cuyos requisitos es el establecimiento de alguna forma de reparación.

En cuanto a la asistencia de las víctimas, desde antes de la reforma, en el año 1986, se creó un servicio especializado de atención a las víctimas (Dirección de Atención a la Víctima del Delito) dependiente del Poder Ejecutivo. Este centro brinda diversos servicios de apoyo legal, médico y psicológico, y atiende en un 90% casos de violencia intrafamiliar.

Más recientemente, en el año 2000, se creó otro organismo, la Oficina de Protección de Testigos, que tiene como objetivo apoyar a aquellas personas que corren riesgo de ser objeto de atentados como producto de su comparecencia a los procedimientos judiciales. Esta oficina apoya a los testigos acompañándolos y facilitándoles las actuaciones o solicitando a los jueces medidas en su favor, tales como la custodia policial de su domicilio.

2. Información cuantitativa

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en la provincia de Córdoba. Para mayores detalles, se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en los informes locales.

El estudio hecho en Córdoba tuvo como objeto los juicios orales. Estos se llevan a cabo en primer lugar en los juzgados correccionales, que conocen de los cuasidelitos, muy preferentemente provenientes de accidentes de tránsito, y en las Cámaras en lo Criminal, que conocen de los delitos propiamente dichos. No obstante ello, en esta oportunidad, se agregarán cifras totales en la medida que su posterior lectura así lo permita.

El período en el cual se realizó esta observación fue del 21 de agosto al 21 de septiembre de 2001. Para dicho período fueron agendados ochenta y nueve juicios en el Fuero Criminal y veintiocho en el Correccional, agenda que incluye la programación de los juicios abreviados y otros como los “juicios breves” y los “a puerta cerrada”. De los ciento diecisiete juicios agendados, noventa y siete de ellos, es decir, el 82,9%, fueron efectivamente realizados; mientras que veinte de ellos, esto es el 17,1%, no.

Dentro de las principales causas para la no realización de juicios agendados están la superposición de juicios, la inasistencia de testigos y la solicitud de la defensa.

De los noventa y siete juicios realizados, sólo treinta y cinco correspondieron a juicios orales propiamente tales, posibles de ser observados. Los restantes sesenta y dos correspondieron a 49 juicios abreviados, 8 juicios breves y 5 a puerta cerrada, los que si bien son orales no son públicos y, por tanto, no son observables.

De treinta y cinco juicios orales efectivamente realizados, veintisiete en lo criminal y ocho en lo correccional, fueron observados por este estudio treinta y un juicios orales, veintiséis en lo criminal y cinco en lo correccional.

De un total de cuarenta y cinco imputados entre ambos fueros, cuarenta en lo criminal y cinco en correccional, nueve fueron absueltos, lo que representa el 20%; mientras que treinta y seis, es decir, el 80% de los casos, fueron condenados.

De los cuarenta y cinco imputados, respecto de diecisiete de ellos, es decir, en el 38%, la decisión del tribunal coincidió con la solicitud de la fiscalía; mientras que en veintiocho de los mismos, esto es en el 62%, no coincidió.

De los veintiocho casos en que la aplicación no es coincidente, en cinco de ellos la condena fue superior, en catorce menor y en nueve de ellos se absolvió.

En Córdoba, de un total de treinta y uno de los juicios observados, veintiocho de ellos, es decir, el 90,3%, fueron sin querellante y en sólo tres casos -el 9,7%-, se presentó esta situación, siempre en el fuero correccional.

Para un total de cuarenta y siete imputados, cuarenta y dos en lo criminal y cinco en lo correccional, se encontraban en situación de flagrancia veinticinco de ellos, es decir, el 53,2%. De estos imputados, en veintidós casos, esto es el 46,8%, se presenta la situación de no flagrancia.

De los treinta y un juicios observados en Córdoba, sólo se dieron tres casos en que se presentó acción civil, es decir, en el 9,7%. De los veintiocho en que no se presentó esta situación, esto es en el 90,3% de los casos, veinticuatro corresponden al fuero criminal y cuatro al correccional.

En cuanto al género, de los cuarenta y siete imputados parte de la observación, cuarenta y cuatro son hombres, es decir, el 93,6% del total; mientras que tres, es decir, el 6,4%, son mujeres.

Respecto de la edad, de los cuarenta y siete casos, cuatro de ellos, es decir, el 8,5%, tienen veinte años o menos; treinta, esto es el 63,8%, están en el segmento de entre veintiuno y treinta y un años; once están entre treinta y cinco y cincuenta, representando el 23,4%, y dos, es decir, el 4,3%, tienen cincuenta y uno o más.

En cuanto a la situación laboral o profesional de los imputados, once no tenían oficio o se encontraban sin empleo, es decir, el 23,4%; veintidós, esto es el 46,8%, tenían trabajo o empleo informal u ocasional; once, es decir, el 23,4%, tenían trabajo o eran empleados ocasionales; mientras que tres, esto es el 6,4%, eran profesionales con estudios.

De los cuarenta y siete imputados, trece de ellos, todos del fuero criminal, es decir, el 27,7%, presentaban condenas anteriores; cinco, esto es el 10,6%, presentaban otros antecedentes (procesos o antecedentes policiales); mientras que veintinueve, es decir, el 61,7%, no tenían antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los cuarenta y siete imputados, dieciséis, es decir, el 34%, utilizó el defensor público; mientras que en los treinta y un casos restantes, esto es el 66%, la defensa fue acometida por un defensor privado.

De los cuarenta y siete imputados, diez de ellos, es decir, el 21,3%, tuvo una o dos entrevistas previas con su defensor; mientras que treinta y siete, esto es el 78,7%, tuvo tres o más entrevistas.

En cuanto al tiempo transcurrido entre la realización del hecho punible y el inicio del juicio oral, el promedio es de quinientos días para los casos de fuero criminal, siendo el tiempo mínimo de noventa días y el máximo de dos mil ciento sesenta días. El promedio aumenta a mil quinientos treinta días para el fuero correccional.

Si se consideran los tiempos que transcurren desde la acusación hasta la realización del juicio oral, en el fuero criminal el promedio es de doscientos cuarenta días, en tanto que en el correccional es de novecientos sesenta días.

De los cuarenta y dos imputados en el fuero criminal, treinta y uno, es decir, el 73,8%, fueron sometidos a prisión preventiva; mientras que once de ellos, esto es el 26,2%, no fueron sometidos a esta medida cautelar. En el fuero correccional, hubo un caso de prisión preventiva. Considerando ambos fueros, de los cuarenta y siete imputados, treinta y uno, es decir, el 66%, fueron sometidos a prisión preventiva; mientras que dieciséis, es decir, el 34%, no fueron sometidos a esta medida cautelar.

La duración promedio de la prisión preventiva en los treinta y un casos en que existió es de trescientos treinta días.

Se presentaron un total de nueve recursos contra las sentencias de los juicios observados en Córdoba, siete de ellos, es decir, el 77,8%, fueron presentados por la defensa, uno por la parte querellante -lo que representa el 11,1%-, y uno por la Fiscalía, esto es el 11,1%.

En este punto, consta en el informe local que debido a la gran cantidad de intervenciones que los jueces hacían en cada juicio, en la práctica fue imposible cuantificarlas. Se trató en todos los casos de un total protagonismo de los jueces en cuanto a la actividad de averiguación, conduciendo ellos casi exclusivamente la tarea de preguntar a los testigos, peritos e imputados, siempre con un uso intensivo de la información proveniente del expediente de la instrucción.

En el fuero criminal, de los veintiséis casos, en dos de ellos, es decir, en el 7,7%, la fiscalía solicita la absolución; en veintidós casos, lo que representa el 84,6%, sólo el fiscal sustenta la acusación; mientras que en dos de los casos, esto es en el 7,7%, el fiscal y el querellante sustentan la misma acusación.

En cuanto al fuero correccional, de los cinco casos, en tres de ellos, es decir, en el 60%, el fiscal solicita la absolución; mientras que en los dos restantes, esto es en el 40%, sólo la fiscalía sustenta la acusación.

De los cuarenta y cinco imputados, dieciocho de ellos, es decir, el 40%, declaró en juicio; mientras que veintisiete, esto es el 60% restante, no declaró. Trece de ellos, es decir, el 32,5%, sí hizo uso de las palabras finales; mientras que veintisiete de los mismos, esto es el 67,5%, no lo hizo.

En el caso del fiscal, de las ciento setenta pruebas presentadas, ciento treinta y seis de ellas fueron testigos, lo que representa el 80% de la prueba; ocho fueron peritos, es decir, el 4,7%; diez fueron documentos, esto es el 5,9%; cuatro corresponden a objetos, es decir, el 2,4% y doce, esto es el 7%, a fotografías.

Ahora, en cuanto al defensor, de las ochenta y nueve pruebas presentadas, setenta y tres corresponden a testigos, es decir, el 82%; seis a peritos, lo que representa el 6,8%; cuatro a documentos, esto es el 4,5% y seis a fotografías, es decir, el 6,8%. En los casos observados, el defensor no presentó objetos como prueba.

Por último, en cuanto al querellante, de las setenta y nueve pruebas, cincuenta y cinco corresponden a testigos, es decir, el 69,6%; siete a peritos, esto es 8,9%; trece a documentos, lo que representa al 16,4%, y cuatro a fotografías, es decir, el 5,1%. De los casos observados, en ninguno de ellos se presentaron documentos como prueba.

En cuanto a la duración de los juicios, en el fuero criminal, se observa un promedio de seis horas, en audiencias que tienen lugar durante dos días también como promedio. En el correccional, el promedio de horas es de seis, pero esta vez tienen lugar en un promedio de tres días. Entre el término del juicio y la lectura de la sentencia transcurren en ambos fueros trece días promedio.

En veintiséis de los juicios, es decir, en el 83,9%, las audiencias se desarrollaron con público; mientras que en los cinco restantes, esto es en el 16,1%, no hubo público. En dos de ellos, es decir, en el 6,5%, se aplicaron restricciones a la publicidad; mientras que en los veintinueve restantes, es decir, en el 93,5%, no hubo restricciones.

Veintidós de los juicios fueron presenciados por familiares, lo que representa el 71% del total de juicios; quince de ellos, es decir, en el 48,5% del total, lo fueron por personas relacionadas con el sistema; y a tres de los mismos, esto es el 9,7%, asistió público en general. Teniendo en cuenta el total de juicios observados, el promedio de asistencia a cada uno de ellos fue de 4,8 personas.

COSTA RICA

1. Información descriptiva

a) Aspectos generales

Costa Rica inicia el proceso de reforma a partir de la década del '70 con el dictado en 1973 del Código de Procedimientos Penales. Éste, fundamentalmente, establecía un proceso dividido en dos etapas: la de instrucción, a cargo de un juez de instrucción, de corte inquisitivo, y la de juicio, oral y público, a cargo del Juzgado Penal y el Tribunal Superior Penal, según el monto de la pena, de corte acusatorio. De esta manera, el país cuenta con una larga experiencia en algunas de las prácticas básicas de un sistema acusatorio, en especial, la oralidad de los juicios.

En 1998 entró en vigencia un nuevo Código Procesal Penal a la par de una Ley de Reorganización Judicial, que reestructura administrativamente el Poder Judicial y el Ministerio Público. A partir de ese año, la investigación queda a cargo del Ministerio Público, eliminándose los juzgados de instrucción. Se crean los

juzgados penales que actúan como Jueces de Garantía en la investigación e intervienen también en la preparación del juicio oral. El Tribunal Superior pasó a ser el Tribunal de Juicio, el cual conoce unipersonalmente causas con pena menor a 5 años, procedimientos abreviados, de extradición y apelaciones en contra de las resoluciones emanadas del Juzgado Penal y, colegiadamente, por tres jueces, para el conocimiento de delitos cuya pena excede los cinco años y los cometidos por la prensa. La impugnación de sentencias queda a cargo del Tribunal de Casación Penal, en caso de sentencias emitidas por tribunales unipersonales, y de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, en caso de sentencias de tribunales colegiados.

