

Sistemas Judiciales

Directores

Juan Enrique Vargas

Alberto Martín Binder

Comité Editorial

Christina Biebesheimer

Rafael Blanco

Carlos Cordovez

Alfredo Fuentes

Linn Hammergren

Luis Paulino Mora Mora

Luis Pásara

Hernando París

Carlos Peña

Rogelio Pérez Perdomo

Silvina Ramírez

Cristián Riego

© 2006 - Ediciones del Instituto
Talcahuano 256 1° Piso (C1013AAF)
Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 4372-0570
ediciones@inecip.org
www.inecip.org/ediciones

© 2006 - Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(562) 274-2933
info@cejamericas.org
www.cejamericas.org

Impreso en:
Verlap S.A. Producciones Gráficas
Cte. Spurr 653 - Avellaneda
Buenos Aires - Argentina

Impreso en Octubre de 2006

Hecho el depósito de ley
ISSN 1666-0048

Impreso en Argentina

La revista autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los artículos publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se indique la siguiente atribución: "Reproducido con autorización © Revista Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP"

| | |
|--|-----|
| ❖ PRESENTACION | 3 |
| ❖ TEMA CENTRAL | |
| <i>Justicia y corrupción</i> | |
| › Pedro Biscay: La justicia penal y el control de los delitos económicos y de corrupción. Experiencias argentinas. | 4 |
| › Yeny Villalba y Gisela Di Mónica: Transparencia judicial, seguimiento y monitoreo de casos desde la sociedad civil organizada. | 13 |
| › Alberto M. Binder: Corrupción y sistemas judiciales. | 18 |
| ❖ DOSSIER | |
| › La Convención Interamericana contra la Corrupción y los delitos previstos. Adaptación de normas penales por los países signatarios. | 22 |
| ❖ DEBATE | |
| › Implicancias de la generación de información judicial. | 29 |
| ❖ ENTREVISTA | |
| › Juan Enrique Vargas: Logros y desafíos del Ministerio Público chileno a un año de la entrada en vigencia de la reforma procesal en la región metropolitana. | 45 |
| ❖ NOTAS GENERALES | |
| › INECIP - CEJA: Informe evaluativo del plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata. | 48 |
| › Diego García Yomha y Santiago Martínez: La oralización de las decisiones durante la ejecución de la pena. | 68 |
| › Juan Enrique Vargas: La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas. | 73 |
| › Nataly Ponce Chauca: Modelos de gestión en el Ministerio Público para la coordinación con las organizaciones policiales en el marco de la reforma procesal penal. | 92 |
| ❖ Documentos | 108 |
| ❖ Reseñas bibliográficas | 109 |
| ❖ Noticias | 111 |
| ❖ Agenda | 115 |
| ❖ Política Editorial | 117 |

[Las opiniones vertidas en la revista son de responsabilidad de sus autores y no de las instituciones que la editan.]

Directores:

Juan Enrique Vargas, Alberto M. Binder

Editor:

Luciano Hazan

Coordinadora de Edición:

Ximena Catalán

Equipo Editorial:

Andrea Cabezón, Francisco Godínez Galay,
Agustín Territoriale, Bárbara Mastronardi,
Julia Mengolini

Diseño Gráfico y Diagramación:

Patricia Peralta

Traducciones:

Kate Goldman

Administración:

Pamela Varela, Ezequiel Griotto

CEJA

Holanda 2023,
Providencia, Santiago de Chile,
Tel/Fax: 274 2911/33,
E mail: info@cejamericas.org
Página web: www.cejamericas.org

INECIP

Talcahuano 256, 1° piso (C1013AAF)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,
Tel/Fax: (00-54) 1143720570,
E-mail: inecip@inecip.org
Página web: www.inecip.org

Una de las justificaciones centrales e históricas de las reformas de los sistemas judiciales ha sido la necesidad de recuperar la confianza de los ciudadanos, en el marco de una situación de crisis de credibilidad que se mantiene intacta de manera generalizada en los países de la región. De acuerdo a un indicador como el Latinobarómetro (2003), sólo el 20 por ciento de los latinoamericanos confían en el sistema de justicia.

Como sostiene Alberto Binder en su trabajo publicado en esta edición de *Sistemas Judiciales*, el costo de la ineficiencia es mucho más alto para el prestigio del sistema judicial cuando se observa en los casos de corrupción; en sus dos modalidades, tanto respecto de la corrupción interna de los sistemas como en la corrupción externa, que debe investigar y juzgar.

La organización judicial verticalizada y sus procesos secretos y escritos, los incentivos para la delegación de funciones en los sectores administrativos, generan un modelo óptimo para la pervivencia de las prácticas corruptas. Por ello el cambio en la organización judicial es inevitable para una verdadera política contra la corrupción.

De todas formas un sistema podrá, gracias a un proceso de reforma, ganar en eficiencia a la hora de resolver algunos delitos determinados, mientras mantiene su incapacidad para avanzar en estos casos de corrupción, complejos, que requieren especialización y estrategias diferenciadas por parte de los ministerios públicos. Las experiencias del CIPCE sobre recuperación de activos provenientes de hechos de corrupción y elaboración de bases de datos, y del Proyecto de Transparencia Judicial de INECIP Paraguay sobre el monitoreo y seguimiento de casos de corrupción, son dos ejemplos del aporte estratégico que se puede hacer desde la sociedad civil que se muestran también en este número de la revista.

Además, la posición de un sistema judicial frente a los desafíos de la corrupción puede erigirse en uno de los mejores indicadores para medir su independencia frente a otros poderes del estado y al poder económico, aun mucho más claramente que sobre la intangibilidad de los salarios y la reticencia a las cargas impositivas que suelen estar en la agenda de los sindicatos o colegios de funcionarios de los sistemas de justicia.

En esta edición, *Sistemas Judiciales* también presenta el debate realizado entre los miembros del Comité Editorial de la revista y del Consejo Directivo del CEJA en torno a las maneras de generar y aprovechar la información sobre los sistemas de justicia en la región, en una reunión conjunta realizada en Santiago de Chile el 15 de diciembre de 2005.

El primer año de la implementación de la reforma procesal penal en la región Metropolitana de Chile es el marco en el cual Juan Enrique Vargas, director ejecutivo del CEJA, analiza en una entrevista los logros y los desafíos del Ministerio Público de ese país.

La sección de notas generales incluye el informe evaluativo realizado por el INECIP y el CEJA respecto de la implementación en Mar del Plata, Argentina, de un plan piloto para la profundización del sistema acusatorio que se centró en la oralización de la investigación preliminar en una porción importante de los casos y en algunos avances en materia de gestión. Además, Diego García Yomha y Santiago Martínez destacan una experiencia innovadora de utilización de audiencias para resolver peticiones en la etapa de ejecución de la pena. Vargas, por su parte, advierte los objetivos de política pública que deben guiar la reforma a la justicia civil y señala ideas que deben inspirar la estrategia para conseguirlos. Finalmente, Nataly Ponce encara la problemática de la coordinación entre policías y fiscales al analizar la experiencia y estrategias de trabajo de las cuatro fiscalías regionales que comenzaron a funcionar en la Región Metropolitana de Chile a partir de la reforma. ■

**Equipo Editorial
de *Sistemas Judiciales***

Pedro M. Biscay

Director Ejecutivo del Centro de Investigación
y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE).

cipce@ceppas.org

La Justicia Penal y el control de los delitos económicos y de corrupción.

Experiencias Argentinas



Corruption involves both public sector crimes and offenses committed by economic actors. The efficiency with which corruption is handled by the judicial branch and the prosecutor's office is a clear indicator of the independence with which a given justice system addresses crimes related to economic and political manifestations of power.

"... la clave de la respuesta está en el modo en el que se desarrolla la lucha y la circulación de las elites económicas y políticas..."

Giulio Sapelli, Cleptocracia

I. Estado, Justicia y Corrupción

Las reformas de mercado en Argentina dejaron como resultado un proceso gradual de captura institucional del Estado por parte de los principales grupos económicos. La poderosa influencia que estos ejercieron y aún ejercen les permite condicionar los procesos de decisión, implementación de políticas y distribución de recursos públicos¹.

Asimismo, el reconocimiento de este fenómeno implica que las empresas tienen capacidad para manipular el mercado y el Estado, por lo que la corrupción debe ser entendida ante todo como un poder oculto que define las relaciones recíprocas entre la economía y la política². Por lo tanto la corrupción no es un problema de delitos cometidos

en el sector público, sino de aquellos relacionados con la criminalidad de los actores económicos.

Ahora, si la justicia es el garante último de los derechos fundamentales, la independencia del Poder Judicial depende de la capacidad que los jueces tienen de enjuiciar y sancionar los delitos cometidos por políticos en el ejercicio de sus funciones y por empresarios beneficiados con la extracción ilegal de rentas públicas.

Esta es la esencia y garantía última del Estado de Derecho, sencillamente porque la función política de la jurisdicción es controlar la legalidad de la política y el mercado, nulificar sus desviaciones y reparar sus consecuencias³.

Por ello, medir niveles de eficiencia en materia de persecución de la corrupción tanto en el Poder Judicial y el Ministerio Público, facilita la construcción de una muestra clara y reveladora de la capacidad e independencia del sistema de justicia frente a los delitos emparentados con el poder en sus manifestaciones políticas y económicas.

¹ Aspiazu, Daniel, *La captura institucional del Estado*, en Realidad Económica N° 189, Agosto de 2002; Calvo, Alicia, *El estado capturado*, Buenos Aires, Revista Encrucijadas. N° 19 - UBA, mayo 2002; Canavese, Alfredo Juan, *Corrupción organizada y asignación de recursos*, Rev. Desarrollo Económico, N° 180. Vol 45, Ides. Buenos Aires, 2006, p. 473 y ss.

² Véase el ensayo de Sapelli Giulio, *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre la economía y la política*, ed. Losada, Buenos Aires, 1998

³ Véase Ferrajoli, Luigi en Perfecto Andrés Ibáñez (editor) *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la Jurisdicción*, Editorial Trotta, Madrid, 1996.

II. El estudio elaborado por el Cipce

Sobre la base de las consideraciones precedentes, en el marco de los últimos dos años el Cipce desarrolló una detenida investigación sobre Justicia Penal y persecución de delitos de corrupción, cuyo propósito consiste en medir la capacidad de persecución del aparato de justicia frente a estos delitos.

Con este fin se elaboró una base de datos que reúne información sobre investigaciones judiciales en curso o que tramitaron en distintas jurisdicciones del fuero penal, y que permitió la construcción de un Banco Nacional de Datos contra la Corrupción y la Criminalidad Económica⁴.

La base almacena información de causas radicadas en los fueros ordinarios, federal, penal económico y penal tributario, a partir del año 1980 hasta la fecha.

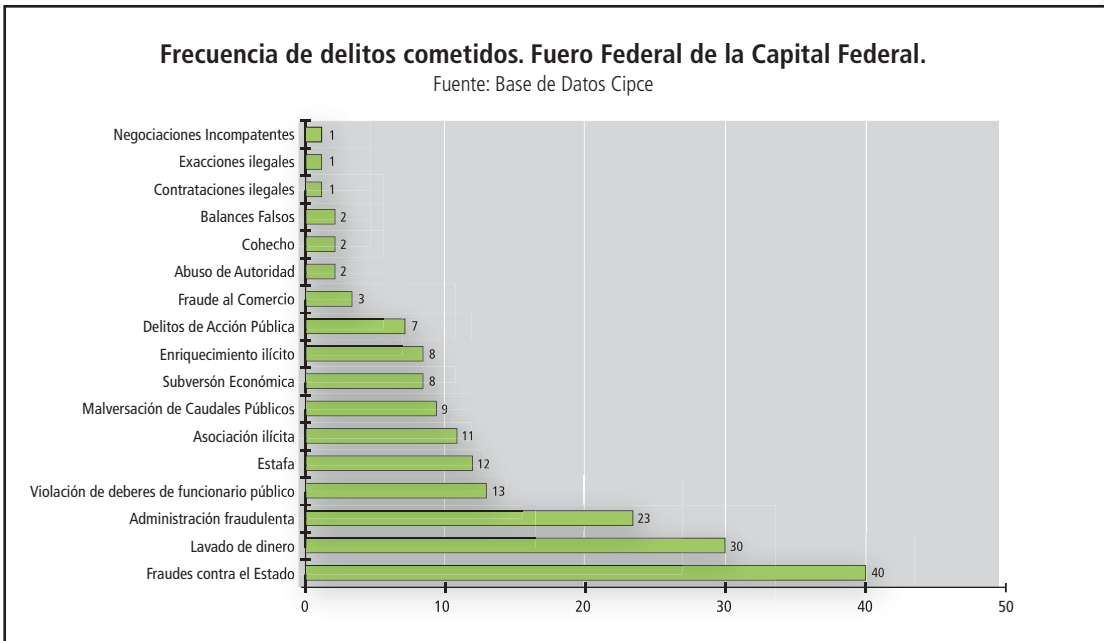
En lo que sigue se presentan algunos resultados de un muestreo de causas investigadas en el Fuero Federal de la Jurisdicción de la Capital Federal, donde tiene asiento el Poder Ejecutivo Nacional⁵.

La investigación se realizó sobre una muestra de 239 causas del total de las 800 que hasta el momento almacena la base de datos. Estas causas son representativas del fenómeno delincencial estudiado porque corresponden a los principales hechos de corrupción en los que están involucrados funcionarios públicos y empresarios de alto nivel jerárquico. A partir del reconocimiento de esta reciprocidad entre economía y política, entendemos conceptualmente a la corrupción como un engranaje dentro del fenómeno complejo de la criminalidad económica, por lo cual los delitos almacenados incluyen las modalidades clásicas de corrupción pero también los ilícitos clasificados dentro de la esfera delincencial económica.

A. Principales ilícitos detectados

El gráfico n° 1 muestra los delitos económicos y/o de corrupción que se han producido con mayor frecuencia en ámbito jurisdiccional de la Justicia Federal de la Capital Federal.

Gráfico N° 1



Se puede observar fácilmente que el fraude en perjuicio del estado (técnicamente administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública⁶) es la modalidad más frecuente de ilicitud, segui-

da por casos de lavado de dinero. Luego le siguen delitos de administración fraudulenta que no reúnen la particularidad de afectar el erario público; violaciones de deberes de funcionario público, estafa,

⁴ El proyecto se lleva adelante en el CIPCE: Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica, que es una ONG dedicada al desarrollo de políticas de recuperación de activos y el diseño de políticas en materia de prevención de estos ilícitos. Vease www.ceppas.org/cipce

⁵ La República Argentina adopta constitucionalmente una forma federal de gobierno, lo que significa que las provincias tienen autonomía política, deliberativa y judicial propia, excepto sobre determinadas materias que son delegadas al Gobierno Nacional. En materia de justicia implica que cada provincia tiene facultades constitucionales propias para organizar el sistema de administración de justicia.

⁶ El Código Penal Argentino tipifica el delito de fraude contra el Estado en el artículo 174.5 el que sufrirá prisión de dos a seis años el que: inc. 5). cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública.

asociación ilícita, malversación de caudales públicos, subversión económica, enriquecimiento ilícito, delitos de acción pública, fraudes al comercio, abuso de autoridad, cohecho, balance falso, contrataciones ilegales y negociaciones incompatibles.

Las investigaciones empíricas producidas muestran así que los delitos cometidos contra el Estado mediante maniobras fraudulentas representan aproximadamente el 40 % de los delitos detectados con la muestra, lo cual a su vez expresa una fuerte participación de las corporaciones empresarias en la corrupción. Esta modalidad ilícita, generalmente se efectúa a partir de contrataciones públicas con el sector privado para el desarrollo de proyectos de envergadura que luego desembocan en perjuicios fraudulentos contra el erario nacional. Se puede sostener entonces, que la corrupción es una modalidad ilícita en conexión con la criminalidad empresaria quedando incorporada estructuralmente como práctica comercial entre las corporaciones económicas y el Estado.

(...) los delitos cometidos contra el Estado mediante maniobras fraudulentas representan aproximadamente el 40 % de los delitos detectados con la muestra, lo cual a su vez expresa una fuerte participación de las corporaciones empresarias en la corrupción.

Más de un 80% de las causas se encuentran en etapa de instrucción y menos de un 5 % de casos resultaron en una condena. Para ser puntuales, 7 condenas sobre un total de 239 causas relevadas en la muestra.

Este indicador pudo ser corroborado cuando se proyectó para la totalidad de casos almacenados en la base de datos, al momento de realizarse la medición. Así, sobre un total de 750 casos almacenados al mes de octubre de 2005, solo en 14 causas se llegó a una condena definitiva como resultado de la tramitación del proceso penal, mientras que 439 permanecen en etapa de instrucción. El gráfico n° 2 muestra con exactitud la simetría de comportamiento del sistema judicial tanto a nivel federal como a nivel nacional.

B. El estado procesal de la justicia penal frente al delito económico y la corrupción

Como decíamos anteriormente un aspecto central para medir la independencia del sistema de justicia frente al poder político consiste en determinar sus niveles de eficiencia en la persecución de los delitos emparentados al poder.

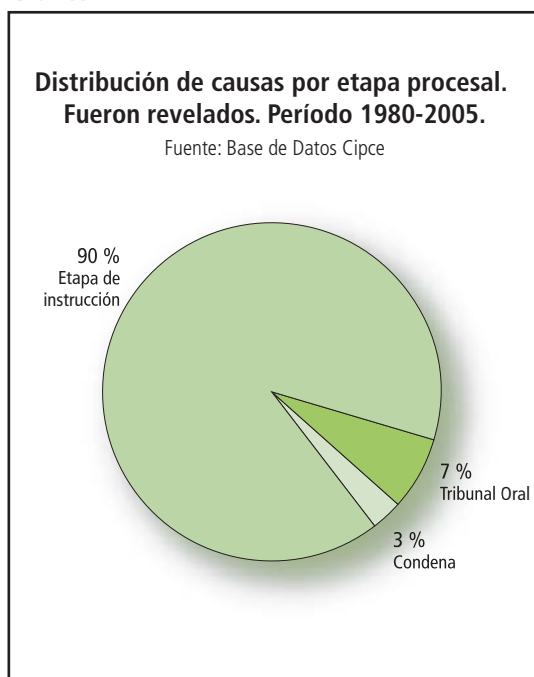
En la tabla n° 1 se presentan datos sobre el estado procesal de las causas relevadas para la muestra.

Estos datos son útiles a los efectos de medir la escasa capacidad de respuesta que han tenido los fiscales y los jueces en sus roles de acusar y juzgar delitos económicos.

Tabla N°1

| Estado procesal de las causas de corrupción | |
|---|--------|
| Fuente: Base de datos Cípcce | |
| Etapa procesal | Causas |
| Etapa de instrucción | 112 |
| Condenas | 7 |
| Plenario | 15 |
| Sentencia | 2 |
| Sobreseimientos | 84 |
| Sumario | 3 |
| Tribunal Oral | 16 |
| Total | 239 |

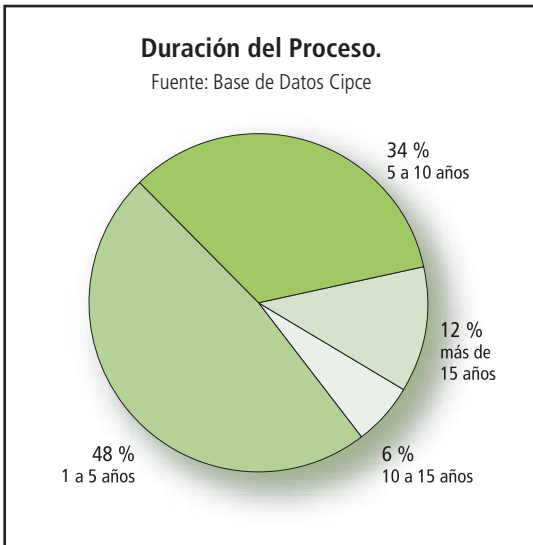
Gráfico N° 2



C. El tiempo de la justicia

También se calculó la duración de los procesos sometidos a investigación penal. Para ello se tomaron cuatro índices de medición temporal: a. casos de 1 a 5 años; b. casos de 5 a 10 años; c. casos de 10 a 15 años; y d. casos de más de 15 años.

Gráfico N° 3



Del análisis del gráfico se desprende la demora de estos procesos es una característica constante en casi todas las investigaciones. Se puede observar que la distribución de causas entre los índices temporales mantiene un comportamiento proporcional. El 12 % de causas con más de 15 años no ocupa el mayor porcentaje del gráfico, pero no por eso pierde un lugar principal. Dentro de esta región se encuentran los casos que mayor perjuicio generaron al Estado y la economía nacional, básicamente mediante vaciamientos bancarios.

Asimismo es reveladora la cercanía porcentual entre el 34 % de casos con duración de 5 a 10 años y el 48% de casos entre 1 y 5 años. Si se analiza con detenimiento se puede concluir que la prolongación del tiempo se extiende de tal manera que los casos de 1 a 5 años pasan a engrosar gradualmente la lista de casos en las demás regiones temporales. En ello incide de modo directo el estancamiento de los casos en la etapa de instrucción evidenciado en el gráfico anterior.

La medición del tiempo de duración de los procesos en las franjas temporales señaladas no puede pasar por alto la yuxtaposición de dos modelos de enjuiciamiento procesal totalmente distintos. Por un lado el modelo escrito regulado en el viejo Código de Procedimientos en Materia Penal inquisitivo y el modelo mixto del actual Código Procesal Penal de la Nación. Sin embargo, la presencia de esta segunda modalidad de organización del juicio no contribuyó a tornar más eficiente la tarea de investigación y sanción de estos delitos.

La reciente sanción de la ley 25.990 sobre interrupción de la acción

penal modificó el artículo 67 del Código Penal definiendo con exactitud las causales interruptivas. Si bien es saludable para el Estado de Derecho contar con un respeto del principio de máxima taxatividad legal (previo a la ley no se tenía claridad que actos procesales producían la interrupción lo que dio lugar a largos debates y a tesis amplias, eclécticas y restrictivas), la sanción de esta ley impactó directamente beneficiando con la prescripción a empresarios y funcionarios corruptos que estaban procesados en grandes causas. Así, durante el año 2006 aproximadamente 14 causas por corrupción fueron resueltas bajo esta forma anormal de culminación del proceso, lo cual expresa una vez más el fracaso del sistema actual para lograr la aplicación de la ley penal. Esta reforma normativa sobre el instituto de la prescripción omite una circunstancia esencial para la demostración de los ilícitos de corrupción: el valor probatorio que reviste la pericia contable. Su no inclusión como causal interruptiva revela o un desconocimiento absoluto de la materia por parte de los legisladores, o una actitud deliberada de favorecer a los sectores más poderosos de la estructura social argentina. Estas dos opciones conviven pacíficamente.

D. Algunos problemas detectados

La serie de indicadores presentados hasta aquí evidencian tres situaciones problemáticas. En primer lugar, un escaso nivel de condenas. En segundo lugar, un alto número de investigaciones concentradas en la etapa de instrucción de la causa; y en tercer lugar, una tendencia creciente a la prescripción de las causas por el transcurso del tiempo. Estos problemas detectados abren paso a una serie de problemas que es importante no perder de vista.

• Falta de entrenamiento suficiente para entender maniobras delictivas.

El personal a cargo de las investigaciones y de hacer aplicar la ley no posee en todos los casos los conocimientos técnicos de índole jurídica, contable y económico - financiera exigidos para comprender la totalidad de la maniobra delictiva investigada. Esta falta de capacitación suficiente dificulta el desarrollo de acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos dentro de los tiempos procesales previstos normativamente, porque no se cuenta con objetivos y una estrategia clara de investigación, lo cual repercute en una pérdida de recursos, eficiencia y desgaste innecesario.