En Costa Rica el estudio se realizó, en cuanto a la observación de juicios, respecto del I Circuito Judicial de San José, el cual abarca el 16,2% de los tribunales penales y el 24,1% de los jueces de la misma materia del país.

b) Los tribunales

La reforma de 1998 afectó a la totalidad de los tribunales, penales y no penales, por cuanto se modificó por completo el escalafón judicial. A su vez, se incluyeron reformas en el aspecto administrativo orientadas a mejorar la calidad del servicio público de la Administración de Justicia y a racionalizar recursos humanos y materiales. La más característica de estas modificaciones fue la creación de los llamados megadespachos, que consisten en grandes concentraciones de jueces de una única materia en un solo despacho, con una secretaría común en la que se unifican todos los recursos humanos y materiales de apoyo administrativo. Sin embargo, como se señala en el informe local, dichas modificaciones no fueron acompañadas -en la práctica- de un cambio cultural ni material, atribuido esto principalmente a errores en la concepción de los servicios.

Tal como se dijo anteriormente, la reforma con la nueva Ley de Organización del Poder Judicial, intentó mejorar la gestión de los tribunales. Sin embargo, no se aprecian, según el informe, resultados positivos en ese aspecto. Incluso más, operadores del sistema estiman que el servicio público se ha venido a menos. En todo caso, presupuestariamente a partir de la reforma, se ha producido una gran inversión, la cual es cada vez mayor, tal como lo refleja, por ejemplo, la diferencia del gasto entre 1997 y 1998, que fue de aproximadamente US\$ 18.379.115,32 más en ese último año. Cabe recordar que estas cifras se refieren al Poder Judicial, y no sólo a tribunales, el cual incluye también al Ministerio Público, la Defensoría y la Policía Judicial, entre otros.

Actualmente existe personal administrativo especializado en cada despacho para facilitar dichas labores. Sobresale, a su vez, la existencia de una red computacional interna, Intranet Judicial, que actualmente comprende sólo los despachos de San José, esperándose este año la inclusión de nuevos circuitos. Así también, se ha instaurado un sistema informático de gestión que se espera permita pasar al expediente 100% digital. Existe a su vez una red estatal que permite a algunos despachos tener comunicación con los registros públicos. Un hecho que destaca es el que se permite legalmente a fiscales y defensores, públicos y privados, gestionar recursos y peticiones vía fax, para lo cual deben hacer llegar el documento original dentro de los tres días siguientes.

En cuanto a las notificaciones, existe en gran parte de los despachos Oficinas Centralizadas de Notificación, asimismo, una oficina administrativa destinada exclusivamente a las citaciones y traslado de reos.

La distribución de casos en los tribunales es labor interna de cada tribunal, siendo ellos quienes elaboran su propia agenda, aunque se desprende del informe la necesidad de una mayor organización administrativa que permita mayor eficiencia. En este sentido, destaca el alto grado de fracaso de las audiencias que, según el informe, en Costa Rica es superior al 50%. Por ejemplo, se indica que gran parte de los juicios agendados dentro del período de observación de juicios, parte de este proyecto, no fueron celebrados en la fecha y hora fijada. Incluso, se señala que varios de los jueces miembros del tribunal no conocían la convocatoria en día y hora de los juicios, lo que resalta los problemas administrativos existentes en los despachos. Respecto a la delegación de funciones, ella no se produce salvo en casos muy aislados.

En materia de registro, en las audiencias de juicios orales, éste se realiza mediante el levantamiento de actas y registro de voz en cassettes aunque, en la práctica, debido a la deficiencia de los equipos, esta no es del

todo útil. Destaca el hecho de que es posible acceder a todas las sentencias a través del sistema computarizado de Información Jurisprudencial, el cual es de libre acceso.

También, se pueden solicitar las mismas directamente en el tribunal aunque, en la práctica, sólo se otorgan en parte.

c) El Ministerio Público

Este organismo se encuentra a cargo de un Fiscal General y un Fiscal General Adjunto, y se subdivide en fiscalías adjuntas en cada Circuito Judicial. A su vez, existen fiscalías especializadas por materia con competencia en todo el país, las cuales tienen sede en San José. Existen también las fiscalías de Trámite Rápido, las cuales llevan casos en que no es necesario mayor investigación, como en los casos de flagrancia, independiente de su gravedad. Pueden, asimismo por ley, crearse fiscalías transitorias para atender ciertos casos o en lugares en que lo requiera el combate de la criminalidad. Los fiscales son nombrados por el Fiscal General, no existiendo, según el informe, criterios ni condiciones claras para ellos.

En cuanto a la gestión administrativa, se destaca la existencia de varios problemas que han generado una percepción bastante general de ineficacia. En primer lugar, sobresale la acumulación de asuntos del sistema antiguo, los que han debido ser asumidos por el nuevo sistema provocando una sobrecarga del trabajo. Por otra parte, se critica la falta de liderazgo del Ministerio Público, que no ha desarrollado una planificación apropiada para dar rápido término a las causas antiguas.

Se menciona como uno de los grandes problemas, el hecho que la investigación preparatoria se ha convertido en una serie de rituales, incluso más formales que bajo el período en que la investigación la llevaba el juez de instrucción. En lo relativo al primer examen de las causas, se manifiesta la carencia de una política nacional de examinación y valoración inicial de las denuncias, pasando a ser políticas locales a cargo de los fiscales adjuntos. Respecto de la aplicación de criterios de oportunidad y salidas alternativas, si bien la ley contempla una serie de posibilidades, no se tiene una imagen clara de su aplicación en concreto por el Ministerio Público, por cuanto esta institución carece de un sistema estadístico propio. En cuanto al registro de las actuaciones, éste se lleva a cabo en expedientes tradicionales, accesibles solamente para las partes.

La dirección y supervisión de la labor de los fiscales se realiza mediante dos tipos de controles internos: el jerárquico y el ejercido por una Fiscalía de Capacitación y Supervisión que se dedica permanentemente a dichas tareas. Asimismo, ante esta fiscalía se tramitan las quejas disciplinarias internas, para ser posteriormente resueltas por el Fiscal General, aplicando el Régimen Disciplinario. Externamente, los controles son ejercidos por el Tribunal de la Inspección Judicial, que tramita y resuelve procesos disciplinarios que se levanten contra funcionarios judiciales, y el ejercido por la Corte Plena en caso de graves errores de procedimiento, función esta última que ha sido catalogada como atentatoria de la independencia judicial.

Dentro de los vínculos asociativos a que pueden acceder los fiscales, interesa señalar la Asociación de Fiscales, cuya labor en el informe se califica de muy tenue. No obstante ello, actualmente su propuesta gremial consiste en la búsqueda de la independencia del Ministerio Público del Poder Judicial, sobre todo por razones presupuestarias.

En lo relativo a la relación de este organismo con otros operadores del sistema, se señala una fácil relación entre la Policía Judicial, organismo que, de acuerdo con el informe, no sufrió cambio alguno producto de la reforma, y el Ministerio Público, esto debido principalmente al hecho que ambas instituciones pertenecen al Poder Judicial. A pesar de ello, se destaca en el informe que, en la práctica, generalmente es la Policía quien tiene la iniciativa y el control de la investigación, incluso realizando el interrogatorio al imputado.

Con otros poderes políticos, se estima que no hay mayor vínculo directo por cuanto, como se sabe, este organismo pertenece al Poder Judicial. En la práctica, el Poder Ejecutivo aporta recursos para “dar contenido a las investigaciones que le interesan”, tal como señala el informe, poniendo en juego los principios de independencia e igualdad.

d) La defensa pública

Dependiente también del Poder Judicial, la Defensoría cuenta con menores recursos, tanto presupuestarios como administrativos, que el Ministerio Público. La conducción de este organismo se encuentra a cargo de una Dirección Nacional, de la que dependen oficinas locales en todo el país, no obstante lo cual los defensores cuentan con independencia profesional para el manejo de sus casos.

Si bien este organismo cuenta con una oficina de investigación, no cuenta con peritos propios, debiendo pedir los peritajes a los Servicios de Peritación del Poder Judicial, a través del Ministerio Público o del juez.

El control y supervisión del trabajo de los defensores, los cuales pueden ser libremente elegidos por los imputados, siempre que no implique saturación para un defensor, responde a un modelo similar al del Ministerio Público, tanto en el ámbito interno como externo. Ahora bien, destaca la mayor importancia que se le da a la Unidad de Capacitación y Supervisión para determinar la promoción y traslado de los defensores. Un hecho que sobresale, en la práctica, es el muy bajo grado de reacción de los defensores ante la violación del derecho del imputado de no ser interrogado por la policía, situación mencionada anteriormente.

e) Las víctimas

Se concluye del informe que no existen mecanismos de protección a las víctimas. Si bien el Ministerio Público tiene una Oficina Especializada en la Defensa Civil de las Víctimas, la cual cuenta, en la práctica, con profesionales de psicología -aunque actualmente sólo existe en San José- se señala que, en general, la víctima no tiene influencia alguna en las decisiones del Ministerio Público, no obstante la posibilidad de actuar particularmente. Se da en la práctica que se presente la acción civil en el proceso penal, debido a la mayor rapidez de éste sobre el civil.

2. Información cuantitativa

A continuación se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en el I Circuito Judicial de la ciudad de San José, Costa Rica. Para mayores detalles, se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en los informes locales.

El período en el cual se realizó esta observación fue del 1 al 30 de septiembre de 2001.

De un total de 179 juicios agendados para dicho período, fueron observados por este estudio 54 juicios realizados completamente. Asimismo, consta información incompleta de 17 juicios iniciados en septiembre pero no culminados en ese mes y de 9 juicios no realizados en los que se extrajo información sobre los imputados.

La principal causa de no realización de juicios corresponde a problemas administrativos del despacho judicial.

Para un total de cincuenta y cuatro juicios con setenta imputados, en treinta juicios, es decir, el 56%, se acordaron sentencias condenatorias, mientras que en veinticuatro, es decir, el 44% restante, fueron absolutorias.

En cincuenta de los juicios, es decir, el 93%, no hubo querellante, y sólo lo hubo en cuatro, lo que representa el 7% de los casos.

En cuanto al género, de los setenta imputados parte de la observación, cincuenta y seis, es decir, el 80%, son hombres; mientras que catorce son mujeres, esto es el 20% restante.

De un total de sesenta y dos imputados de los que se tuvo información, dos de ellos, es decir, el 6,7%, tienen veinte años o menos; veintidós, lo que representa el 60%, tiene entre veintiuno y treinta y un años;

veintinueve, es decir, el 26,6%, tiene entre treinta y dos y cincuenta años; mientras que nueve, esto es el 6,7%, tiene cincuenta y un años o más.

De los sesenta y siete imputados de los que se tuvo información, veintidós, es decir, el 33%, se encontraban desempleados; veintisiete, esto es el 40%, eran empleados ocasionales; catorce, lo que representa el 21%, eran empleados dependientes; mientras que sólo cuatro, es decir, el 6%, eran profesionales o tenían estudios superiores.

De los setenta imputados, veinticinco, es decir, el 36%, presentaba condenas anteriores; veinte, esto es el 28%, presentaba otros antecedentes de procesamientos anteriores o policiales; mientras que veinticinco de ellos, es decir, el 36%, no tenía antecedentes.

De un total de setenta imputados, cuarenta y siete, es decir, el 68%, actuaron con defensor público; mientras que veintidós, esto es el 32%, lo hicieron con uno privado. En un caso no se pudo determinar.

De los setenta imputados, veintitrés de ellos, es decir, el 33%, estuvo sometido a prisión preventiva; mientras que cuarenta y siete, esto es el 67% restante, no lo estuvo.