La serie de indicadores presentados hasta aquí evidencian tres situaciones problemáticas. En primer lugar, un escaso nivel de condenas. En segundo lugar, un alto número de investigaciones concentradas en la etapa de instrucción de la causa; y en tercer lugar, una tendencia creciente a la prescripción de las causas por el transcurso del tiempo.

- **Dificultades para circunscribir con precisión el objeto procesal.**

La falta de capacitación suficiente y la naturaleza compleja de estas maniobras repercute también en la dificultad para circunscribir de manera precisa los hechos y el objeto procesal, condicionando así las posibilidades de obtener una investigación eficiente.

- **Problemas de valoración de la prueba útil.**

También estos problemas pueden explicarse por las dificultades que se presentan al momento de examinar y seleccionar el material probatorio adecuado a la hipótesis investigada. Aquí incide directamente la falta de precisión del objeto procesal y las dificultades para determinar qué tramos de la cadena de acciones, operaciones y actos jurídicos que configuran la maniobra revisten características de ilicitud y/o fueron decisivos para la realización del ilícito. Cuando no se tiene claro esto, se selecciona documentación de manera indiscriminada que luego no se puede valorar de manera efectiva. No toda evidencia es conducente, sino sólo aquella que demuestre el núcleo de ilicitud que tipifica la maniobra.

- **Proliferación de trámites incidentales.**

Otro inconveniente característico que repercute en la demora de los procesos y su conclusión en alguno de los tres escenarios señalados consiste en la estrategia generada por las defensas de los imputados que, mediante el abuso de los procedimientos incidentales generan falsos juicios que dilatan las investigaciones. En esta investigación se detectaron algunos casos en los que se habían presentado más de cien incidentales a lo largo de la causa.

- **Falta de un programa claro en materia de investigación.**

Si bien el Ministerio Público Fiscal es el órgano encargado de llevar adelante las investigaciones, los escasos resultados obtenidos en materia de condenas y elevación de causas a juicio, también muestran una ausencia total de una política clara de persecución penal de estos delitos. Este es un problema que forma parte de una condición estructural de los organismos de aplicación de la ley en la Argentina, que a lo largo de los años no han podido construir un programa político criminal contra este fenómeno delictual.

- **Falta de un modelo de persecución penal apto para enfrentar delitos de naturaleza económica**

El modelo de persecución penal vigente no es adecuado a la realidad específica que define estos fenómenos delictivos. Tanto la corrupción pública, como los delitos económicos y sus relaciones recíprocas, no pueden ser perseguidos con herramientas procesales organizadas para investigar delitos convencionales fundamentalmente porque una diferencia cualitativa entre estas dos esferas de ilicitud reside en que los primeros son de naturaleza compleja y transfronterizos, al involucrar diferentes jurisdicciones territoriales.

El crecimiento de acuerdos de cooperación y asistencia jurídica mutua que se viene produciendo en los últimos años muestran este problema. El punto es que no es suficiente con celebrar acuerdos de entendimiento entre países o leyes de cooperación recíproca, si no hay una contrapartida en el reconocimiento del tiempo que se “gasta” en tramitar un exhorto internacional, o un pedido de identificación de cuentas en el extranjero. Nuestro código procesal sigue pensado para investigar y perseguir delitos simples y localizados cometidos por personas físicas, por lo que no se asienta en el reconocimiento de este sustrato fáctico diferente.

A partir de estas explicaciones que revelan núcleos problemáticos esenciales sobre estas modalidades de ilicitud se puede concluir sin lugar a duda que el sistema actual de persecución penal fracasó en combatir la corrupción y los delitos económicos.

(...)
los escasos resultados obtenidos en materia de condenas y elevación de causas a juicio, también muestran una ausencia total de una política clara de persecución penal de estos delitos.

III. El universo amplio de delitos de corrupción en la justicia

A principios del mes de julio de este año, la Argentina presentó la respuesta al cuestionario elaborado por el Comité de Expertos de la OEA para dar seguimiento al proceso de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este documento, elaborado por la Oficina Anticorrupción refleja el estado normativo e institucional de la Argentina frente a tres cuestiones esenciales de la CICC⁷. Sólo nos referiremos brevemente a la tercera de ellas⁸, atinente a los actos de corrupción definidos en el artículo VI de la CICC y a la cantidad de causas seguidas en la justicia federal de la

⁷ El documento puede descargarse de la página <http://www.anticorrupcion.gov.ar/>: Respuesta de la República Argentina al Cuestionario en relación con las disposiciones de la CICC seleccionadas para ser analizadas en la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC. Documento enviado por la República Argentina a la OEA el 17 de julio de 2006.

⁸ Las otras dos preguntas formuladas en el cuestionario enviado a las autoridades institucionales están destinadas a evaluar la situación normativa e institucional del Estado en materia de compras y contrataciones y sistemas de protección de testigos.

capital por estos delitos. Como se puede ver en la Tabla N° 2 se informa un total de **3423 causas** y **5688 imputados** por los siguientes delitos: Administración infiel, fraude en perjuicio de la administración pública, asociación ilícita, cohecho, cohecho de magistrado, ofrecimiento simple de dadas, malversación de caudales, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, exacción agravada por los medios, concusión y encubrimiento. Estas son todas las modalidades típicas en que nuestro código penal recibe las figuras penales del artículo VI de la CICC.

Tabla N°2

| Cantidad de causas por corrupción en la Justicia Federal. Informados por la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Fuente: Oficina Anticorrupción | | |
|---|-------------|-------------|
| Año | Causas | Imputados |
| 2001 | 259 | 958 |
| 2002 | 762 | 1400 |
| 2003 | 548 | 891 |
| 2004 | 983 | 1159 |
| 2005 | 745 | 1017 |
| 2006 | 126 | 263 |
| Totales | 3423 | 2688 |

Si bien el número es mucho mayor que la muestra realizada en la investigación reseñada en el punto anterior, se observa una coincidencia de comportamientos en algunos datos relevados en la respuesta enviada por la Oficina a la OEA. Así por ejemplo se observa que el delito más investigado por la Justicia Federal es el fraude contra el Estado. En el gráfico n° 4 se puede ver que la modalidad típica del 174.5 representa el 73 % de los delitos detectados junto con el tipo del 173.7 de administración infiel, que en realidad representa la participación de los agentes privados en el ilícito.

Tabla N°3

| Frecuencia de los delitos investigados en las causas del 2001/2006. Fuente: Oficina Anticorrupción | |
|--|------|
| Art. 173 | 1 % |
| 174-5 173-7 | 73 % |
| Art. 210 | 2 % |
| Art. 256 | 4 % |
| Art. 257 | 0 % |
| Art. 258 | 1 % |
| Art. 259 | 0 % |
| Art. 260 | 2 % |
| Art. 265 | 3 % |
| Art. 266 | 2 % |
| Art. 267 | 0 % |
| Art. 268 | 11 % |
| Art. 277 | 1 % |

La cantidad de delitos detectados revela el arraigo de estas modalidades de ilicitud dentro de la estructura social del país, pero sobre todas las cosas la fuerte presencia de una práctica sostenida en el tiempo mediante la que se intercambian rentas políticas y económicas entre la política y el mercado, mostrando que estas dos esferas constituyen el núcleo del proceso de toma de decisiones. Sin embargo la alta cantidad de delitos detectados en este informe debería ser analizada también, a partir de la identificación y cuantificación de los casos de mayor perjuicio, evaluando el peso decisivo de los casos graves sobre el continente total de estos ilícitos; y, por otro lado registrando las empresas, bancos y funcionarios del sector público y privado involucrados en ellos en función a los fines político criminales y preventivos que incumben al control de esta esfera de criminalidad. Estos dos aspectos no suelen estar presentes en la racionalidad de los actores y órganos encargados de hacer aplicar la ley.

IV. Entre el perjuicio económico y el daño social causado

Otro elemento importante consiste en cuantificar el perjuicio económico producido por la delincuencia económica. El cálculo del perjuicio está construido en función de las estimaciones que efectúan los fiscales en los diferentes casos. Si bien puede objetarse que para la medición del perjuicio es necesario previamente contar con una condena o, por lo menos una pericia que verifique y calcule el perjuicio producido por un ilícito económico, el cálculo a partir de requerimientos técnicos del fiscal en nada oscurece el dato producido puesto que el mismo tiene un valor como indicador social del impacto dañoso del delito económico.

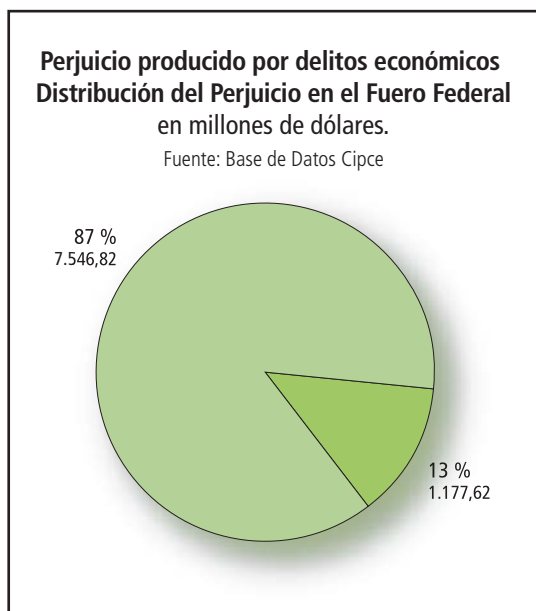
De acuerdo con los cálculos efectuados el perjuicio estimado para el período 1980-2005 asciende a 10.144 millones de dólares. Sobre el total de esta cifra, sólo en el fuero federal el perjuicio producido por los delitos económicos asciende a 8.724 millones de dólares. Aquí se analiza el total de casos almacenados en la base de datos.

Tabla N°4

| Perjuicio económico producido entre 1980 -2006 Fuente: Base de Datos Cijpe | | |
|---|-----------------|-----------------|
| Fuero | Cant. de causas | Perjuicio |
| Fuero Federal | 407 | 8.724,4 |
| Fuero Ordinario | 118 | 597,6 |
| Penal Económico | 131 | 603,4 |
| Penal Tributario | 84 | 215,7 |
| s/d | 10 | 3,5 |
| Total | 750 | 10.144,7 |

Si nos adentramos en el análisis de la distribución de este perjuicio dentro del fuero federal, comprobamos que del 86 % de este perjuicio, 7.546 millones, proviene de los delitos federales cometidos en el ámbito jurisdiccional de la Capital Federal, abarcando así el 87 % mientras que el 13 % restante se produce por delitos federales en otras jurisdicciones del país. El gráfico n° 5 muestra con claridad la afirmación antedicha.

Gráfico N° 4



La mayor concentración de perjuicio en delitos producidos en este ámbito jurisdiccional explica el lugar estructural que la corrupción juega dentro del funcionamiento de la criminalidad económica como proceso, puesto que esta jurisdicción presenta como característica principal que en ella tiene asiento el poder político central de la República. Como vimos antes, los delitos investigados dentro del fuero involucran en la mayoría de los casos a sectores empresarios y funcionarios públicos de alta jerarquía ministerial.

Esta cuantificación busca mostrar el daño social que estos delitos producen. El concepto de daño social hace referencia al daño que impacta sobre los sectores mayoritarios, víctimas o sujetos pasivos de los delitos económicos⁹, redefiniendo las relaciones entre el Estado y la sociedad al enriquecer a determinados sectores a costa de excluir a las franjas más débiles de la asignación justa y equitativa de recursos sociales básicos. Así se puede contrastar el perjuicio económico con indicadores sociales básicos como salud, educación y verificar en términos reales el costo del daño social producido.

En la tabla n° 4 se comparan el monto del perjuicio producido por delitos económicos entre los años 2001 y 2004 con relación a las partidas asignadas en el Presupuesto Nacional en los rubros salud y educación para esos años. Los montos están expresados en millones de pesos a valores corrientes.

Tabla N°5

| Daño social producido por delitos económicos | | | | |
|--|----------|----------|----------|----------|
| Fuente: Base de Datos Cipce | | | | |
| Concepto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Total Ley de presupuesto | 51.232,4 | 42.844,5 | 66.173,0 | 59.708,6 |
| Salud | 575,8 | 405,9 | 1.110,1 | 1.195,2 |
| Educación | 2.994,9 | 2.486,3 | 3.083,4 | 3.697,3 |
| Monto total del perjuicio | 2.348,0 | 330,5 | 304,2 | 1.639,5 |

Si observamos el impacto porcentual del monto del perjuicio sobre los rubros seleccionados se puede determinar que en el año 2001 el costo producido por delitos económicos es equivalente al 407.8 % del presupuesto de salud asignado a nivel nacional. Este comportamiento dañoso se mantiene estable durante el año 2002 cayendo luego al 211% y 196 % para los años 2003 y 2004. Es cierto que si analizamos las partidas presupuestarias asignadas entre el 2001 y 2004 vamos a notar un incremento creciente (de 575 millones de pesos en el 2001 a 1.195 millones de pesos en el 2004) no obstante lo cual no pierde entidad la magnitud que el perjuicio producido genera sobre esta área.

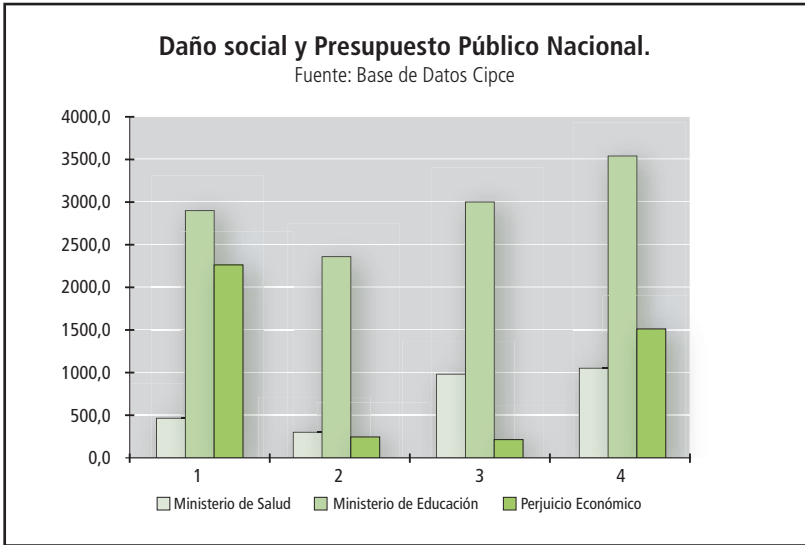
Tabla N°6

| Partidas presupuestarias | | | | |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Fuente: Base de Datos Cipce | | | | |
| Concepto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Total Ley de presupuesto | 4,6 | 5,5 | 3,5 | 3,9 |
| Salud | 407,8 | 578,4 | 211,5 | 196,4 |
| Educación | 78,4 | 94,4 | 76,2 | 63,5 |

En materia de educación, si bien el impacto negativo se mantiene en niveles que oscilan entre el 60 % y el 90%, en el año 2002 nos encontramos con un impacto del 94% en relación con el presupuesto asignado a educación. El gráfico n° 6 ilustra más claramente esta relación.

⁹ Cfr. David Baiquín, *Daño social en el delito económico, en Hans Welzel en el pensamiento penal de la modernidad*, Colección Autores de Derecho Penal, Dir. Edgardo Donna, ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005

Gráfico N° 5



Frente a este panorama, la construcción conceptual de la corrupción debe perder su ligazón directa con los modelos culturales, funcionales o económicos, para pasar a quedar anclada a partir del reconocimiento del poder gravitacional que el poder empresario posee a la hora de definir las reglas de juego en los mercados, y en el ámbito de decisión del poder político.

V. Viejas y Nuevas estrategias para controlar el crimen económico y la corrupción

Hasta aquí los datos. En estas breves líneas finales es importante resaltar una conclusión principal ya expresada en varias oportunidades en este trabajo. El sistema penal mostró su fracaso absoluto para reprimir los delitos económicos. La ausencia de condenas, la escasa cantidad de causas que pasan a juicio oral, el estancamiento de los procesos, su duración desproporcionada, y la lógica culminación de las causas en la salida prescriptoria muestran el fracaso del sistema, a la vez que evidencian que ni los fiscales ni los jueces tomaron las decisiones institucionales adecuadas para hacer efectiva la aplicación de la ley en los casos.

La percepción negativa de la corrupción se profundiza en contextos de impunidad como los que se evidencian a partir de las investigaciones reseñadas. Diez mil millones de dólares de perjuicio, menos de

un 5 por ciento de condenas, 5688 imputados, deberían ser tomados en serio por los organismos encargados de diseñar la política criminal del Estado, que hasta el momento no han advertido la magnitud ni los efectos del problema.

Frente a este panorama el Cipce impulsa alternativas y acciones institucionales tendientes a generar una nueva estrategia capaz de afrontar este problema complejo, dinámico y difícil de asir. Para ello se trabaja básicamente en tres líneas de acción simultáneas:

A. Atacando las finanzas criminales

En primer lugar promoviendo acciones legales y políticas públicas dirigidas a recuperar los fondos públicos robados por corruptos y empresarios ilegales, mediante la persecución de los bienes de origen ilícito de manera independiente al enjuiciamiento penal por la acción delictiva. Esta herramienta novedosa ha sido utilizada en diversos países afectados por corrupción arrojando resultados exitosos¹⁰, por lo que hoy es reconocida en los principales instrumentos normativos anticorrupción y antilavado de activos¹¹. Perseguir el bien mediante acciones *in rem*¹² es un modo sencillo de obtener una solución razonable en términos de justicia sustantiva frente a las dificultades reseñadas en materia de persecución del delito, especialmente si tenemos en cuenta el factor temporal y la prescripción de causas como modo anormal de terminación del proceso.

¹⁰ Caso de Ferdinand Marcos en Filipinas, el de Jean Claude Duvalier en Haití, el de Sani Abacha en Nigeria, el de Alberto Fujimori de Perú

¹¹ Así la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Convención de Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999, la Convención Interamericana contra la Corrupción, las 40 Recomendaciones de GAFI, y las 9 Recomendaciones Especiales de GAFI sobre Financiación del Terrorismo

¹² Dee R. Edgeworth, *Asset Forfeiture - Practice and Procedure in State and Federal Courts*. ABA Publishing

B. Promoviendo Redes Preventivas

En segundo lugar, los problemas y debilidades detectados en las dimensiones preventivas de los sectores público, comercial y financiero, plantean la necesidad de construir redes preventivas de almacenamiento, intercambio y análisis de información sobre empresarios, funcionarios y personas jurídicas vinculados a maniobras delictivas. Existen muchos casos de funcionarios públicos que poseen una trayectoria poco transparente en el sector privado y que, una vez llegado al sector público quedan nuevamente vinculados en maniobras de corrupción.

En este sentido la propuesta del desarrollo de un banco de datos busca enlazar y cruzar informaciones de diferentes fuentes de la que puedan servirse los organismos encargados del control para efectuar una especial vigilancia financiera sobre movimientos y operaciones bancarias y comerciales. Asimismo, la recolección de información sobre crímenes económicos y casos de corrupción debe ser tenida en cuenta para la elaboración de programas de prevención de la criminalidad económica. Esta tarea debería estar a cargo de una agencia especializada de investigación de estos delitos, que haga del proceso de recolección/análisis de datos y de la planificación de objetivos, tácticas y estrategias de investigación sus activos más poderosos¹³.

(...)

la propuesta del desarrollo de un banco de datos busca enlazar y cruzar informaciones de diferentes fuentes de la que puedan servirse los organismos encargados del control para efectuar una especial vigilancia financiera sobre movimientos y operaciones bancarias y comerciales.



C. Incentivando la reparación del daño social producido a las víctimas

El impacto de delito económico también produce víctimas, aún cuando sus efectos no sean visibles de manera directa como sucede en los delitos convencionales. En este sentido el ensayo efectuado al comparar y relacionar el perjuicio económico producido por el delito con rubros del presupuesto nacional da cuenta del desarrollo de una estrategia de cuantificación y visibilización de las víctimas producidas por los delitos económicos.

(...)

el objetivo de la recuperación de bienes ilícitos debe reinvertirse en el desarrollo de políticas públicas, puesto que el robo de fondos al erario nacional significa desfinanciar las capacidades y potencialidades institucionales del Estado.

Lejos de algunas concepciones que tienden a asociar los costos de la corrupción con su impacto negativo en el crecimiento y la inversión¹⁴, el principal efecto que esta produce es daño social. Este

es un tema complejo de trabajar aquí, por lo que nos limitamos a señalar que el objetivo de la recuperación de bienes ilícitos debe reinvertirse en el desarrollo de políticas públicas, puesto que el robo de fondos al erario nacional significa desfinanciar las capacidades y potencialidades institucionales del Estado. ■

¹³ Leigh Edward Somer, *Economic Crimes - Investigative Principles and Techniques*. Clark Boardman Company LTD. New York, 1984.

¹⁴ Cfr. Mauro Paolo, *Corruption and Growth - Quarterly Journal of economics* N° 110, 1995, p. 618 - 712.

Yeny Villalba y Gisela Di Mónica

INECIP Paraguay

ywillalba@inecip.org.py / dimodica@gmail.com

Transparencia judicial, seguimiento y monitoreo de casos desde la sociedad civil organizada



INECIP Paraguay implemented the Judicial Transparency Project in order to involve civil society in monitoring and following up on corruption cases. The main purpose of the project was to promote responsible participation in judicial processes and to closely follow serious cases of corruption until sentences were issued. Project organizers were careful to ensure that judicial operators would not perceive these activities as an attempt to limit their independence and impartiality.

1. Antecedentes

Cuando en febrero del año 2004, nos convocan a formar el Equipo Jurídico del Proyecto Transparencia¹ Judicial del INECIP Paraguay, dentro de todos los objetivos planteados para el trabajo en red, el principal desafío consistía sin lugar a dudas, en incidir en la articulación y la movilización de las organizaciones de base, hacia un modelo de participación más directo en ese mismo sistema, donde hasta ahora parecía casi excluido por los mismos agentes.

Cómo motivar la participación responsable de una sociedad civil en procesos inclusive judiciales, casos relevantes o paradigmáticos y seguirlos responsablemente de cerca hasta las decisiones sobre casos graves de corrupción, sin que esto sea percibido por los magistrados y las magistradas como un atropello a su independencia, su imparcialidad, objetividad y pueda ser compaginado perfectamente con el ideal de justicia.

Iniciar el camino para la transparencia y la participación de la sociedad civil -que hasta ese momento estaba todavía casi ausente desde planteamientos de interés colectivos de casos de corrupción- hacia el

monitoreo y seguimiento de casos de la mano del garantismo, incidiría en la mayor información ciudadana y aumentaría la seguridad en el sistema que brinde la mínima satisfacción a los reclamos y evite también con esto ser blanco fácil de manipulaciones mediáticas, en los casos graves denunciados.

2. Metodología

Decidimos facilitar un proceso de casi dos años, ayudadas por la metodología de la sistematización de experiencias, la investigación - acción participativa, bilingüe (guaraní – castellano) al interior de las organizaciones de la sociedad civil en puntos claves del Paraguay, posible también gracias a una alianza con la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual también saldría fortalecida en la estandarización y registro de todo su proceso de trabajo.

2.1. El itinerario en varias fases:

2.1.1 Mirando internamente: Desde un diagnóstico del método de seguimiento y monitoreo de casos que realizaban las organizaciones de

¹ El Proyecto Transparencia Judicial fue ejecutado por el INECIP PARAGUAY desde octubre de 2003 a septiembre de 2005 con la cooperación técnica de USAID Paraguay. www.inecip.org.py/transparencia

la sociedad civil en Paraguay en el año 2004, priorizando una organización: La Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), a través de varias reuniones y encuentros de intercambio.

2.1.2 Mirando externamente: Realizando una investigación en países “con democracias en construcción” como el nuestro, pero con buena experiencia de trabajo y acciones desde las organizaciones de la sociedad civil. El equipo jurídico del Proyecto Transparencia Judicial visitó a organizaciones que luchan contra la corrupción en El Salvador y Guatemala, realizó consultas “on web” de experiencias y procesos a nivel regional en el seguimiento y monitoreo de casos.