En cuanto a la aplicación de otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, de los cuarenta y siete imputados no sometidos a prisión preventiva, dos, es decir, el 4%, se hallaban sometidos a otra medida cautelar alternativa; mientras que los cuarenta y cinco restantes, esto es el 96%, no estuvo sometido a medida cautelar alguna.

De un total de cincuenta y cinco juicios, la acusación fue sustentada sólo por querellante en dos juicios, lo que representa el 4%; en once de ellos el fiscal solicita absolución, es decir, en el 20% de los casos; en cuarenta casos sólo el fiscal sustenta acusación, esto es en el 72% de ellos; y en dos de ellos el fiscal y el querellante sostienen la misma acusación, es decir, en el 4% del total.

En cuanto a la declaración de los imputados en el juicio, treinta y uno de ellos declararon, en tanto que treinta y dos no lo hicieron. De los restantes casos, la información no aparece en el informe.

De un total de cincuenta y cuatro pruebas presentadas por el fiscal, cuarenta y dos corresponden a testigos, es decir, el 78%; tres a peritos, esto es el 6% de las pruebas; cuatro a documentos, lo que representa el 7%; dos a fotografías, esto es el 4%; dos a videos, es decir, el 4%; mientras que una corresponde a otras pruebas, es decir, el 1% del total.

De un total de diecinueve pruebas presentadas por el defensor, doce corresponden a testigos, es decir, el 63%; una a peritos, esto es el 5% de la prueba; y seis a documentos, lo que representa al 32% del total de prueba presentada.

En cuanto al querellante, éste sólo presentó una prueba correspondiente a un perito.

En cuanto a la lectura de declaraciones anteriores de personas que no comparecieron al juicio, de un total de cincuenta y cuatro juicios, esta situación se produjo en quince oportunidades.

Respecto de la lectura de declaraciones anteriores de personas que si comparecieron al juicio, de un total de cincuenta y cuatro juicios, esta situación se produjo en diez oportunidades.

Se desarrollaron con público un total de treinta y cinco juicios, esto es el 65% del total de cincuenta y cuatro juicios; mientras que sin público se desarrollaron diecinueve juicios, es decir, el 35%. Con restricciones se presentó un juicio, es decir, el 2% de los cincuenta y cuatro juicios; mientras que sin restricción se presentaron los cincuenta y tres restantes, esto es el 98%.

Del total de juicios, en treinta y uno de ellos se contó con la asistencia de familiares; once de los mismos fueron presenciados por personas relacionadas con el sistema y en veintiocho de ellos se contó con la presencia de público general.

PARAGUAY

1. Información descriptiva

a) Aspectos generales

La reforma en Paraguay tiene su origen en varias disposiciones de la Constitución de 1992, que han sido la expresión del proceso de transición a la democracia, las que con mucha claridad perfilaron el mandato de constituir un sistema procesal penal de carácter marcadamente acusatorio. Posteriormente, en 1999 se concretó este mandato, poniéndose en vigencia a partir de marzo de 2002 el nuevo sistema procesal penal, expresado en un nuevo Código Procesal Penal, que suprimió al viejo sistema inquisitivo y estableció un nuevo sistema en que la actividad de preparación de la acción penal queda entregada al Ministerio Público y el juzgamiento se hace por medio de un juicio oral y público. La reforma pretendió también introducir un conjunto importante de caminos procesales alternativos al tradicional, por medio de los cuales se procura alcanzar soluciones más eficaces a parte de los casos que son conocidos por el sistema procesal penal.

El estudio en Paraguay abarcó el sistema vigente en la ciudad de Asunción, capital del país, en la que habitan unas 700.000 personas.

En cuanto a actores del sistema, en la ciudad de Asunción⁸ la información es la siguiente: el número de jueces es de treinta y dos, y el detalle es de seis jueces de garantías, un juez de ejecución, trece jueces de sentencia (de los cuales siete operan como juzgados de liquidación) y doce miembros del tribunal de apelaciones (de los cuales seis integran dos salas para las causas de liquidación). En cuanto a los fiscales, encontramos cuarenta y siete de ellos, y el detalle es de treinta agentes fiscales, un agente fiscal a cargo del Gabinete Judicial, y dieciséis fiscales especializados. Ahora, en materia de defensores públicos, contamos a veintinueve defensores.

El ingreso anual de causas criminales en el nivel nacional es de 33.305; mientras que el ingreso anual de causas criminales en Asunción jurisdiccional es de 11.586, ambos para el año 2001.

En cuanto a las causas terminadas en Asunción el año 2001, suman un total de 1.360, cuyo detalle es el siguiente: desestimación 736; criterio de oportunidad 147; procedimiento abreviado 50; sobreseimiento provisional 34; conciliación y suspensión condicional del procedimiento 8; suspensión condicional del procedimiento 115; conciliación 111; sobreseimiento definitivo 90; extinción de la acción penal 29 y juicio oral 40.

b) Los tribunales

La reforma paraguaya contempló, además de los aspectos procesales, un cambio importante en la estructura orgánica de los tribunales al crearse los juzgados de garantías y los de juicio. En ambos casos, se dotó a estos tribunales de un nuevo sistema de administración en que las funciones de apoyo a la labor de todos los jueces están entregadas a un conjunto de empleados destinados especialmente a esa función, con lo que se pretende desligar a los jueces de las funciones administrativas. Aparentemente, los aspectos de gestión de los tribunales han sido materia de una preocupación importante por parte de la Corte Suprema del país, la que ha procedido a la creación de una oficina especializada para la implementación del nuevo sistema, la que ha coordinado las adecuaciones necesarias para su entrada en vigencia. No obstante, los esfuerzos realizados parecen haber chocado con problemas presupuestarios que han limitado severa-

⁸ Cantidad de actores en la jurisdicción observada con competencia criminal.

mente la posibilidad de una implementación apropiada de todo el aparato judicial necesario para el proceso de reforma. En el hecho, los presupuestos del Poder Judicial no se han incrementado, con lo cual, tanto en el nivel de los jueces como en el de los empleados, el nuevo sistema ha debido funcionar con el mismo personal que existía desde antes.

De hecho, llama la atención el relativamente bajo número de jueces que están trabajando en el nuevo sistema en una ciudad del tamaño que tiene Asunción. Existen seis jueces de garantía, uno de ejecución y trece de sentencia, y aún entre estos últimos, siete de ellos cumplen funciones terminando casos del sistema antiguo. Asimismo, la infraestructura de apoyo es escasa, siendo especialmente llamativa la situación de las notificaciones, donde no ha existido aumento de personal a pesar de la mayor demanda de estas diligencias que un sistema oral supone. No obstante, aquí también se observa un notable entusiasmo y esfuerzo al crearse en la ciudad una oficina centralizada de notificaciones con el personal disponible.

En general, las secretarías únicas cumplen funciones de recepción, distribución de causas y atención del público, las agendas del tiempo de los jueces son manejadas por cada uno de ellos y no existe un sistema especializado para la organización de las audiencias.

Aparentemente, como producto de todas estas deficiencias de implementación y de problemas de coordinación con otros órganos del sistema (asistencia de abogados, traslado de imputados), se observa como un gran problema el reiterado fracaso de las audiencias orales.

Muchas de las decisiones que se toman en las etapas iniciales del proceso, no se discuten en audiencias públicas y en esa tramitación persisten prácticas importantes de delegación de funciones judiciales en personal subalterno, incluyendo decisiones de cierta importancia. Contribuye a esto también el hecho de que persiste del viejo sistema la tendencia a otorgar carácter judicial a muchos tramites administrativos, con lo cual ambos aspectos continúan imbricados.

En las etapas iniciales sólo son orales las audiencias, especialmente las que se refieren a la imposición de medidas cautelares y las que se pronuncian sobre la suspensión condicional del procedimiento. A pesar de ello, las resoluciones que se derivan de estas audiencias no son públicas, puesto que se entienden cubiertas por la reserva de la investigación. Las audiencias tampoco son públicas y normalmente sólo asisten a ellas el juez, el imputado y su defensor. El fiscal no concurre normalmente y, en general, el juez impone la medida cautelar que ha sido requerida previamente por el fiscal. De este modo, la audiencia no tiene un carácter contradictorio ni se discuten en ella la necesidad o proporcionalidad de la medida cautelar de que se trate.

Junto a las indicadas, la única audiencia pública que tiene lugar además del juicio oral, es la audiencia preliminar o de preparación del juicio oral. También son teóricamente orales las audiencias en las que se desarrollan con motivo de los recursos ante las cortes superiores y las que deben desarrollarse con motivo de la ejecución de la pena. Sin embargo, en la práctica, sólo en una ocasión se desarrolló una audiencia oral para conocer de un recurso. En el resto de los casos, estas actuaciones se conocen y resuelven de modo no público.

c) El Ministerio Público

Por su parte, el Ministerio Público también parece encontrarse desarrollando un importante proceso de adecuación al nuevo sistema procesal, en el que sus responsabilidades aumentan de manera importante. Esta adecuación, no obstante, se encuentra en desarrollo, y ha tenido como dificultad el hecho de que si bien en el caso del Ministerio Público se ha contemplado un importante incremento de los recursos para su ajuste al nuevo sistema, en la práctica, como producto de limitaciones en la asignación de los mismos -contenidas en el presupuesto aprobado- cada año sólo se han podido disponer de algo más de la mitad. Estas limitaciones han sido tan importantes, que para el año 2001, el presupuesto disponible apreciado en dólares ha sido en realidad inferior al del año anterior (de US\$ 15.661.458 en el 2000 a US\$ 9.707.589 en el 2001).

En cuanto al modo de organizar su trabajo, el Ministerio Público cuenta con una estructura bastante flexible. Existen unidades especializadas y otras comunes que ven todo tipo de delitos y, a su vez, existe un sistema de entrada que asigna las causas a los diversos fiscales. En la práctica, este sistema de asignaciones parece ser más bien automático y no existe en realidad la posibilidad de que a través suyo se racionalice la distribución del trabajo entre los diversos fiscales.

En el hecho, cada causa es analizada por cada fiscal, quien toma las decisiones pertinentes con la colaboración de sus ayudantes, los que en la práctica adquieren informalmente bastante importancia en la toma de decisiones. El Ministerio Público no cuenta con un sistema informático que apoye su manejo y control de las causas, aunque actualmente se está desarrollando uno. En la práctica, los fiscales utilizan con alguna amplitud los caminos alternativos, aunque sobre la base de criterios individualmente definidos por cada uno de ellos, sin que exista una definición general del Ministerio Público al respecto.

El informe da cuenta de que al interior del Ministerio Público no se han desarrollado mecanismos de supervisión que funcionen de manera permanente. Por el contrario, el criterio general es el de que cada fiscal actúa con autonomía respecto de sus casos, y que los mecanismos de control y supervisión operan más bien de manera reactiva, como por ejemplo, cuando un juez se opone a una decisión del fiscal en que la ley prevé el envío a su superior. No existe en el Ministerio Público un sistema de seguimiento de las causas, de hecho, es cada fiscal quien lleva su propio registro. Frente a esa carencia se está desarrollando un sistema que permita contar con un sistema computacional en el futuro.

No existen al interior del Ministerio Público sistemas de evaluación ligados a las promociones y, en la práctica, no existe en realidad una carrera funcionaria que permita a los fiscales aspirar a grados superiores a partir de su desempeño en el cargo.

El Ministerio Público desarrolla las actividades de investigación necesarias en cada caso con el auxilio de la policía. La relación entre el Ministerio Público y la policía ha sido problemática, existiendo mutuas desconfianzas en especial al inicio del nuevo sistema. El Ministerio Público cuenta con un centro de Investigación Judicial, en el que trabajan investigadores que apoyan la función de los fiscales en algunos casos y que, en ocasiones, son percibidos por los policías como una competencia. Existe hasta el momento una cierta confusión en cuanto a la delimitación de funciones entre ambos organismos, lo que ha contribuido a acrecentar las desconfianzas. No obstante, los fiscales entrevistados indicaron que, en general, la policía cumple de acuerdo con la ley, entregándoles las informaciones que requieren para el cumplimiento de su función.