Esta fase ayudó al proyecto a familiarizarse con las experiencias internacionales y a buscar ideas innovadoras que puedan ser intercambiadas entre las organizaciones de América Latina y el Paraguay.

2.1.3 Revisando las prácticas, reviendo la historia: Con alrededor de siete talleres de sistematización de experiencias en el seguimiento y monitoreo de casos, donde se pudieron revisar las prácticas, desde una mirada crítica y positiva de aprendizaje, se concretó en 18 pasos principales el proceso de seguimiento de casos de las organizaciones de base.

2.2. Talleres participativos locales

Con ayuda de los talleres, se ha podido evaluar que existen casos complejos para dar seguimiento y otros más sencillos, que por la naturaleza e implicancia necesaria no requieren un seguimiento tan riguroso, por lo que los pasos que se presentaron como una guía, pretendieron ser de los más flexibles, abiertos a los ajustes y capacidades que se requieran para cada caso: antes de empezar el seguimiento, para asumir el seguimiento, para presentar públicamente el caso y para fortalecer el seguimiento de casos de corrupción pública.

2.3. Material disponible

Dejar un material de difusión concreto colaboraría en el trabajo cotidiano y fue por eso que se elaboró a partir de todo el proceso la “guía para el seguimiento y monitoreo de casos, desde la sociedad civil organizada”, contando además con reuniones de validación de la propuesta, para comprender que la

movilización social y el control de casos, requiere de organización y estrategias que creímos puntualizar con acciones identificadas. El mismo proceso de elaboración supuso aprender y crecer participativamente en el “hacer”.

3. Reconocer la experiencia, mirar para adelante

La cuestión de la estandarización de estrategias, no quería significar tampoco la idea de cortar la creatividad sino muy por el contrario, en

La cuestión de la estandarización de estrategias, no quería significar tampoco la idea de cortar la creatividad sino muy por el contrario, en ayudar a aprender de las prácticas e ir avanzando en ideas innovadoras de trabajo

ayudar a aprender de las prácticas e ir avanzando en ideas innovadoras de trabajo, revisar también los “conceptos” lo que entendían las mismas organizaciones base por “seguimiento” y “monitoreo de casos”.

Necesitábamos dejar claro para todos, lo que significaba para cada activista en el control de bienes del estado, -“hechos y casos”, “actitud y decisión de la organización para dar

seguimiento” y cómo analizar los “resultados” de la movilización.

Dividir los pasos desde la detección del caso, el seguimiento y el “monitoreo” de casos, que finalmente se determinó colectivamente como *“la observación técnica-jurídica de uno o varios procesos de seguimiento de casos; la mirada objetiva a las prácticas –decisiones y acciones– para llegar a un resultado, conforme a la ley, los procesos legales preestablecidos y las capacidades de la organización para realizar las acciones”*.

Se ha identificado que: quien “monitorea los casos” directamente no realiza el seguimiento de un caso. Monitorear los casos es acompañar, apoyar, orientar y sugerir a las organizaciones de base, para la toma de decisiones y la realización de acciones.

La guía además de plasmar los conceptos partidos de la experiencia: “hechos y casos”, plantea que en el interior de la organización de base se pueda discernir: *“¿Este hecho es relevante o no para que se considere un caso a dar seguimiento?”* Esto porque han ocurrido situaciones donde organizaciones muy nuevas, han iniciado procesos de seguimiento y monitoreo de casos, que luego les han absorbido más de la expectativa, llegando a *“quemar a cada integrante”* prematuramente por la falta de estrategias o el asumir responsabilidades mayores que sus disponibilidades.

Ser conscientes de las capacidades de la organización, puede prevenir la desmotivación en la movilización, por lo que fue necesario visualizar mecanismos de participación en decisiones claves relacionadas a derechos de ciudadanía.

Se presentó un esquema práctico y simple:

Hecho(s)



Análisis de relevancia



Decisión de la organización:

· Para considerar el “hecho” como “un caso” (si es relevante) y para dar “el seguimiento”.

Se ha tratado de animar, pese a las dificultades y a la “deliberación práctica” para dar el seguimiento a un caso y monitorear objetivamente cada acción.

La guía plantea la posibilidad que se “vuelvan a los objetivos de la organización” cada vez que se presentare un caso que pueda resultar muy “interesante” pero sin que finalmente desvíe y quite fuerza a otras movilizaciones o seguimientos de casos ya iniciados y no concluidos por la misma organización.

Con la pregunta básica y a la vez necesaria de *¿Cómo saber cuándo los hechos son relevantes?* integrantes de la organización base, tendrían al menos una señal de “parar la marcha”, mirar los criterios y tomar las decisiones más acertadas.

“Cuando los hechos son importantes, significativos, destacados. Se deben tener criterios preestablecidos -o ayudar a construirlos, establecerlos, registrarlos-, así como la información que posibilite clasificar los hechos. No todos los hechos que ocurren pueden ser tenidos en cuenta para dar un seguimiento, no todos los hechos que observamos son relevantes para que constituyan un caso de seguimiento”.

“Se deben valorar los datos y situarse como organización, es decir, saber qué corresponde hacer a cada quien (no suplir funciones públicas), hasta dónde puedo implicarme personalmente, hasta dónde puede implicarse mi organización o qué esperamos lograr con la investigación de este caso, si se confirma nuestro supuesto”.

Otra cuestión que aparecía fuertemente en los talleres de intercambio de experiencias, fue la constante de mezclar “hechos” con “resultados esperados”, y las conclusiones apresuradas podrían llegar a ser inclusive perjudiciales: *“cuando vemos una situación—hecho o determinados hechos, relacionados a per-*

Ser conscientes de las capacidades de la organización, puede prevenir la desmotivación en la movilización, por lo que fue necesario visualizar mecanismos de participación en decisiones claves relacionadas a derechos de ciudadanía.

sonas— puede ocurrir que apresuradamente solicitemos directamente un resultado. Debemos saber que un caso puede derivar en una o varias instancias institucionales resolutorias, según las características—datos y situación en general—, ...(..). la detección del hecho, todavía debe pasar un largo recorrido: Desde la detección a la investigación y la resolución”.

4. Una movilización, dividirla en partes

Desde el análisis colectivo, hemos separado movilización:

- Antes de presentar un caso a alguna instancia de resolución institucional, sensibilizando e instando a otras organizaciones o instituciones para la presentación del caso;
- Durante el proceso de resolución de las instancias: acompañando el desarrollo del proceso, después de presentar el caso;
- Después del proceso, independientemente que el caso haya sido resuelto o no, sistematizando la experiencia, reviviendo los casos que sirvan de referencia con el objetivo de integrarlo a la memoria histórica y/o agrupándolos con casos similares para lograr una mayor incidencia.

Creímos importante incluir todas estas conclusiones en la guía, como en una etapa inicial que pueda reflejar “por qué se pensó así”, por qué se tomó esta decisión o por qué ayudará este trabajo.

Asimismo se ha reflexionado que cuando una movilización social implica a la organización, ésta puede pasar por tres etapas en cada caso:

- *Primera etapa:* Sensibilización interna y contactos con alianzas o redes sociales de influencia.
- *Segunda etapa:* Presentación pública del caso.
- *Tercera etapa:* Seguimiento de los resultados del caso, desde la entrega de toda la información a la primera institución pública que debe intervenir en el caso, hasta la resolución definitiva del mismo —que puede ir hasta las últimas instancias internacionales—. Las instancias resolutorias institucionales locales o internacionales pueden ser judiciales o extrajudiciales.

Ha resultado interesante en todo este proceso, detectar los límites que tiene la organización en cada etapa para la motivación a la denuncia y la construcción de un caso. Se partió de aspectos sencillos desde *“cómo hacer una denuncia, así como la*

información básica a reunir cuando se inicia una investigación, qué debe contener la denuncia, indicar con qué información se cuenta para demostrar lo que sucedió, etc.”

No se ha dejado de lado la necesidad de incluir que existen situaciones nuevas que afectan a la ciudadanía: *“Puede darse también un caso que aparentemente no cuenta con una instancia de resolución o vía procesal preestablecida porque simplemente es un caso que nunca se ha dado o que sí se ha dado, el interés ciudadano en encontrar una respuesta dentro del Estado de Derecho es reciente”.*

Y es así que se ha animado en la redacción a la iniciativa legislativa y a un observatorio de situaciones que identifique *“Cuando una instancia no puede decidir sobre la cuestión porque su ley de aplicación de funciones le restringe sobre el caso a resolver y escapa a las posibilidades de solución que tiene(n) la(s) institución(es) a donde se recurre, nos encontramos ante un caso en el que aunque legalmente quizá no sea posible plantearlo vía judicial, se pueden generar movilizaciones sociales capaces de incidir, crear leyes, sacar al debate ciudadano la cuestión de interés, relatar la situación, su importancia, cómo está afectando a la ciudadanía –víctimas– y que el Estado y la ciudadanía toda encuentren un camino, una vía de solución legal y de respeto a la dignidad humana”.*

Otra aclaración que fue útil en los talleres y encuentros fue la de encontrar la estrategia para plantear la solución de un caso a una instancia correspondiente. Diferenciar los conceptos, “Casos e instancias” ha sido un ejercicio efectivo.

Se ha reconocido que:

- La movilización ciudadana puede darse paralela e independiente a las acciones realizadas ante las instancias procesales preestablecidas: Sensibilizar, movilizar a la ciudadanía, generar opinión pública, recurrir a la prensa, entre otras.
- La movilización ciudadana ante las instancias legales, procesales preestablecidas- Administrativas, Civiles, Penales, etc.: Denunciar/ petionar/ demandar/ querellar, acompañar institucionalmente el caso en la Municipalidad, Contraloría General de la República, Ministerio Público, Policía, Juzgado en lo civil, penal etc., Procuraduría General de la República, entre otras.

(...)

las organizaciones deben apuntar siempre -y aunque casi todo sea urgente- a la "planificación" ...

5. Apuntar siempre a la planificación

Casi de manera natural, se identificó que la planificación es lamentablemente una conocida debilidad en el seguimiento.

Y es por eso que como criterio, se requirió dejar plasmado que las organizaciones deben apuntar siempre –y aunque casi todo sea urgente– a la “planificación”: *“Una vez detectado un caso, el siguiente paso sería proyectar y saber por cuáles instancias creemos puede recorrer el caso, PLANIFICAR nuestras acciones y definir hasta dónde nuestra organización estará dispuesta a continuar. En este momento, podemos recurrir al Monitor de casos, los asesores jurídicos con los que cuenta la organización, ya sean de manera permanente o como consultores externos”.*

“Planificar estratégicamente encamina a las demás acciones que se irán desarrollando hasta la finalización del seguimiento del caso. Todas las acciones deben ser estratégicas y de presión política social para ejercer un control ciudadano eficaz, que ayude a proteger los intereses de la ciudadanía, fortaleciendo el Estado de Derecho”.

“La visión, misión, valores y principios son los primeros indicadores del lugar donde se ha decidido incidir social y políticamente como organización y son las luces que encaminan de manera más específica el universo de espacios propicios para ejercer el control esperado y de manera permanente. La organización debe dar el paso de la PLANIFICACIÓN y una vez decidida en realizar el seguimiento del caso, consciente de sus recursos –los disponibles y alcanzables– y otras capacidades internas”.

6. Los 18 pasos

Presentamos un fragmento de la principal guía, pasos para el seguimiento y monitoreo de casos, desde la sociedad civil organizada, la cual se encuentra disponible en la página web del INECIP Paraguay www.inecip.org.py/transparencia, la propuesta de seguimiento y monitoreo de casos, partida de la experiencia ciudadana:

Antes de empezar el seguimiento

- 1) Revisar los materiales previos para empezar el seguimiento... principalmente la planilla de anotaciones.
- 2) Contar con un sistema predefinido de recepción de casos.
- 3) Derivar los casos que la organización no puede dar seguimiento.