Aparentemente, los problemas de traspaso de información entre policías y fiscales se producen en la medida en que las tareas de investigación no están bien definidas, esto es, cuando los fiscales formulan requerimientos generales de investigación sin precisar las tareas específicas que deben realizarse. Aquí se produce la confusión, puesto que no está completamente definido quién es el encargado de conducir la investigación desde el punto de vista técnico, esto es, definir la estrategia de investigación y los pasos concretos a seguir.

Por otra parte, también ha sido problemática la supresión de las facultades policiales para el desarrollo de investigaciones autónomas. Por un lado, en algunos casos se comprueba que la policía ha persistido en la realización de este tipo de investigaciones contrariando lo dispuesto en la ley y, por la otra, en algunas ocasiones la policía se escuda en esta falta de autonomía para inhibirse de actuar en situaciones en que ello resultaría claramente necesario y apropiado, de acuerdo con la ley.

Los actores entrevistados en general reconocen un mejoramiento importante en cuanto a la reducción de los abusos policiales. La ley de hecho no permite a la policía interrogar a los detenidos. No obstante, aparentemente continúa la práctica de interrogar a los detenidos y consignar sus declaraciones caracterizándolas como espontáneas. A su vez, en algunas ocasiones han sido incorporadas al juicio oral por la vía del testimonio de los policías. En este sentido, destaca el hecho de que si bien los reclamos contra la arbitrariedad de los policías pueden causar la nulidad de una actuación en el proceso, éstos no causarían el procesamiento de los funcionarios policiales por arbitrariedad, lo cual dejaría vigentes dichas prácticas policiales.

En la práctica, el control de la actividad investigativa sigue estando en manos de la policía, puesto que es ésta la que cuenta con las capacidades operativas. Por otra parte, los delitos que se persiguen con efectividad son mayoritariamente aquellos en que la policía realiza una detención en situación de flagrancia, especialmente en robos, hurtos y drogas.

Un problema que el Ministerio Público encuentra en el desarrollo de su labor dice relación con la burocratización de sus solicitudes de ayuda a otros órganos estatales, como servicios médicos legales y entidades públicas que manejan registros con datos de utilidad. La falta de informatización de algunos de estos sistemas dificulta la obtención de información en tiempos apropiados.

Los fiscales paraguayos cuentan con algunas facultades importantes que les permiten dar lugar a formas de resolución de los conflictos penales alternativas a la tradicional constituida por el desarrollo completo del procedimiento judicial común. Aparentemente, el uso que se está haciendo de esas alternativas es relativamente amplio. Del 100% de causas presentadas a los tribunales, el 39,59% es objeto de alguna forma de salida alternativa y, a su vez, ese universo se divide en un 26% en que se dio lugar a la conciliación con la víctima; un 29% en que se dio lugar a la suspensión condicional del procedimiento; un 33% de casos en que se aplicó el principio de oportunidad, y un 12% de los casos en que se aplicó el procedimiento abreviado.

Como se deduce de las cifras presentadas, aparentemente las salidas alternativas representan un recurso importante de los fiscales. No obstante, el total de causas presentadas a los tribunales representan una cifra relativamente baja del total de causas conocidas por los fiscales, ya que el número de desestimaciones representa la cifra ampliamente mayoritaria y un 55% de las causas se terminan por esta vía.

En el caso de Paraguay, vale la pena mencionar que los años de la reforma han sido tiempos de gran inestabilidad política en los que ha sido muy frecuente la existencia de imputaciones penales en contra de diversas autoridades y actores políticos. Es por esa razón, que el trabajo del Ministerio Público es constantemente objeto de cuestionamiento desde esos sectores. También han existido dificultades presupuestarias, tal vez producto, precisamente, de las tensiones entre el Ministerio Público y otras autoridades del Estado.

d) La defensa pública

En Paraguay, la defensa pública depende de la Corte Suprema de Justicia y está encabezada por la Defensoría General, a su vez asistida por dos defensorías adjuntas, una de las cuales está dedicada a conducir el área penal. En el nivel operativo, quienes cumplen las tareas concretas de asistencia legal son los defensores públicos. En el nivel nacional, los defensores que atienden en materia penal son 96, de los cuales 29 trabajan en la ciudad de Asunción, lugar donde se realizó este estudio. Los defensores trabajan en unidades operativas integradas por dos defensores cada una, con el fin de suplirse mutuamente para el caso de existir diligencias superpuestas en el tiempo.

La distribución del trabajo entre los defensores se realiza por turnos de 48 horas por unidad operativa. A su vez, dentro de ellas, cada defensor tiene 24 horas de turno principal y 24 horas de turno subsidiario.

Luego de seis horas desde que el fiscal comunica al juez la organización de su investigación, una persona puede invocar la intervención de su defensor. Este plazo ha sido objeto de controversias en cuanto al momento en que surge la obligación del fiscal de comunicar la organización de la investigación. En la práctica, este derecho sólo puede ser ejercido por quien tiene un abogado particular y, en el caso de quienes no cuentan con él, la designación de un defensor público sólo se hace al momento en que ello es imprescindible debido a la realización de una actuación en la que la presencia del defensor es obligatoria, como son la declaración ante la fiscalía o el juez, la práctica de reconocimientos, los anticipos probatorios y los actos de investigación urgentes.

El organismo en cuestión también asume la defensa pública en las causas de personas que hubiesen tenido abogados, cuando éstos hubiesen abandonado o renunciado a la defensa. La defensoría en general carece de sistemas de apoyo técnico y de recursos que le permitan desarrollar investigaciones autónomas.

La defensoría pública no cuenta con un sistema de control de gestión, y no existen sistemas de promociones o estímulos que se vinculen al desempeño. En la práctica, el control sobre su actuación se ejerce por medio de la elaboración de informes de los casos que lleva cada defensor. También existe la posibilidad de aplicar sanciones a los defensores por la vía disciplinaria por parte de la Defensoría General pero, en la práctica, esto no ocurre. En teoría, un usuario podría solicitar el cambio de un defensor público por otro, aunque esta situación no se ha presentado.

Para el cumplimiento de su función, los defensores cuentan con acceso a los antecedentes de la investigación conducida por el fiscal y la ley prevé explícitamente que esta información debe ser dada a conocer al imputado al momento de la detención, en su declaración indagatoria y al momento de dársele traslado del requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (acusación).

En el caso de Paraguay, existe un cierto consenso entre los actores entrevistados en el sentido de que los procesos de designación de los integrantes de los diversos órganos que intervienen en el nuevo sistema continúan siendo objeto de fuertes influencias políticas. En el hecho, es tema de debate y crítica la circunstancia de que los diversos cargos son llenados de acuerdo con criterios de cuotas, por influencia de los diversos partidos políticos. El sistema funciona sobre la base de concursos públicos a partir de los cuales el Consejo de la Magistratura elabora ternas, de entre las cuales, decide la Corte Suprema. Aparentemente, uno de los principales problemas es que en estos concursos no existen requisitos de idoneidad específicos ni otras formas de control más que la lectura de los currículum de los postulantes, con lo cual se abre la posibilidad de hacer pesar las influencias políticas sin contrapeso.

La remoción de estos mismos funcionarios se realiza por juicio político en el Parlamento en los casos de los órganos superiores, Corte Suprema y Fiscal General, y por un jurado de enjuiciamiento especial en el caso de los demás jueces y fiscales, el que tiene una integración mixta entre parlamentarios y funcionarios del sistema judicial. Según las personas entrevistadas, este sistema también es utilizado para ejercer influencia política sobre los órganos del sistema. En el caso de los defensores, existe una discusión pendiente en cuanto a si se les aplica o no el mismo sistema de remoción. En la práctica, han existido muchas acusaciones en contra de los funcionarios y muy pocas han sido objeto de procesos formales, pero las presiones políticas operan igualmente por la vía de la amenaza sobre los funcionarios.

e) Las víctimas

La reforma paraguaya también ha intentado incorporar al interés de las víctimas como uno de sus objetivos. Para ese efecto, se estableció en el Ministerio Público la Dirección de Asistencia a la Víctima, que pretende dar auxilio a los afectados por los delitos para su mejor participación en el proceso penal. En la práctica, la cobertura de este servicio se ha centrado fuertemente en casos de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

En cuanto a los mecanismos de protección de las víctimas, no existe un sistema especial destinado al efecto y las medidas posibles se limitan a aquellas que pueda ordenar el juez, como son las de vigilancia policial. Tampoco cuentan las víctimas con asistencia legal distinta de las que pueda proporcionarles el Ministerio Público.

Otro aspecto importante destinado a favorecer a las víctimas ha sido el de incorporar los objetivos de reparación como propósitos explícitos del proceso penal. A este efecto, ya hemos indicado las carencias de la posibilidad de la acción civil, limitada por la falta de acceso a asistencia legal. Aparentemente, sí están funcionando las salidas alternativas de conciliación, que deben ser promovida por el juez, y las de aplicación del principio de oportunidad y suspensión condicional, en estas dos últimas constituye un requisito el existir un acuerdo de reparación o que al menos el imputado haya mostrado la voluntad de reparar el daño.

f) Medidas cautelares

Las medidas cautelares que se pueden ordenar en el nuevo sistema son sustancialmente más variadas que las que existían previamente. Se han creado un conjunto de medidas alternativas a la prisión preventiva que

consisten en restricciones menos intensas a la libertad del imputado, y que van desde el arresto domiciliario hasta restricciones de acceso a ciertos lugares o de contactos con determinadas personas. No existe un sistema de control ni de evaluación de estas medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, lo que ha dificultado su aplicación.

No obstante los problemas anotados, las cifras muestran un aparente éxito de la reforma en términos de haber contribuido a la reducción de la proporción de la población penitenciaria que se encontraba en prisión preventiva. Hasta antes de la reforma, Paraguay exhibía cifras de población penitenciaria no condenada que llegaban al 96%; actualmente, el porcentaje de procesados en las cárceles es cercano al 56%.

2. Información cuantitativa

A continuación, se ofrece un extracto de la información obtenida en la etapa de observación de los juicios en la ciudad de Asunción, Paraguay. Para mayores detalles se recomienda consultar las pautas de observación contenidas en los informes locales.

El período en el cual se realizó esta observación fue del 1° al 30 de septiembre de 2001.

De un total de diecisiete juicios agendados para dicho período, fueron efectivamente realizados trece, es decir, el 76,5%; mientras que no se realizaron cuatro juicios, es decir, el 23,5% restante.

De los trece juicios realizados, fueron observados para este estudio once, esto es, el 85% de los mismos.

La principal causa de no realización de juicios fue el arribo a conciliación, dándose ésta en juicios de acción privada.

Para un total de quince imputados en los once juicios observados, en el 100% de los casos, los imputados fueron condenados. Para los casos de cuatro imputados, es decir, el 26,6%, la pena impuesta coincide con la solicitada por la acusación; mientras que para once imputados la pena impuesta no coincide, es decir, para el 73,4% restante.

En los once casos en que la pena impuesta no es coincidente con la solicitada, la condena fue siempre inferior.

En Paraguay, del total de once juicios observados, seis de ellos, es decir, el 55%, fueron sin querellante, y en cinco casos, esto es en el 45% restante, sí hubo querellante.

Para un total de quince imputados, se encontraban en situación de flagrancia seis de ellos, es decir, el 40% de los casos; mientras que en la situación de no flagrancia se encontraron nueve, lo que representa el 60%.

En cuanto al género, de los quince imputados parte de la observación, catorce son hombres, es decir, el 93,3% de los imputados; mientras que hubo sólo una mujer, que representa el 6,7%.

En cuanto a la edad, un imputado estaba en el segmento de entre veinte años o menos, es decir, el 6,7% de los casos; nueve, entre veintiuno y treinta y un años, esto es el 60%; cuatro entre treinta y dos y cincuenta, lo que representa el 26,6%; mientras que sólo uno se encontraba en el segmento de cincuenta y una años o más, es decir, el 6,7%.

Tres imputados presentaban condenas anteriores, es decir, el 23% de los casos; siete presentaban otros antecedentes de procesos anteriores o policiales, esto es el 54% de los mismos; mientras que tres, es decir, el 23%, no presentaba antecedentes.

En cuanto al tipo de defensor utilizado por los imputados en cada juicio, hubo catorce defensores públicos y doce defensores privados (esta cifra se explica por el hecho de que un imputado puede tener más de un defensor).

En cuanto al número de entrevistas previas al juicio entre el imputado y su defensor, sólo se pudo entrevistar sobre este punto a trece de los imputados. De ellos, siete tuvieron diez entrevistas o menos con el defensor, esto es el 54% de los casos; cuatro, es decir, el 31%, tuvo entre once y veinte entrevistas previas; mientras que dos, esto es el 15% restante, tuvo veinte o más.

En los once juicios el tiempo mínimo que transcurrió entre el hecho punible y el inicio del juicio fue de ciento cuarenta y siete días, mientras que el máximo fue de quinientos treinta y un días. El promedio fue de trescientos sesenta y ocho días.

Entre la formulación de la acusación y el inicio del juicio oral el tiempo mínimo fue de cincuenta y seis días, mientras que el máximo lo fue de trescientos treinta y siete días. El promedio fue de ciento noventa días.

Del total de quince imputados, doce de ellos, es decir, el 80%, estuvo sometido a prisión preventiva; mientras que el 20% restante se encontraba en libertad. El tiempo promedio de duración de la prisión preventiva fue de 338 días.

Se presentaron nueve recursos contra las sentencias emanadas de los juicios orales, todos por la defensa.

En el caso de Paraguay, se produjo la participación de imputados en idioma diferente al español. De doce imputados, seis intervinieron en otro idioma. De éstos, dos utilizaron intérprete en juicio.

En los once juicios observados los jueces realizaron por juicio un promedio de 29,8 preguntas a testigos y peritos y un promedio de 3,3 preguntas a los imputados.

Del total de once casos, en uno de ellos, es decir, en el 9%, la acusación es sustentada sólo por querellante; en este caso el Fiscal solicita la absolución; en seis juicios, la acusación fue sustentada sólo por el fiscal, lo que representa el 55% del total; en dos de los juicios, es decir, el 18%, el fiscal y el querellante sustentan la misma acusación; mientras que en los dos casos restantes, el fiscal y el querellante sustentan una distinta acusación, lo que representa el 18%.

De los quince imputados, doce de ellos declararon en juicio, es decir, el 80%; mientras que tres de ellos, esto es el 20% restante, no declaró.

De los mismos quince casos, en once de ellos, es decir, en el 73,4% el imputado hizo uso de la palabra al término del juicio; mientras que en los cuatro casos restantes, esto es en el 26,2%, no la usó.

Del total de ciento cincuenta y dos pruebas presentadas por el fiscal, cincuenta y dos, esto es el 34,2%, corresponden a testigos; nueve a peritos, es decir, el 5,9%; ochenta y dos a documentos, esto es el 54%; tres a objetos, es decir, el 2%; tres a fotografías, esto es el 2%; dos a videos, es decir, el 1,3%; mientras que otra prueba se observó en un sólo caso, es decir, en el 0,6%.

Del total de ciento siete pruebas presentadas por el defensor, treinta y tres, esto es el 30,9%, corresponden a testigos; ocho a peritos, es decir, el 7,5%; sesenta y cuatro a documentos, esto es el 59,8%; una a fotografía, esto es el 0,9%; una a video, es decir, el 0,9%.

Del total de ciento siete pruebas presentadas por el querellante, quince, esto es el 31%, corresponden a testigos; treinta y dos a documentos, esto es el 65%; una a fotografía, esto es el 2%; una a video, es decir, el 2%.

De los once juicios observados no se produjo ningún caso de lectura de personas que no comparecieron al juicio ni de personas que comparecieron al mismo.

La duración de los juicios fue de nueve horas promedio, en audiencias que se prolongaron por dos días como promedio.

Del total de once juicios, diez de ellos se desarrollaron con público, es decir, el 91%; mientras que sólo uno fue sin público, esto es el 9%. El promedio de asistentes por juicio fue de 11,9 personas.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO

En esta última parte del informe analizaremos el conjunto de la información emanada de los diversos informes nacionales con el objetivo de presentar una visión comparativa de las fortalezas y debilidades de los diversos procesos de reforma incluidos en este estudio.

Es necesario hacer notar que las afirmaciones que haremos en esta parte necesariamente generalizan y simplifican los hechos consignados en los informes nacionales con el fin de intentar extraer conclusiones más o menos generales y, sobre todo, que den cuenta de tendencias o de factores comunes en todos los procesos de reforma. En consecuencia, hay que tener presente que estamos aquí hablando de procesos de reforma con muchas diferencias, realizados en países de niveles de desarrollo diferentes y con condicionantes políticos también diversos y, por tanto, las tendencias generales que intentaremos identificar deben ser entendidas en las muy variadas condiciones de cada lugar. Es por ello que recomendamos que en cada caso los lectores se remitan a los informes nacionales cuando quieran comprender de manera apropiada cómo cada una de las consideraciones generales que haremos se manifiesta en cada país.

A continuación analizaremos una serie de factores que a la luz de la información obtenida de los informes nacionales parecieran tener efectos importantes sobre los resultados de los procesos de reforma. Los niveles de análisis que utilizaremos para considerar cada uno de esos factores son muy diversos. En algunos casos, existe evidencia bastante sólida que muestra la importancia y los efectos de alguno de estos factores sobre los diversos procesos; en otros casos, se trata más bien de hipótesis que son interesantes en cuanto pueden dar lugar a posteriores investigaciones que las validen o falsifiquen definitivamente. En todo caso, el propósito de esta parte final del informe es precisamente el de plantear una serie de interrogantes que surgen a partir de una observación relativamente informada de cuatro procesos de reforma importantes, con el fin de abrir lo que creemos constituye un debate necesario para poder comenzar en un proceso de aprendizaje acerca de las complejidades de los procesos de reforma a partir de nuestra propia experiencia.

a) Fortaleza institucional

Una primera cuestión que cabe hacer presente es que tres de las jurisdicciones analizadas -Córdoba, Costa Rica y Chile- constituyen ejemplos del grupo minoritario de experiencias institucionales relativamente más fuertes y consistentes en la región latinoamericana. Por razones que no es del caso analizar ahora, se trata de lugares donde en general existe una práctica importante de independencia y profesionalismo en los órganos judiciales, sin perjuicio de períodos de crisis y críticas a veces de gran importancia. Se trata también de lugares donde, en general, el aparato estatal funciona con niveles importantes de eficacia y, además, de comunidades que se encuentran entre las de mayor desarrollo relativo de la región. En todos ellos, existen debates acerca de los mecanismos de designación de los jueces, de las formas de control de su actividad y de los mecanismos de remoción; de hecho, en el caso de Córdoba, la instalación del Consejo de la Magistratura provincial es uno de los contenidos más importantes de la reforma judicial. No obstante, dichos debates dan cuenta de intentos por mejorar los estándares de funcionamiento del sistema, pero no dan cuenta de una situación crítica en términos de politización, corrupción o manipulación de las instituciones judiciales por parte de otros órganos del aparato político o económico. De hecho, los informes correspondientes a esos países contienen información acerca de los sistemas de designación y remoción de jueces, fiscales y defensores pero, en general, no la hemos incluido en los resúmenes de este informe

debido precisamente a que ellas no dan cuenta de que éstos sean temas tan centrales en el debate sobre los respectivos sistemas judiciales como pueden serlo en otros países de la región latinoamericana.

En cambio, en Paraguay aparentemente, las prácticas más directas de politización del Poder Judicial, como la designación de amigos políticos en los cargos o las amenazas de destitución ante fallos desfavorables a autoridades políticas, parecen no haber sido todavía superadas. Como consecuencia, todavía en ese país el debate acerca del sistema judicial pasa por cuestiones muy elementales como son el contar o no con jueces con autonomía en sus decisiones.

Esta cuestión parece muy relevante en términos de la experiencia de la implementación de reformas en los cuatro casos analizados, en el sentido de que parece difícil que, en un contexto en el que la independencia judicial no aparece fuertemente asentada, pueda un proceso de reforma contar con suficiente apoyo político por los lapsos de tiempo necesarios para su consolidación. En efecto, aparentemente en el caso de Paraguay, donde uno de los problemas más agudos del proceso de reforma parece ser la carencia de un financiamiento suficientemente consistente en el tiempo, esta situación se conecta precisamente con el uso del financiamiento como un sistema de presión, por lo menos en el caso del Ministerio Público.

Por otra parte, parece también difícil la consolidación de un sistema de justicia complejo como los que han sido promovidos en los procesos de reforma en entornos institucionales mucho más débiles. Por ejemplo, también en caso de Paraguay, uno de los problemas planteados en el informe fue el de las dificultades que significaba para el proceso judicial el que las restantes agencias estatales contaran con bajos niveles de informatización y, en general, de fortalezas en su funcionamiento.

Llama también la atención, por otro lado, que aún en situaciones como la de Paraguay, en que las condiciones en que se desarrolla la reforma parecen bastante desfavorables, al menos en un primer periodo, el proceso ha podido sustentarse fundamentalmente en el gran entusiasmo y apoyo que ha despertado en sectores de la comunidad legal, incluidos algunos al interior del propio sistema judicial. En varios de los países observados ha sido especialmente notorio el surgimiento de un amplio grupo de profesionales jóvenes altamente motivados que se han transformado en uno de los principales impulsores de la reforma, así como el elemento más importante en cuanto a la posibilidad de resolver dificultades que han amenazado su funcionamiento.

Creemos que la pregunta que cabe hacerse a este respecto es la de hasta qué punto el modelo de reformas judicial puede desvincularse del tipo de Estado en que ésta se inserta y si es que los Estados latinoamericanos de menor fortaleza institucional debieran tener como objetivo la instalación de sistemas judiciales complejos como los que se han promovido en materia penal, o si no existen otras posibilidades más adecuadas para este tipo de situaciones. Creemos que, en todo caso, esto no puede tener una respuesta en este momento; más bien parece necesario seguir de cerca el caso paraguayo con el fin de evaluar la consistencia de su reforma en el tiempo. Hasta ahora pareciera que si bien enfrenta problemas muy serios por la debilidad institucional del entorno, también muestra un importante dinamismo expresado fundamentalmente en la movilización de sectores de la comunidad legal en torno al proceso de reforma.

b) Cambios en las prácticas fundamentales y consolidación de los valores del modelo teórico

Nos parece que antes de entrar en aspectos específicos que pueden resultar críticos de los respectivos procesos de implementación y generar la impresión de una gran precariedad del proceso de reforma en los países objeto de estudio, es necesario plantear de modo general que, en todos los casos, se trata de procesos de reforma que muestran un grado importante de impacto sobre la realidad de los sistemas judiciales. Es decir, más allá de las debilidades que los procesos de implementación presentan, se trata en todos los casos de procesos que han producido cambios importantes, que hacen que la fisonomía de los sistemas judiciales haya variado sustancialmente. Con el fin de graficarlo de una manera clara, podemos decir que no se trata de reformas de las cuales se pueda predicar lo que tradicionalmente se dijo de muchas reformas institucionales

en la región, esto es, que los cambios se limitaban a la ley pero sin que esto produjera impacto en la realidad y sin que existiera una preocupación en ese sentido⁹. El escenario es ahora otro, más bien referido a procesos de implementación cuya calidad y consistencia puede ser objeto de críticas, pero no su existencia. En todos los casos, han existido procesos de implementación relativamente intensos y de lo que se trata es de discutir sus fortalezas, sus debilidades y sus efectos.