Para asumir el seguimiento

- 4) Buscar mecanismos para obtener más datos relacionados al caso.
- 5) No todos los casos que interesan pueden darse seguimiento: PRIORIZAR LOS CASOS.
- 6) Buscar el apoyo en la organización y las redes de las que forma parte.
- 7) Empiezan a generarse las informaciones claves en el seguimiento del caso: ¿Qué hacer?
- 8) Analizar las pruebas obtenidas.

Para presentar públicamente el caso

- 9) Preparar la presentación pública del caso.
- 10) Al presentar un caso: Respetar y acompañar los plazos determinados en la ley.
- 11) Cuidar la información.
- 12) Monitorear el seguimiento de casos.

Para fortalecer el seguimiento

- 13) Registrar y ser corresponsables en la construcción de la memoria histórica del seguimiento de los casos.
- 14) Recurrir a experiencias de seguimiento de casos a través de la web: Sistemas informáticos disponibles para el seguimiento de casos.
- 15) Preguntar constantemente las novedades –avances, resoluciones, resultados de peritajes etc.– del caso.
- 16) Tratar de mantener viva la opinión pública.
- 17) Hacer un resumen del caso.
- 18) Sistematizar la experiencia.

7. Algunas observaciones

A partir del paso 10, después de la presentación de un caso, fue necesario ubicar de nuevo las dos situaciones en donde se encuentra la organización, una vez tomada la decisión de dar seguimiento. Sucede que a veces los integrantes de las organizaciones por desconocimiento desconfían de todo el proceso y pierden el interés, concluyendo que todo acaba nuevamente en el “*opa rei*” o acaba debilitado, sin resultados.

- “*Termina una etapa de trabajo más interno de la organización –Recepción de casos a nivel interno, detección, recolección de datos y pruebas, análisis y finalmente la presentación pública del caso ante las instancias pertinentes–.*”

(...)
el uso de planilla informática se exhorta a mirar como una herramienta posible y aplicable (...) y las organizaciones no deben quedar fuera de los usos informáticos y medios de control a través de la web.

- *Comienza un nuevo proceso: Cada caso conforme sus características debe cumplir con ciertos actos y plazos procesales. La institución acaba de tomar conocimiento de los hechos de manera más activa y comprometedora ante la organización y por ello la organización deberá estar atenta a los resultados que se obtengan por su gestión.*

La institución pública cuenta con un sistema, –una organización interna que debe ser respetada. Aunque muchas veces parece que algunos mecanismos son innecesarios o muy burocráticos es sólo un punto de vista externo, pero quizá para la institución existe una razón organizacional”.

El registro y la corresponsabilidad de la memoria histórica del trabajo, no pudieron estar ausentes, necesarios en el desarrollo de un sistema de comunicación tanto externa e interna, por lo que se insta a registrar datos de los casos que son seguidos por los integrantes de la organización, para que la información resumida pueda ser observada y considerada.

Por primera vez y aunque no sea común en el interior de las organizaciones, el uso de planilla informática se exhorta a mirar como una herramienta posible y aplicable, eso también con la visión que la mayor cantidad de información estará pronto en las páginas web de las instituciones públicas y las organizaciones no deben quedar fuera de los usos informáticos y medios de control a través de la web.

Con sistematizar la experiencia, quisimos divulgar además el interesante marco teórico de la sistematización de experiencias y una guía que nos ha ayudado en la metodología. Sistematizar es: “Registrar, de manera ordenada, una experiencia que deseamos compartir con los demás combinando

el quehacer con su sustento teórico, y con énfasis en la identificación de los aprendizajes alcanzados en dicha experiencia”.

Dejamos así esta experiencia de trabajo, que con la colaboración del Monitor de casos de la Red de Contralorías Ciudadanas Fernando Martínez y cada una/o de los integrantes de las organizaciones que participaron en los talleres, con quienes nos nutrimos de experiencias, aprendimos y seguimos avanzando en una cada vez mejor calidad de justicia en el Paraguay, con la participación directa de la ciudadanía. ■

Alberto M. Binder

*Director Ejecutivo del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)
Miembro del Consejo Consultivo del INECIP. Director de Sistemas Judiciales.*

inecip@inecip.org

Corrupción y Sistemas Judiciales¹



Corruption is a structural problem that has a clear impact on organizations' form and rules. Due to the composition of judicial organizations, corrupt practices are seldom visible in these agencies. As a result, the modernization, efficiency and democratization of judicial institutions are essential conditions for the introduction of truly comprehensive anti-corruption policy.

Nos encontramos en una época en la cual la palabra “corrupción” tiene muchos significados y un alto componente emocional. Para algunos, el problema de la corrupción es un problema moral. En cambio, según otra perspectiva, el problema de la corrupción debe ser planteado en el contexto organizacional: es la forma y la cultura de la organización la que no sólo cobija sino que estimula los actos de corrupción.

Según una tercera perspectiva, circunscribir el problema de la corrupción al ámbito organizacional supone desconocer que detrás de un funcionario corrupto hay otro que es quien corrompe. Ello vincula a la corrupción con otras realidades externas a la propia organización, en particular al modo como generan negocios y riquezas en nuestros países.

Todo esto nos demuestra que detrás de la palabra “corrupción” existen muchas realidades pero, en todos los casos, se trata de un problema estructural que afecta desde el modo de generar riqueza hasta la ruptura de valores tradicionales, pasando sin duda por la forma de las organizaciones y sus reglas implícitas.

Los sistemas judiciales, por su parte, no sólo no han estado al margen de este problema sino que lo han enfrentado desde una doble perspectiva. Por un lado combatiendo sus propias corrupciones; por el otro, avalando y permitiendo aquéllas que debiera controlar y castigar.

Esta doble dimensión del tema de la corrupción en los sistemas judiciales hace que la percepción del problema por parte de los observadores externos esté influida por cada una de esas dimensiones y repotenciada por ello.

Por una parte, el observador percibe los niveles de corrupción del propio sistema judicial; pero, por la otra, también percibe que ese sistema judicial nada hace respecto de la corrupción en otros sectores del Estado y ello se le aparece como una nueva forma de corrupción aunque en muchos casos no sea más que la ineficiencia normal del propio sistema. El costo de esa ineficiencia es mucho más alto para el prestigio del sistema judicial, ya que en la gran mayoría de los casos va a ser percibido como complicidad y corrupción.

**(...)
el problema de la corrupción debe ser planteado en el contexto organizacional: es la forma y la cultura de la organización la que no sólo cobija sino que estimula los actos de corrupción.**

¹ Trabajo presentado en el marco del proyecto sobre Reforma Legal y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Programa de Educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, julio 2002.

Este análisis no debe ser entendido en el sentido de que la corrupción dentro del sistema judicial es sólo un problema de percepción externa. Al contrario; en los últimos años, en cada uno de los países se podrían encontrar muchas razones objetivas que demuestran que existen niveles de corrupción cuya extensión y profundidad es muy difícil de generalizar.

Por otra parte, el grado de impunidad que existe ante hechos flagrantes de corrupción es tan grande que ya es difícil explicarlo en términos de la tradicional ineficiencia, aunque en realidad esa sea la causa.

Aun sin tomar partido por ninguna de las perspectivas de análisis sobre la corrupción, en todos los casos se reconoce que el modelo de organización siempre cumple alguna función importante –y, en general, determinante– en el problema de la corrupción. La organización judicial es justamente un modelo de aquellas organizaciones en cuyos pliegues las prácticas corruptas se esconden, se mimetizan con la administración informal y primitiva, y por lo tanto se vuelven invisibles. Por eso, el cambio en la organización judicial no es sólo un problema de la modernización, la eficiencia y la democratización de las instituciones judiciales sino que también es una de las condiciones esenciales para una verdadera política anticorrupción en el sistema judicial.

En cuanto al problema de la corrupción en los sistemas judiciales, él ha quedado atrapado muchas veces en la visión moralista. De este modo, su preocupación central ha sido modificar los sistemas de nombramiento y remoción de los funcionarios judiciales. El poco éxito que han tenido estas políticas debe llevar a una revisión de ese modo de encarar el problema. No porque se deje de actuar sobre la selección del personal de los sistemas judiciales o se abandone la educación y prédica ética sino porque, si no se modifican otras condiciones estructurales –tales como el contexto organizacional o la situación económica– las posibilidades de que esas prácticas terminen por reaparecer son muy altas. Un enfoque complejo, estructural y una intervención enérgica y múltiple, que trabaje tanto en los casos concretos como las condiciones que lo favorecen parece un camino más rico para los próximos años.

Por otra parte, así como es complejo el problema de la percepción externa de la corrupción en los sistemas judiciales, también existen variables que distorsionan la percepción interna sobre esa misma corrupción. El primer punto a destacar es el modo como se vive al interior de las instituciones judiciales el problema de la ilegalidad de las rutinas. Las organizaciones judiciales producen diariamente

miles de actos ilegales: actas con falsedad ideológica, incumplimiento de plazos, violación de garantías constitucionales, etc. Ellas son, en su gran mayoría, producto de la deficiente organización del trabajo y del anacronismo de los procedimientos. Sin embargo, los propios jueces y funcionarios viven esta situación anómala como un problema de menor importancia, sin saber que ello supone una forma de insensibilidad hacia la ley de consecuencias muy profundas.

Otra de las formas de corrupción que no es percibida como tal por el sistema judicial es la que se

(...) el cambio en la organización judicial no es sólo un problema de la modernización, la eficiencia y la democratización de las instituciones judiciales sino que también es una de las condiciones esenciales para una verdadera política anticorrupción en el sistema judicial.

refiere al tratamiento especial que se otorga a quienes tienen relaciones de amistad con los funcionarios judiciales o forman parte de alguna familia judicial. Es bastante común que dentro de las instituciones judiciales existan formas de tratamiento diferenciado, según que la persona sea reconocida como del propio grupo “judicial”, se le reconozca un grado apreciable de influencia o se lo estigmatice como alguien externo o enemigo de los tribunales. Este “amiguismo”, es favorecido

por la falta de transparencia propio de la forma de la organización judicial.

Otro fenómeno muy difundido y masivamente aceptado en el funcionamiento de los sistemas judiciales es la delegación de funciones. Actualmente, es ésta una de las condiciones estructurales del funcionamiento de las instituciones judiciales y genera efectos de distorsión tan grandes como ocultos u ocultados. La estructura del poder judicial, con sus fuertes mecanismos de presión interna, y la estructura procesal, con sus formas de arbitrariedad y secreto, favorecen este tipo de práctica. La delegación de funciones es una forma de corrupción y permite una transferencia de poder muy pernicioso hacia los sectores administrativos de las instituciones judiciales.

Sin embargo, en relación a la gravedad del problema, el proceso de reforma judicial no ha construido un discurso “fuerte” sobre el problema de la corrupción judicial porque ello puede significar la pérdida de adhesiones internas o del compromiso de las autoridades judiciales con el cambio. No obstante, aunque eso puede tener una explicación o una justificación estratégica en un momento dado, no puede convertirse en una política general y permanente. El sistema judicial, los jueces y funcionarios, deben aprender a mirarse en el espejo de los efectos sociales de sus omisiones si efectivamente deseamos una profunda renovación de la vida judicial en América Latina y el Caribe.

Todas estas formas de “pequeñas” y grandes corrupciones, directas e indirectas, no sólo son el resultado del accionar interno de las instituciones judiciales sino que cuentan con una participación igual del gremio de los abogados. Muchas veces se habla de la corrupción judicial, incluso los propios abogados hablan de ella, sin notar que la corrupción judicial y la del gremio de abogados son una misma realidad con dos caras. Para cada uno de las dimensiones que hemos señalado existe una práctica paralela en el ejercicio privado de la abogacía.

Es evidente que una situación tan compleja y arraigada como la señalada no puede ser resuelta con una simple interpelación moral o buscando una renovación de las personas, que luego deberán someterse a reglas de funcionamiento que los empujarán irremediablemente a repetir las mismas prácticas. Inclusive en aquellos países en los que

fueron puestas en práctica soluciones de este tipo (proclamadas siempre como la “solución final”) no se han producido los resultados esperados. Políticas de emergencia que pretenden remover a todos los jueces y funcionarios judiciales, comisiones especiales de evaluación y otro tipo de soluciones de base “moralista”, sólo han servido, en definitiva, para modificar el equilibrio de poderes entre las distintas “tribus judiciales”, sin que se produzcan modificaciones importantes en el nivel de corrupción del sistema judicial.

Por otra parte, sólo una visión muy ingenua o muy interesada podría desconocer estas realidades que forman parte de la historia triste de cada uno de nuestros países. Por ello, una acción concertada a nivel regional o internacional debe distinguir. No obstante, estas acciones deben ser completadas con un mayor control sobre las prácticas de las mismas grandes empresas, que hoy manifiestan su preocupación. El efecto corruptor que pueden tener sus acciones es muy grande y posiblemente le sea difícil a cada país prevenir esas acciones, dado el carácter multinacional de muchas de esas empresas. Les compete en consecuencia a los organismos internacionales que regulan la transparencia y equidad en el comercio, completar los planes anticorrupción en el sistema judicial de cada país con una política muy fuerte de control y sanción sobre las empresas que promueven, aprovechan o provocan esa misma corrupción. El proceso de reforma judicial debe enfocar este problema y proponer una acción mancomunada entre los países y las organizaciones internacionales para que cada una en su área puedan contribuir a resolver un problema que afecta profundamente la confianza en cada uno de

los países y distorsiona su inserción en el comercio mundial.

También hemos visto que el problema de la corrupción del sistema judicial no sólo se refiere a su situación interna sino que también tiene que ver con el modo como reaccionan las instituciones judiciales frente a la corrupción en otras áreas del Estado. Si su actuación es ineficaz, ya sea porque participa de esos actos corruptos o por su tradicional ineficiencia, de todos modos la ciudadanía lo computará a la percepción total que tiene del sistema. El proceso de reforma judicial debe ocuparse especialmente de este tema. Es posible que, en los próximos años, la mejor oportunidad que tenga el sistema judicial de recuperar credibilidad y la confianza de los ciudadanos esté vinculada a su contribución en la resolución del problema de la corrupción de los funcionarios públicos.

Pero para poder encarar esta tarea es necesario asumir y resolver algunos problemas puntuales. Por ejemplo, dotar a las instituciones judiciales competentes de una real capacidad de investigación en estos casos, siempre complejos y que requieren especialización. El presente estado general de los métodos de investigación en los países de la región permitiría avanzar muy poco, aun cuando existiera la mejor buena voluntad.

Frente a este cuadro de situación y la gravedad, urgencia e importancia del problema, se debate cuál debe ser el papel y cuál es la verdadera efectividad de las instituciones judiciales en las políticas anticorrupción que llevan adelante nuestros países y cómo se deben relacionar con el conjunto de otras acciones que se pueden desarrollar por fuera de ellas y en el ámbito privado.

Para algunos sectores, ellas no sólo son estructuralmente incapaces de resolver este tema sino que ya forman parte de la red de impunidad con que cuenta el propio funcionario corrupto para considerar que es ganancioso dedicarse a cometer actos ilegales.

El formalismo y la lentitud con que avanzan las instituciones judiciales, sus sistemas de garantías, la falta de recursos humanos y materiales, su debilidad política —que la convierte en fácilmente controlable desde el poder— y otras tantas características la vuelven inepta para aplicar una política anticorrupción eficaz.

Desde otra perspectiva, no se niega la falta de capacidad actual de las instituciones judiciales para enfrentar este problema, pero se sostiene que sacar la investigación y el juzgamiento del campo judicial abre

Les compete en consecuencia a los organismos internacionales que regulan la transparencia y equidad en el comercio, completar los planes anticorrupción en el sistema judicial de cada país con una política muy fuerte de control y sanción sobre las empresas que promueven, aprovechan o provocan esa misma corrupción.

puertas tan peligrosas como la corrupción misma. Las investigaciones secretas, el poner a todos los funcionarios bajo sospecha y volverlos medrosos, las condenas televisivas, la falta de control sobre el uso de la tecnología, el uso indiscriminado de cámaras ocultas o grabaciones secretas y otros mecanismos, implica generar un estado de terror que favorece las peores tendencias autoritarias de nuestros países.

Pareciera que finalmente el camino es diseñar políticas amplias, modernas y dinámicas de lucha anticorrupción, trabajar lo más posible sobre las medidas preventivas de tipo organizacional y preparar rápidamente a las instituciones judiciales para cumplir su parte en esos planes. El otro camino es efectista en el corto plazo pero produce daños fuertes en el funcionamiento institucional y puede generar una guerra de intereses sin control, que también es otra forma de corrupción.

Otra discusión tiene que ver con la posibilidad real de llevar adelante una política anticorrupción sin remover algunas de las causas estructurales que directamente se vinculan a ella. Por ejemplo: ¿Es posible hacerlo sin remover las condiciones de debilidad de las instituciones judiciales o sin aumentar los niveles de remuneración?

Según algunos, ello es imposible. Dentro del sistema judicial son tantas las circunstancias que favorecen la realización de actos corruptos que si no se remueven rápidamente algunas de ellas toda política es ineficaz. Además, dado el gran efecto de repercusión que tiene un solo caso de corrupción judicial, tampoco la ciudadanía percibiría los avances realizados. Lograr que no exista ningún caso de ese tipo es imposible, aun para los países con bajos niveles de ilegalidad.

Con mucha mayor razón, resultaría imposible en nuestra región, donde la selección de funcionarios y el control sobre ellos es aún deficiente. Si no se actúa sobre los procedimientos secretos y escritos, sobre la organización verticalizada y oscura, y sobre las carencias más elementales de las instituciones judiciales, entonces será imposible detener la continua aparición de casos de corrupción. Otra opinión sostiene que esta circunstancia se puede matizar. Por supuesto que se deben remover cuanto antes las condiciones estructurales que facilitan la corrupción, pero las expectativas sociales no son tan pacientes y la misma posibilidad de remover esas estructuras reclama algún éxito en los casos concretos. Por ello, descuidar la investigación o castigar sólo algunos casos puntuales para poner toda la energía en las condiciones estructurales puede ser

mal negocio para esa misma política de cambio estructural. En las actuales circunstancias, el problema de la corrupción es un problema político central y, por lo tanto, los planes que se lleven a cabo también tienen que tener una estrategia política. La sociedad necesita ver los avances y ello sólo se

Si no se actúa sobre los procedimientos secretos y escritos, sobre la organización verticalizada y oscura, y sobre las carencias más elementales de las instituciones judiciales, entonces será imposible detener la continua aparición de casos de corrupción.

logrará detectando y actuando sobre casos particulares ya que las restantes acciones pueden ser más efectivas pero es difícil que adquieran un nivel adecuado de “visibilidad” social.

Además, la solución final posiblemente no exista, porque este tipo de instituciones siempre tendrá algún nivel de corrupción. Se trata de llevarla hacia niveles admisibles y demostrar que el sistema no está dispuesto a tolerar esos actos. La disyuntiva que plantea el debate, en definitiva, es

falsa. Si se pueden realizar acciones preventivas o de combate de la corrupción con una relativa autonomía respecto de los planes de reforma estructural.

El estado de los sistemas judiciales respecto de la corrupción, y la actitud general de ese sistema y de muchos de los jueces y funcionarios judiciales, representan una carga pesada para el proceso de reforma judicial, que debe mostrar una preocupación por el estado general de las instituciones judiciales, pero luego es juzgado por los resultados obtenidos en el tema de la corrupción. El mejor indicador del avance de una organización en proceso de transformación es su capacidad de detectar y expulsar los casos más graves de mal funcionamiento o corrupción. Las organizaciones se han formado aluvionalmente y se modifican de un modo parecido, en base a nuevas formas y procedimientos que se concretan en acciones inmediatas y contundentes.

Por eso se debe asumir que la respuesta del sistema judicial frente a los casos de corrupción interna, así como su posición frente a los casos de corrupción externa que debe investigar o juzgar, es un claro indicador de avance del proceso de cambio de ese mismo sistema, pero también es mucho más que eso.

Es el modo como la propia organización empieza a reconstruirse a sí misma, a generar sus nuevos valores y a demostrar que está dispuesta a enfrentar al poder que muchas veces genera u oculta la corrupción, con su propio poder de investigación y juzgamiento. Significa que también está dispuesta a comenzar un nuevo diálogo con una sociedad que le reclama cambios tan profundos como concretos y que puede darle tiempo para el cambio, pero sólo si demuestra efectivamente que está cambiando. ■

Dossier

La Convención Interamericana contra la Corrupción y los delitos previstos.

Adaptación de normas penales por los países signatarios

Por Yanina Bettoli y Romina Tello Cortez

Estudiantes de Abogacía, Universidad de Buenos Aires.

Investigadoras del Centro de Investigación y
Prevención de la Criminalidad Económica, CIPCE

cipce@ceppas.org

This comparative study analyzes the way in which signatories to the InterAmerican Convention against Corruption catalogue offenses that are defined as manifestations of this type of crime. It refers to efforts to adjust local legislation to reflect the content of the convention. These reports are available on the Organization of American States (OAS) website.

El presente informe comparativo tiene como propósito analizar brevemente el modo en que los países signatarios de la **Convención Interamericana contra la Corrupción** (en adelante CICC), reconocen dentro de su ordenamiento penal los delitos previstos como actos de corrupción contenidos en él. A tal fin se tienen en cuenta los informes sobre adecuación de la legislación local a la convención presentada por los países signatarios. Estos informes constan en la página de la Organización de los Estados Americanos.

La CICC define en los artículos VI, VIII, IX, las diferentes modalidades de corrupción. Así, en el artículo VI reconoce los casos de cohecho pasivo y activo, obtención ilícita de beneficios, concusión, aprovechamiento y ocultación de beneficios y los casos de asociación ilícita, concurrencia de personas en el delito y la figura de la tentativa. En artículo VIII define el soborno transnacional y el artículo IX el enriquecimiento ilícito.

También la convención define en su artículo III un conjunto de medidas preventivas orientadas a fortalecer el control sobre el funcionamiento y manejo de recursos en el sector público, promover la transparencia y la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los casos de corrupción. Entre las medidas más importantes, la CICC enumera el uso de sistemas de declaraciones juradas, sistemas de compras y contrataciones, protección de testigos y medidas para impedir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.

A continuación se recorren de manera comparativa los principales informes presentados por los países signatarios.

GUATEMALA

De acuerdo al informe elaborado por el país, el Código Penal de Guatemala contempla el cohecho pasivo (CP: 439) de manera similar al artículo VI.1a de la CICC. También prevé figuras penales adecuadas para la contemplación de las modalidades ilícitas abarcadas por la figura de obtención ilícita de beneficios previstas en el artículo VI.1.c de la CICC. Así, por ejemplo el Capítulo V del Código Penal que contiene delitos contra la administración pública, tipifica los delitos de concusión (CP: 449), fraude al Estado (CP: 450) y exacciones ilegales (CP: 451).

Asimismo, el informe destaca que la legislación penal no contiene ninguna norma penal que expresamente se refiera al aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción, previsto en el artículo VI.1.d, reconociendo solamente tal conducta en el encubrimiento (CP:474). En relación con la figura de enriquecimiento ilícito, reconocida en el artículo IX de la CICC, la legislación local no prevé ningún tipo penal afín. Tampoco se encuentra contemplado dentro de la legislación local el delito de soborno transnacional previsto en el artículo VIII.

Entre las diferencias más significativas con la CICC, el informe destaca el delito de concusión, porque según la convención el autor de este delito puede ser cualquier persona (por sí misma o por intermediario), mientras que en el código penal guatemalteco requiere condiciones especiales de autor, por lo que el sujeto activo únicamente puede ser un funcionario o empleado público. Asimismo, la CICC no requiere el elemento subjetivo *especial de propósito de lucro*, que se exige en el código penal.

CHILE

El informe de adecuación de la legislación local a la CICC presentado por Chile destaca, entre otras cosas que el artículo VI. 1. a y b., se encuentra recogido por los tipos penales de cohecho pasivo (CP: 248 y 248 bis), cohecho activo (CP: 250) y prevaricato (CP: 223 N°2).