Una segunda cuestión que parece importante plantear en este nivel de contexto del impacto de las reformas, se refiere al hecho de que en todos los países observados el proceso de reforma se ha posicionado con mucha fuerza en términos de instalar, especialmente en la comunidad legal, un nuevo horizonte de expectativas respecto de los valores que un sistema judicial debe procurar realizar. En todos los casos, las reformas han ido acompañadas de procesos de debate y amplia discusión en los cuales las ideas como la de oralidad y publicidad de los procesos, la necesidad del respeto por estándares de garantías individuales en los procesos penales y la necesidad de la protección de las víctimas de los delitos se han difundido ampliamente y han contado con amplios márgenes de adhesión. En los casos de Costa Rica y Córdoba, estos procesos han sido menos innovadores en tanto se trata de países que ya contaban con una larga tradición por lo menos en cuanto a algunas de estas ideas. En los otros dos países, Chile y Paraguay, se ha tratado, en cambio, de procesos muy rápidos, en los que a partir de comunidades legales en las que existía poco desarrollo crítico acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales, en muy pocos años se han instalado con mucha fuerza estas nuevas expectativas.

c) Monto de los recursos

Ha resultado muy difícil acceder a información sobre los recursos involucrados en cada proceso de reforma. Con diferencias importantes, podemos constatar que en todos los casos se trata de recursos importantes. Por una parte, el número de profesionales que se desempeñan en cada jurisdicción revela que en todos los casos se trata de dotaciones significativas en relación con la población atendida:

En Chile, el número de fiscales en las regiones donde se realizó el estudio es de 60; el de jueces, de 62; y el de defensores, de 29. En tanto la población de esas regiones suma 1.465.292 habitantes (según datos preliminares del Censo 2002). En Córdoba, cuya ciudad capital alcanza una población de 1.282.569 habitantes (según datos provisionales del Censo 2001), el número de fiscales es de 50; el de jueces, 56; y el de defensores, 17. En Costa Rica, hay 110 fiscales, 67 jueces y 78 defensores para una población de 790.165 habitantes (correspondientes al Primer Circuito Judicial de San José). Por último, en Paraguay, el número de fiscales es de 47; el de jueces 32; y el de defensores 29; para una población aproximada de 700 mil habitantes (Área Central de Asunción).

En relación con los presupuestos involucrados en los procesos de reforma, conforme a la información contenida en los informes nacionales, en Chile, el presupuesto de los tribunales para el año 2000 fue de US\$ 12.405.000, mientras que el de 2001 fue de US\$ 36.132.000. El presupuesto del Ministerio Público para el año 2000 fue de US\$ 4.774.000, mientras que el de 2001 fue de US \$ 18.104.000. Por último, en cuanto a la Defensoría Penal Pública, su presupuesto para año 2001 fue de US\$ 6.590.000. Como dato adicional, el monto aproximado de recursos estatales invertidos en las cinco regiones en que actualmente funciona el sistema alcanzaba la suma de US\$ 84.000.000 al momento de la redacción de este informe.

En Costa Rica, los datos a los que se tiene acceso son los relativos al año 2002, otorgados al Ministerio Público y a la Defensa Pública. Conforme a ellos, el presupuesto del Ministerio Público es de US\$ 5.746.230 y el de la Defensa Pública, de US\$ 254.207.

En el caso de Paraguay, el presupuesto aprobado en el año 2000 fue de US\$ 20.289.791. De ese monto, el presupuesto efectivamente ejecutado ese año ascendió a US\$ 15.661.458: En 2001, el presupuesto aprobado fue de US\$ 17.466.479, y el efectivamente ejecutado fue de US\$ 9.707.589.

⁹ Un ejemplo que grafica lo acertado de ese tipo de visiones, lo constituyen numerosos intentos que en el pasado existieron para introducir procedimientos orales y breves en diversos países de América Latina, en materias tales como familia, laborales o pequeñas causas civiles, que carecieron de programas de implementación y que, en la práctica, fueron completamente absorbidos por la lógica de los procedimientos escritos.

d) Modelo de juicio

En todos los países observados, los procesos de reforma han pretendido introducir juicios orales de carácter acusatorio. En el caso de los sistemas que ya contemplaban el juicio oral, como son Costa Rica y Córdoba, lo que se pretendió fue acentuar la contradictoriedad. En Chile y Paraguay se pretendió introducir juicios orales con un carácter más contradictorio que el que había sido normal en los países de América latina que contaban con esta institución. Cuando nos referimos al carácter acusatorio del juicio estamos hablando, a grandes rasgos, de un modelo donde quien conduce y realiza la acusación es un órgano distinto al que decide, quien asume un rol pasivo, meramente decisorio, y donde el conocimiento de este último, sobre lo cual falla, se extiende sólo a lo que le es presentado en el juicio oral por las partes.

Aparentemente, los resultados de este aspecto de la reforma son bastante disímiles. En el caso de Chile se ha logrado el establecimiento de un juicio oral cuyo desarrollo se apega bastante a la noción más adversarial, en que los jueces intervienen muy limitadamente y en que el centro de la actividad probatoria está entregada a las partes. Además, en el juicio chileno existe una mínima utilización de documentos escritos concentrándose la producción de la prueba en la interrogación de personas que comparecen a la audiencia. En el otro extremo, en el caso de Córdoba, a pesar de que la reforma estableció disposiciones destinadas a acentuar el carácter acusatorio del juicio, la actividad probatoria continúa siendo muy centralmente conducida por los jueces que realizan la mayor parte de las preguntas. El rol acusador del fiscal parece claramente atenuado en cuanto en un porcentaje relevante de los casos, el juicio se realiza aún a pesar de que el fiscal solicita la absolución. Por otra parte, la importancia del expediente formal proveniente de la investigación sigue jugando un rol central que se expresa en la lectura de muchas de sus piezas.

e) Juicio oral de tres jueces y su productividad

Un rasgo común a los cuatros sistemas analizados es el que en todos ellos la forma más característica de organización de los juicios orales es la que se realiza en un tribunal constituido por tres jueces. Este rasgo es en sí mismo digno de alguna consideración puesto que en términos de la comparación de los países con mayor tradición legal, esta fórmula no es la más común para los juicios normales y, en todo caso, resulta la más costosa en términos de la utilización de tiempo de jueces. Pensemos que en los países anglosajones, el sistema más característico es el del jurado popular donde interviene sólo un juez remunerado, y en la mayoría de los países de Europa continental se usa el sistema de escabinos donde intervienen números variables de jueces y ciudadanos legos, pero normalmente los jueces son menos de tres. Pero lo que aquí nos interesa no es el arreglo institucional en sí mismo sino el modo en que está funcionando y, en ese sentido, llama la atención de que en todos los casos los tribunales de tres miembros representan una parte muy importante, en general mayoritaria, del aparato judicial, no obstante lo cual las cargas de trabajo en términos de juicios parecen considerablemente bajas, al menos de acuerdo con la información específica de la observación de juicio hecha para este estudio que, como ya hemos dicho, no necesariamente es representativa para el funcionamiento definitivo de procesos de reforma que son bastante recientes.

Lo que sí nos parece claro es la necesidad de prestar atención a la fórmula escogida que, además de ser relativamente cara, está funcionando con relativamente poca intensidad, lo que la transforma en aún más costosa. Pensemos que en los casos en que han existido aumentos en los presupuestos judiciales a propósito de la reforma, gran parte de éstos han sido destinados a la creación de nuevos cargos de jueces para los tribunales orales, además de los soportes administrativos para su funcionamiento.

f) Debilidad del sistema de administración de tribunales

En el caso de algunos países como Chile y Costa Rica, la reforma ha incluido como uno de sus objetivos explícitos el de modernizar los despachos judiciales. En otros casos, ésta ha sido una meta mucho menos relevante en el conjunto del proceso, como en el caso de Córdoba. No obstante, todos los casos tienen en común la existencia de un déficit en esta área. Es decir, ninguno de los sistemas objetos de este estudio ha logrado contar

con un sistema de administración de tribunales que logre satisfacer las necesidades del nuevo modelo procesal. De este modo, la primera conclusión puede formularse diciendo que ni aún en los casos de los países que han hecho esfuerzos más explícitos por desarrollar sistemas de administración eficientes, ello se ha conseguido y, por tanto, se trata de un gran capítulo pendiente en el que no parece posible exhibir experiencias exitosas.

No obstante lo señalado, creemos que es posible analizar el modo en que se ha encarado en los diversos países la cuestión de la administración de tribunales y los resultados de cada uno, de acuerdo con la profundidad del intento de modernización. Simplificando la cuestión por efectos analíticos podríamos decir que en un extremo se encuentra el caso de la provincia de Córdoba, en el que la reforma no supuso un cambio en el modo tradicional de administración de los tribunales, se mantiene, en consecuencia, un sistema en el que cada tribunal cuenta con su propio sistema de apoyo, secretarías, que en el caso de las cámaras criminales son dos, y que tramitan los casos de acuerdo con el sistema tradicional de los expedientes. En este caso, los problemas de administración aparecen como radicales ya que la inadecuación del sistema administrativo pone en peligro los elementos más fundamentales del sistema, como son la publicidad y la oralidad de los juicios. No existe agenda de los mismos, existe delegación de funciones y los abogados acceden a la información por medio de entrevistas informales con los empleados.

En un segundo nivel se encuentra el caso de Paraguay, en el que ha existido la preocupación por una adecuación administrativa pero ésta se ha visto dificultada por los numerosos problemas institucionales que han afectado a la reforma, por lo cual no ha avanzado suficientemente. Aquí los problemas también son sustanciales, especialmente en el área de los juzgados de garantía, donde las audiencias en muchos casos no tienen lugar siendo reemplazadas por un sistema de delegación de funciones más o menos tradicional.

En el caso de Costa Rica, aparece un esfuerzo consistente por reducir el sistema de administración de tribunales por medio de la creación de los llamados megadespachos, que corresponden a un sistema administrativo común para un número elevado de jueces que ejercen funciones análogas. La creación de estos sistemas ha constituido una de las innovaciones fundamentales del nuevo sistema. Estos han sido implementados con gran consistencia. No obstante, el esfuerzo de innovación ha estado vinculado a la agrupación de jueces, pero no a la modificación del modo de concebir la tarea administrativa. En los megadespachos, la tramitación de las causas se sigue realizando de un modo bastante tradicional en el que los diversos pasos del proceso se siguen haciendo por medio del expediente y su avance por medio de resoluciones formalizadas. En este caso, los resultados del proceso de cambio administrativo aparecen bastante cuestionados porque aparentemente este sistema unificado de tramitación de expedientes no aparece como más eficiente que el tradicional.

En el caso de Chile, podemos decir que el cambio del sistema de administración es todavía más radical en cuanto a que no sólo se unifican despachos y se introducen administradores profesionales sino porque se cambia la concepción básica de la labor administrativa. Esta deja de ser la tramitación de los expedientes y pasa a ser la de organización de las audiencias que constituyen el proceso judicial. En este último caso, la dificultad principal es que el rol de los administradores profesionales ha encontrado dificultades para ser aceptado por los jueces y por la jerarquía del sistema judicial y, en consecuencia, pareciera que están viviendo una especie de rechazo, luchando por su supervivencia. De este modo, no han podido desarrollar sino muy parcialmente metodologías de trabajo que signifiquen modernizar la gestión del sistema, y existen signos preocupantes de la reinstalación de las prácticas del sistema tradicional.

En todos los casos y con diversos grados, el sistema tradicional parece todavía mostrar señales importantes de subsistencia. Cuando nos referimos al modelo tradicional estamos hablando de aquél en que la administración de los procesos de trabajo principales, esto es, los que dicen relación con el movimiento del proceso judicial mismo, todavía son concebidos como procesos jurisdiccionales, o sea, son controlados por el juez, se traducen en resoluciones judiciales y el aparato que los realiza funciona sobre la base de la delegación de funciones del juez en los funcionarios subalternos sobre la base de un sistema altamente basado en las confianzas personales y, por tanto, difícilmente estandarizable. Aparentemente, este sistema puede convivir sin entrar en un conflicto con formas de administración centralizada en cuestiones que no dicen relación con el núcleo de la

actividad del proceso, como son la atención del público, la intendencia, las notificaciones, por ejemplo, pero sí se ve afectado cuando el cambio recae sobre el modo de hacer avanzar los procesos judiciales mismos.

g) Debilidad en el sistema de organización de audiencias

De entre las muchas debilidades administrativas que los diversos sistemas presentan, al parecer la principal, y sobre todo la que se hace más aparente, es la que dice relación con los problemas en la organización de las audiencias orales. En todos los casos, los actores identificaron como un problema sustancial el permanente fracaso de las audiencias con las consiguientes demoras, frustración para las partes que sí asisten y pérdida de recursos en términos de tiempo de los actores.

En cuanto a la profundidad del problema, parece necesario distinguir dos niveles, en algunos países existen sistemas que han intentado abordar de un modo sistemático el problema de la organización de las audiencias. Tal es el caso de Chile, por ejemplo, país en el cual este sistema a adolecido de problemas similares al resto del sistema de administración de tribunales, pero en el cual existe la expectativa de que se abra un proceso de aprendizaje institucional que derive en mejoramientos progresivos.

En algunos otros casos, el desarrollo del sistema administrativo de organización de audiencias parece ser todavía menor, dado que no existe un equipo de trabajo dedicado centralmente a esta tarea. Se trata más bien de la mantención del sistema tradicional de notificación y citaciones, las que son practicadas bajo el control del funcionario a quien le corresponde tramitar el expediente. Esto ocurre en Córdoba. Tanto en uno como en otro caso, aunque con mayor énfasis en el segundo, aparentemente no ha existido un cambio suficientemente claro en cuanto a superar el sistema tradicional de las notificaciones en el sentido de entender que no se trata de dar cuenta de la realización de una serie de trámites que permitan certificar en el expediente la debida comunicación a las partes de ciertos hechos, sino que de conseguir que éstas y los demás intervinientes efectivamente comparezcan en el momento oportuno para el desarrollo de la audiencia. Se trata de un cambio bastante sustancial en cuanto a la naturaleza de los objetivos de trabajo de los funcionarios judiciales, puesto que se pasa de una noción fundamentalmente burocrática muy centrada en los pasos del proceso a otra que requiere mucho dinamismo y en la que el énfasis está puesto en los resultados y la efectiva comparecencia de aquellos cuya presencia se requiere.

h) Problemas con la publicidad

Como ya hemos mencionado anteriormente, pensamos que los valores básicos proclamados por los procesos de reforma han alcanzado un alto nivel de aceptación al menos como nuevo marco de expectativas a la luz de las cuales se evalúa al sistema judicial penal desde la comunidad legal y desde la comunidad en general. No obstante, en algunos casos la operatividad de dichos valores está mucho menos consolidada como producto de las debilidades del proceso de implementación.

Nos parece que uno de los valores que presenta de manera más clara esta contradicción entre su consolidación en el nivel discursivo y las dificultades prácticas de su operatividad, es el de la publicidad. No cabe duda de que la idea de las audiencias públicas como elementos paradigmáticos de los sistemas judiciales reformados están bastante instaladas en cada uno de los países, no obstante lo cual los procesos de implementación han creado situaciones bastante problemáticas que vale la pena examinar.

La primera cuestión que llama la atención dice relación con la extensión del uso de esta metodología. A pesar de que en todos los casos el discurso indica que las fortalezas del nuevo sistema residen fundamentalmente en el desarrollo de audiencias orales y públicas, dado que es en ellas donde se produce el efecto de contradicción entre las partes y sobre todo el control externo a que da lugar el desarrollo de los actos judiciales de manera abierta. En la práctica, en los procesos de implementación, muchas veces utilizando como recurso la invocación de algunas reglas relativas a la reserva de la investigación, los actores del proceso han procurado reducir al mínimo las actuaciones judiciales que tienen carácter de contradictorias y públicas. La tendencia ha

sido reducir la publicidad a los juicios orales propiamente dichos, que numéricamente representan una proporción bastante baja de las actuaciones judiciales, excluyéndose de esta forma de discutir y tomar decisiones a todo el resto de las decisiones de importancia, algunas de las cuales expresan las formas más intensas de ejercicio del poder público y representan el nudo central del trabajo cotidiano de los tribunales. Por ejemplo, todas las decisiones sobre medidas cautelares.

Sólo en el caso de Chile el proceso de implementación logró instalar una metodología de audiencias públicas como fórmula general para la toma de resoluciones judiciales. Esto se hizo fundamentalmente por medio del proceso de capacitación, resistiendo las presiones de muchos de los propios operadores del sistema judicial. En el caso de Paraguay, algunas de las decisiones relevantes de las etapas iniciales del procedimiento se adoptan en audiencias contradictorias, que no son públicas, con lo cual es muy difícil prever si es que será posible evitar el deterioro de la ritualidad en el tiempo; otras resoluciones se adoptan directamente mediante el procedimiento escrito, reproduciendo las prácticas anteriores. En Córdoba, aparentemente se da el caso extremo en cuanto a que no existen audiencias propiamente dichas en las etapas iniciales del procedimiento, con lo cual las decisiones se toman de acuerdo con la metodología tradicional de la escrituración.

Pero aún en el espacio relativamente mermado que la implementación de las reformas ha dejado a la oralidad y a la publicidad, existen obstáculos importantes para una práctica amplia de estos valores tan ardorosamente proclamados. En algunos lugares, como en Chile y en Córdoba, se han producido restricciones o controles de acceso a las audiencias que imponen cargas difícilmente justificables, tales como límites de edad o restricción de acceso una vez iniciada la audiencia. Pero además, en algunos lugares es la debilidad del sistema administrativo la que hace difícil un acceso sencillo al público. Por ejemplo, la carencia de una agenda pública de las audiencias, el no respeto a los horarios de inicio, el masivo fracaso de audiencias, son todos elementos que deterioran la práctica efectiva de la publicidad.

i) El Ministerio Público no es todo lo dinámico que se pensó que podía ser. Carencia de liderazgo

Más allá de algunas diferencias importantes, todas las reformas que han sido objeto de observación en este estudio han puesto un énfasis importante en dotar al sistema de persecución penal y, en especial al Ministerio Público, de importantes grados de flexibilidad y de facultades que le permitan mejorar sustancialmente la eficacia en la persecución y cumplir de una manera dinámica con las funciones, en algunos casos completamente nuevas, de encarar la preparación y presentación de las acusaciones en juicio oral, en el contexto de un sistema acusatorio.

No obstante, en todos los casos, se observa que el desarrollo de los métodos de trabajo al interior del Ministerio Público ha evolucionado menos de lo que se podría esperar a partir de los diseños contemplados en las reformas. Entre los rasgos que caracterizan este relativo retraso cabe mencionar los siguientes:

En los países observados se aprecia en general una cierta carencia de liderazgo al interior del Ministerio Público. No nos referimos a las características personales de quienes ejercen las funciones de conducción, que sin duda difieren mucho y que no son objeto de nuestro análisis, sino que, más allá de las diferencias muy importantes que existen entre las diversas experiencias de los cuatro países, en todas ellas pareciera persistir en el Ministerio Público una cierta noción tradicional en el sentido de que el trabajo de cada fiscal depende mucho de su criterio personal y de que no hay un desarrollo suficientemente importante de sistemas de estandarización y supervisión de los criterios de actuación que posibiliten conducir el proceso de trabajo de una manera que permita un monitoreo preciso de cómo se están realizando las actividades de persecución, de introducir mejoramientos progresivos, y de implementar programas innovadores.

Tampoco aparecen con fuerza las cúpulas del Ministerio Público en cuanto a su capacidad de mirar el sistema como un conjunto y de identificar problemas que puedan ser abordados de manera general por medio de cambios en las prácticas de los fiscales o la generación de programas de innovación para la solución de los

mismos, todo lo cual fue una expectativa importante del proceso de reforma y constituye una de las justificaciones de la jerarquización del órgano.

Curiosamente, de acuerdo con los informes nacionales, en algunos casos esta relativa autonomía de cada fiscal en su actuación coincide con un alto grado de jerarquización y aún de restricciones de facultades por parte de los superiores jerárquicos respecto de los fiscales individuales, por ejemplo en el caso de Chile. No obstante, esta jerarquización tan fuerte se vincula más bien a un modelo burocrático tradicional y no a la noción de una organización moderna en que se potencie la capacidad de actuación de cada uno de sus agentes, concibiendo a la estructura superior como un sistema de apoyo y supervisión que tenga la capacidad de introducir mejoramientos permanentes en el sentido de maximizar las posibilidades de eficacia de los agentes operativos.

Una segunda cuestión en que el Ministerio Público aparece en general poco evolucionado en relación con sus nuevas tareas, es la que dice relación con la distribución interna del trabajo entre los fiscales. En esta materia se observa desde estructuras muy rígidas y apegadas a los modelos tradicionales, como las existentes en Córdoba en que se siguen diferenciando los fiscales de acuerdo con los tribunales ante los cuales litigan y los casos se distribuyen de manera territorial, hasta otras en que si bien formalmente no existe tal rigidez, en la práctica, se observa poca especialización entre fiscales, tanto en relación con los tipos de casos, como en relación con las tareas que desarrollan. En general, cada fiscal recibe un número de casos que debe tramitar desde el principio y hasta su término. Hay poco trabajo de equipos, poca supervisión y apoyo por parte de fiscales más experimentados y no existen etapas en que las decisiones estén estandarizadas.

j) No uso de procedimientos breves

En todos los países objetos del estudio se observa una misma tendencia en relación con los procedimientos destinados a aprovechar las oportunidades de acortamiento de los procedimientos en casos de flagrancia u otros en que las pruebas aparecen muy al inicio del proceso penal. Esta tendencia consiste en evitar completamente el uso de esos procedimientos y preferir siempre el camino procesal más convencional que normalmente establece pasos procesales más prolongados destinados a investigaciones que, en este tipo de casos, no parecen necesarias. De la información contenida en los diferentes informes no es posible concluir cuáles son las causas de este comportamiento tan consistente, no obstante, pareciera que vinculando éste con otros datos que aparecen en los informes nacionales, es posible plantear algunas hipótesis, no sólo en cuanto a este rasgo en particular sino en cuanto a la demora de los procedimientos en general.

Una primera cuestión, que parece relevante para explicar el no uso de estos procedimientos, dice relación con que al interior de los Ministerios Públicos no parece existir un proceso de evaluación y mejoramiento de los procedimientos que permita implementar prácticas crecientemente superiores. Por el contrario, aparentemente la cultura imperante en esta materia parece ser análoga a la que existe en el área judicial, en que la idea principal es la de la independencia de cada juez en la determinación de los aspectos legales de su actuación.

La segunda cuestión tiene que ver con la noción que todavía parece ser muy fuerte en términos de que todos los casos son sometidos a un solo método de trabajo. La especialización funcional es todavía muy limitada al interior de los Ministerios Públicos y no parece haberse desarrollado una noción clara acerca de las enormes diferencias que existen entre los casos y el hecho de que en un porcentaje muy importante de los casos más comunes no es necesario un verdadero proceso de investigación, porque la casi totalidad de la prueba se reúne al momento en que la policía toma conocimiento del asunto que normalmente coincide con la detención del imputado. De hecho, en los juicios observados en todos los países, el 57% de los imputados había sido detenido en flagrancia y, por lo tanto al menos potencialmente, se trataba de casos que pudieron haber sido tramitados de forma breve. Pareciera que detrás de esta reticencia a utilizar los procedimientos más rápidos, tiende a mantenerse la noción propia del sistema inquisitivo que concibe al proceso penal como una actividad indisolublemente ligada al desarrollo de una investigación prolongada en el tiempo.

Tampoco parece estar instalada con suficiente fuerza la noción de que el proceso penal debe funcionar necesariamente presionado por la variable tiempo, a pesar de que este ha sido normalmente uno de los postulados generales de la reforma. Aparentemente, los procesos de implementación y capacitación no han podido instalar un modelo de interacción entre los diversos estamentos involucrados por medio del cual éstos generen los estímulos necesarios para que los fiscales se vean motivados a presentar los casos rápidamente. En el caso de Chile, en el que aparentemente tanto jueces como defensores han sido entrenados para presionar a los fiscales a actuar de manera rápida, esto parece haber producido algún efecto puesto que, si bien los procedimientos más breves, el juicio inmediato, no han sido utilizados, al menos el tiempo previo al juicio oral es sustancialmente menor al de los otros países.

Finalmente, no pareciera existir el desarrollo de incentivos destinados a que los fiscales busquen una aplicación agresiva de los mecanismos introducidos por las diversas reformas con miras a objetivos como el aumento de las soluciones o la disminución de los tiempos. Por el contrario, pareciera que en general el entorno de incentivos no ha variado consistentemente con las nuevas facultades y el modelo concreto de actuación de los fiscales continúa vinculado a una práctica en que la repetición de rutinas parece un camino más seguro que la innovación. En el caso de Córdoba, el fiscal general ha desarrollado una política destinada a presionar a los fiscales para que eleven causas a juicio oral. No obstante, parece ser una definición bastante gruesa que si bien genera algunos estímulos positivos, no parece focalizarse suficientemente en aspectos como la velocidad en el manejo de los casos.

k) Defensas formales, ¿debe avanzarse más allá?

En todos los informes nacionales, se consigna la existencia de sistemas de defensa que más allá de problemas organizativos puntuales están funcionando al menos en términos de proveer de un abogado para todas las actuaciones procesales en que la ley lo exige, para cada imputado en cada caso en que éste no se lo procure por sí mismo. Esta constatación constituye un cambio fundamental respecto de lo que ha sido la práctica habitual en los sistemas tradicionales en la región latinoamericana. En este punto es necesario de nuevo diferenciar entre los casos de Costa Rica y Córdoba, en los que la existencia de estos sistemas de Defensa Pública eran anteriores a las reformas en análisis y provenían de una práctica ya consolidada, y los casos de Chile y Paraguay, en los que ha sido precisamente la reforma la que ha introducido la necesidad y la instalación de sistemas para procurar la efectiva presencia de un defensor en las actuaciones principales de los procedimientos penales; con anterioridad, en ambos países los sistemas de defensa eran sumamente precarios, por lo que se trata entonces de un cambio sustancial.

No obstante lo indicado en cuanto al hecho de la presencia de un defensor en las actuaciones principales del procedimiento, en todos los casos se observa también el hecho de que la actuación de los defensores no se extiende más allá de ese hecho, esto es, salvo excepciones muy limitadas en cuanto a su cobertura, los sistemas de defensa pública no cuentan con la posibilidad de realizar investigaciones paralelas. Tampoco existen sistemas que permitan la efectiva presencia de los defensores públicos en los cuarteles policiales. Estos intervienen siempre ante órganos jurisdiccionales o ante el Ministerio Público, en instancias relativamente formalizadas. También se observa, en algunos casos, una cierta debilidad en las actuaciones concretas de la defensa frente a los órganos de persecución, es decir, hay defensores en cada una de las actuaciones fundamentales del procedimiento pero existen algunas dudas acerca de la efectividad de su actuación. Sin duda no contamos con información para evaluar esto de manera más precisa, o cabe consignar que en todo caso pareciera ser que el objetivo de cada uno de los países ha sido el de procurar un defensor en cada caso, sin que haya existido todavía una política explícita por potenciar las actuaciones de esos defensores.

En esta materia pensamos que es necesario hacer una reflexión estratégica en cuanto al preciso rol de la defensa. Aparentemente, la demanda obvia y normal de los sistemas de defensa es la de generar capacidades de investigación paralelas que les permitan verificar la información producida por los aparatos de persecución o aún generar información completamente independiente.

Creemos que esto puede ser objeto de discusión, sobre todo en cuanto a que, desde el punto de vista de los aparatos de persecución, todavía falta mucho en términos de alcanzar grados de funcionamiento de alta eficacia por problemas de rigidez, especialización, carencias de personal y, en algunos casos, de financiamiento. Probablemente el potenciamiento de la defensa en los términos indicados podría introducir desequilibrios muy fuertes en esta etapa. No obstante, sí parece una tarea urgente perfilar mejor cuáles son las tareas y los objetivos de los defensores en los procedimientos, así como procurar establecer los incentivos, los controles y los modelos de actuación que resultaría necesario introducir para aprovechar al máximo una capacidad profesional que está instalada con un costo importante y respecto de cuyo rol específico pareciera no haber completa claridad.

1) Carencias en el modelo de trabajo policial

Otra área que aparece como problemática en todos los informes es la que dice relación con el trabajo de la policía en los nuevos sistemas procesales penales. En el caso de Córdoba, esta cuestión ha sido un tema central de la reforma. A semejanza, en el caso de Chile la reforma no abordó el tema por lo menos en su variable institucional y, en los casos de Costa Rica y Paraguay, la reforma se ha vinculado fuertemente a procesos anteriores que habían generado la creación de órganos policiales especiales de investigación vinculados al Ministerio Público.

Creemos que en cuanto al tema policial existen algunas tendencias generales que vale la pena comentar puesto que, en nuestra opinión, representan problemas comunes que cabe caracterizar como debilidades del conjunto de los procesos.

En primer lugar, es menester señalar que el tema del trabajo de la policía en relación con la persecución penal y su impacto sobre el proceso de reforma no ha sido objeto de la misma preocupación, ni existe a su respecto un similar nivel de información que en el caso de las etapas judiciales del proceso. Tampoco se ha planteado en esta materia un modelo claro de organización y trabajo policial que opere como un paradigma alternativo al tradicional, lo que sí ocurre en general respecto de las etapas judiciales. De alguna manera, el tema del trabajo policial se presenta como un problema lateral al proceso de reforma, que se evidencia por su impacto y los problemas que genera, pero que no forma parte del diseño básico, con algunas excepciones.

En estrecha vinculación con las carencias de modelos e información antes descritos, se observa una tendencia general de los procesos de reforma en el sentido de hacerse cargo de una manera muy preferente y, en algunos casos casi exclusiva, del tema del trabajo policial en cuanto a la investigación criminal. Hacia allá apuntan en general los problemas de reestructuración orgánica cuando los hay como en Córdoba, o al menos los énfasis de la capacitación o el financiamiento de nuevos programas. No obstante, la información disponible muestra que la mayor parte de los casos que los sistemas procesales de hecho conocen, como son todos los casos de flagrancia, dicen relación con situaciones en las que la intervención de la policía no especializada, preventiva, administrativa o callejera aparece como fundamental porque es en el contexto de las actividades generales de prevención, control y patrullaje donde de hecho se descubren y esclarecen la mayor parte de los delitos que serán procesados. Pareciera entonces que si bien el tema de la investigación criminal como actividad policial especializada es muy importante, tanto o más lo es el trabajo de la policía regular, cuya adaptación o no a los requerimientos de la reforma condiciona fundamentalmente sus resultados. El caso de Chile es paradigmático en ese sentido: allí los problemas con la policía han estado entre los más destacados del proceso de reforma y se han referido específicamente a la falta de adecuación de la policía preventiva, lo que en general se atribuye sobre todo a problemas de capacitación.

Otra tendencia de las reformas en relación con el trabajo policial ha sido la de intentar establecer una vinculación orgánica de los organismos especializados en la investigación criminal con el Ministerio Público. Esta ha sido una línea de desarrollo observada en tres de los sistemas estudiados (Córdoba, Costa Rica y Paraguay) aunque, en algunos casos, no se vincula directamente con la reforma. Esta orientación de la evolución de los sistemas policiales se vincula en general con la idea de dotar al trabajo policial de niveles de profesionalismo y confiabilidad mayores que los que solían exhibir y, aparentemente, esta justificación puede

ser razonable en algún sentido. Por ejemplo, en el caso de Córdoba ha permitido reducir la práctica de los abusos policiales. No obstante, presenta algunos aspectos que pueden ser considerados problemáticos, además del ya enunciado anteriormente consistente en la exclusiva atención a las actividades de investigación.

La primera dificultad que vale la pena resaltar dice relación con las dificultades en la definición del rol. Tanto los fiscales como los policiales corresponden a definiciones de roles extraordinariamente intensos, se trata de cuerpos con tareas muy definidas que tienden a moldear culturas institucionales muy potentes. Esto genera que, en general, las instituciones que los asumen moldeen una cultura interna más o menos monolítica ordenada por el rol principal que las define. La unión de estas dos funciones genera normalmente dificultades en la construcción de rol para la función que resulta por razones históricas o de otro tipo, como la más débil. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se critica que la lógica policial consume a la de los fiscales en el Ministerio Público y les impide una definición más fuerte y clara de su función. En sentido inverso, a la policía judicial de Córdoba parece costarle mucho asumir un rol claramente policial y sus integrantes tienden a verse y a comportarse más bien como funcionarios judiciales (actuarios o escribientes), de hecho en esa provincia aún no existe un cuerpo de detectives propiamente dichos en la policía judicial.

Pero además de la dificultad para definir roles claros se presenta el hecho de que los fiscales, por su parte, no se han mostrado como un cuerpo dinámico orientado a ocupar y expandir las facultades discrecionales que la mayoría de los procesos de reforma les han entregado. Por el contrario, la tendencia común ha sido la de reproducir los modos de organización y trabajo del sistema judicial tradicional inquisitivo con todas sus rigideces. El problema es que esa tendencia se traspasa también a las policías judiciales haciendo perder el dinamismo que los órganos policiales requieren para la realización del trabajo que les es propio. Entonces si bien quizás se gana en confiabilidad, se pierde en flexibilidad y eficacia.

Hasta ahora, los procesos de reforma no parecen haber formulado un modelo de trabajo policial que se haga cargo de un par de cuestiones fundamentales: cómo abordar la cuestión de la enorme importancia del trabajo de la policía no especializada y cómo otorgar mayor confiabilidad a una policía que, a su vez, no pierda una definición de rol fuerte y que conserve y aún maximice estructuras flexibles y con importantes espacios de discrecionalidad.

m) Carencias de información

En general, los informes dan fundamentalmente cuenta de la información empírica levantada directamente por los equipos en el terreno por medio de las observaciones y entrevistas. En todos los casos, aunque con diferencias importantes, la obtención de información cuantitativa oficial ha sido una dificultad importante. Existe una enorme carencia de data acerca de las actividades de cada uno de los organismos. En algunos casos, los Ministerios Públicos tienen alguna información acerca de los casos que tramitan. En el caso de los tribunales, esa información es mucho más escasa. También ha costado mucho acceder a la información presupuestaria acerca de los costos de los diversos procesos de reforma, especialmente cuando se pretende desagregarla con el fin de tener una imagen acerca del mayor gasto involucrado en el cambio de sistema. Finalmente, cabe señalar que tampoco existen, salvo escasas excepciones, estudios que aborden la cuestión empírica desde cualquier perspectiva posible. La experiencia de este proceso de obtención de información confirma la percepción de que, en su mayor parte, la discusión acerca de los procesos de reforma se ha hecho sobre la base de argumentos puramente legales vinculados al análisis de las reglas, a su crítica de ciertos valores o a percepciones de la realidad, en general, no basadas en antecedentes sistemáticos. 