Las figuras de obtención ilícita de beneficios previstos por la CICC en el artículo VI. 1. c encuentran reconocimiento legal en tipos penales de Malversación por substracción o Peculado (CP: 233 y 234), malversación por distracción o desfalco (CP: 235), Fraude (CP: 239) y negociaciones incompatibles (CP: 240).

El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes enunciado en el artículo VI. 1. d. de la CICC encuentra recepción dentro del ordenamiento penal bajo la figura de obstrucción a la justicia (CP: 269 bis) y en artículo 12 de la ley n°19366 sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

El informe presentado por Chile indica que la figura del soborno transnacional no está tipificada en la legislación local, sin perjuicio de lo cual el país ha ratificado el "*Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en Las Transacciones Comerciales Internacionales*". Así también no hay figura penal que reconozca el carácter delictivo del enriquecimiento ilícito previsto en la CICC.

BOLIVIA

De acuerdo al informe presentado por este país, el tipo de enriquecimiento ilícito contenido en la CICC no tiene correlato en la legislación interna, pues la disposición legal contenida en el art. 147 del Código Penal (beneficios en razón del cargo), si bien darían como resultado un incremento en el patrimonio del funcionario público, prohíbe bajo la alternativa de sanción penal la posibilidad de justificar el incremento de su patrimonio por la recepción de regalos u otros beneficios; resulta un delito propio e independiente del cohecho pasivo, porque no condiciona la recepción de beneficios u otras ventajas al hecho de hacer o dejar de hacer actos inherentes a su función pública.

De acuerdo al informe presentado por Bolivia, la legislación local no prevé todas las conductas ilícitas reconocidas en la CICC.

HONDURAS

Respondiendo a una técnica legislativa tradicional, el código penal hondureño contempla con gran detalle distintos supuestos de cohecho. Así, con relación al acto de corrupción descrito en el art. VI I. a CICC, el art. 361 tipifica sólo aquellas acciones de solicitar dádivas u otros beneficios para realizar un acto contrario a las funciones; el art. 362, la de requerir el beneficio para realizar un acto injusto; el art. 363 dispone la punición de la omisión de actos propios de las funciones; el art. 365 tipifica la conducta de aceptar regalos u otros beneficios ofrecidos por las partes involucradas en una cuestión sometida al conocimiento del funcionario que la realiza. Asimismo el artículo prevé el caso del juez que acepta dádivas para abstenerse o dictar una resolución en un determinado sentido.

El cohecho activo está tipificado en el art.366, que comprende la conducta de corromper o intentar corromper por medio de dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas (mientras que la CICC dirige la incriminación al ofrecimiento u otorgamiento, lo que evita que se deba recurrir a interpretaciones acerca de cuándo existe tal estado de corrupción del funcionario, bastando la prueba del ofrecimiento u otorgamiento), en el art. 369 A, que tipifica la acción del funcionario que prevaleciendo de su cargo o de la situación personal o jerárquica de su cargo, intente obtener una resolución de otro funcionario que lo beneficie a él o a un tercero (acto descrito por el art. VI I. c CICC), el 369 B contempla el caso de quien prevaleciendo de la relación personal con un funcionario público, intenta obtener una resolución que lo pueda beneficiar, el art. 369 C describe, con una redacción muy ambigua, la acción de coadyuvar en el proceso de corrupción con el apoyo económico o material de otros, que sería posible sancionar recurriendo a los preceptos que rigen la participación criminal.

Las dádivas o presentes otorgados en virtud de la comisión de estos delitos serán decomisados y entregados a la corporación municipal que tenga jurisdicción en el lugar en que se cometió el delito, para obras de interés público (art. 368).

El CP hondureño no tipifica el enriquecimiento ilícito, sólo tipifica, en el art. 350, la conducta de quien entre a desempeñar un cargo o empleo público sin haber prestado la promesa de ley o rendido la fianza requerida por la ley u omite hacer la declaración de bienes que ordena la ley contra el enriquecimiento ilícito, y la acción de

"facilitación" realizada por un superior jerárquico para que un subalterno comience el desempeño sin cumplir los requisitos mencionados.

El soborno transnacional tampoco se encuentra tipificado.

ARGENTINA

Del informe presentado por la Argentina se desprende que el delito de cohecho pasivo está contenido en el art. 256 del Código Penal, modificado por el art. 31 de la ley de ética pública (Ley 25.188) de manera más amplia que en la CICC, al definir como sujeto activo al "funcionario público que por sí o por persona interpuesta...", requiriéndose en la Convención que éste sea un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas. Asimismo se prevé la modalidad agravada de cohecho del Magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público. Esta norma es mucho más específica que la contenida en la CICC, ya que los tipos penales en ésta sólo se refieren a funcionario público, no especificando a qué Poder del Estado pertenecen.

Otro delito que se adecua a la norma de la CICC en análisis es el de exacciones ilegales. La figura básica es la del art. 266 del código. La simple admisión de dádivas se encuentra prevista en el artículo 259 del Código Penal.

La ley 25.188 modificó el tipo penal del cohecho activo (CP:258). Respecto de la adecuación de esta norma con la CICC, la estipulada en ésta última resulta más amplia al entender que lo que se puede dar u ofrecer no son sólo dádivas, sino también el otorgamiento u ofrecimiento de favores, promesas o ventajas.

El artículo 268 del Código Penal contempla la figura del enriquecimiento ilícito con una amplitud mayor que la requerida por la CICC, ya que en ésta no se tipifica tal conducta, sino que se dan determinadas pautas a ser tenidas en cuenta por los Estados Partes, a saber: *"...incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él"*.

El ordenamiento local establece que la persona requerida debe justificar su patrimonio o "el de persona interpuesta"; esta última situación no es requerida por la Convención.

También se excede lo requerido por la CICC, el considerar que hay incremento en el patrimonio, no solo cuando hay incorporación de bienes, sino también cuando se saldan deudas.

NICARAGUA

El proyecto de Código penal (en adelante PCPRN), aprobado el 3 de Mayo de 2000 (pendiente de discutirse y aprobarse en lo particular), adopta la clasificación de cohecho activo y pasivo prevista por la CICC. Al igual que en esta última, no se exige perjuicio patrimonial al Estado, y el beneficio puede o no tener contenido económico.

En cuanto al cohecho pasivo, el 395 inc. 4 prevé la punición del funcionario público que solicita dádivas para abstenerse de realizar un acto que debería practicar en el ejercicio de su cargo. El art. 397, conmina con pena la aceptación de dádivas para realizar un acto cumplido u omitido, el art. 398 tipifica la acción de admitir dádivas, etc., que se le ofrezcan al funcionario en consideración a su función o para la consecución de un acto no prohibido legalmente.

En lo que al cohecho activo se refiere, el art. 411 comprende la conducta de quien, por sí o por persona interpuesta, prometa, ofrezca o entregue a un funcionario una dádiva o cualquier otra ventaja indebida para que ejecute un acto contrario a sus deberes o para que no realice un acto debido. El art. 412 exime de responsabilidad por este acto de corrupción a quien haya accedido ocasionalmente a la solicitud de dádiva realizado por funcionario y denuncie el hecho, dentro de los 10 días de haber ocurrido éste, a la autoridad que deba proceder a su averiguación antes de la apertura del procedimiento que corresponda.

El art. 401 del PCPRN dispone que en los casos de cohecho pasivo y activo tipificados en él, las dádivas, presentes o regalos caerán en decomiso a favor del Estado.

El PCPRN cuenta con una serie de tipos penales que son compatibles con la descripción que la CICC contiene (en su art. VI I.c) de la obtención ilícita de beneficios: abuso de autoridad (376), concusión (art. 379), negociaciones incompatibles (408), negociaciones prohibidas (409). Sería positivo perfeccionar el tipo penal del delito de fraude, teniendo en cuenta la definición propuesta por la CICC para este acto de corrupción.

El aprovechamiento u ocultación de bienes provenientes de actos de corrupción está contemplado en la ley 285/1999 de reformas y adiciones a la ley de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias controladas (arts. 61 y ss.). Además de tipificar el aprovechamiento doloso y la ocultación, considera a otras actividades como lavado de activos (por ej. autorizar o permitir transacciones conociendo su procedencia ilícita -inc. a- aprovechando la función, empleo o

cargo -inc. c-, aceptación hecha por un directivo o candidato de asociación o partido político con conocimiento, de dinero derivado de delitos, etc.). El CP vigente (art. 27) establece modalidades de aprovechamiento u ocultación de los efectos o instrumentos del delito como forma de participación, mientras que el PCPRN (art. 431) tipifica el encubrimiento como delito independiente. No está tipificado, ni en el CP vigente ni en el PCPRN, el soborno transnacional.

El enriquecimiento ilícito está tipificado en el art. 399 PCPRN. El inc. d de dicho art. pena al funcionario que sin incurrir en delito más severamente penado, no justifique, al ser debidamente requerido, la procedencia de un incremento considerable de su patrimonio, posterior a la asunción de un cargo público (a diferencia de lo que ocurre con la CICC, que exige que el funcionario esté en ejercicio de sus funciones).

PARAGUAY

El CP paraguayo tipifica el cohecho pasivo en el art. 300 que contempla, además de las conductas de aceptar o requerir, la de dejarse prometer un beneficio, y que describe específicamente (inc. 2) la acción de quienes siendo jueces o árbitros solicitan, se dejan prometer o aceptan un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad.

El art. 301 tipifica el cohecho pasivo agravado, que se da cuando el acto realizado por el funcionario a cambio del beneficio sea en infracción a sus deberes. La tentativa también es punible. El CP no distingue entre quienes se favorecen con el beneficio obtenido. Tampoco exige que se concrete un perjuicio al Estado.

Los arts. 302 y 303 tipifican el cohecho activo (el segundo describe la figura agravada, que se da por la realización de actos en infracción a los deberes del funcionario, y dispone la punición de la tentativa).

El acto enunciado en la letra d del art. VI I CICC está tipificado en el art. 194 CP paraguayo, que describe la obstrucción a la restitución de bienes (la conducta de colaborar para asegurar que los participantes del hecho disfruten de los bienes ilícitamente obtenidos), en el art. 195 relativo a la reducción (una forma de encubrimiento que consiste en recibir la posesión de una cosa obtenida mediante un hecho antijurídico contra el patrimonio ajeno o participar en el traspaso del mismo a un tercero, con intención de obtener para sí o para otro, un beneficio patrimonial indebido), y en el art. 196, referido al lavado de dinero.

El decreto 448 de 1940, en el art. 1 tipifica el enriquecimiento ilícito como la conducta del funcionario público que se enriqueciera directamente o por persona interpuesta, por el ejercicio ilegal o deshonesto de su cargo o de la influencia desviada del mismo. El art. 2 a los fines de determinar qué ingresos deben ser ilícitos, describe cuáles son los emolumentos que se consideran legales, a diferencia de lo que sucede con la CICC que considera ilegítimos a aquellos ingresos que "no puedan ser razonablemente justificables" por el funcionario.

El art. 90, que prevé el comiso especial, dispone la privación de los beneficios provenientes de la realización del hecho, siempre que no perjudique la satisfacción del derecho de la víctima. Contempla la posibilidad de que el autor haya actuado por otro, en cuyo caso se puede dirigir la privación contra quien obtuvo el beneficio, independientemente de que haya participado en el hecho punible. El comiso especial no procede sobre cosas de terceros que no fueron participantes ni beneficiarios del hecho, pero puede exigirse el pago de una suma de dinero equivalente a las mismas. El art. 94 permite que se aplique el comiso especial a otros objetos cuando las circunstancias permiten deducir que fueron obtenidos mediante un hecho antijurídico.

PERÚ

Del informe presentado por Perú surge que en su ordenamiento local se prevé el delito de **encubrimiento personal** (art. 404), que consiste en la *sustracción de una persona de la persecución penal o la ejecución de una pena o de otra medida ordenada por la justicia*.

Asimismo, se contempla una agravante cuando el sujeto activo es un funcionario o servidor público encargado de la investigación del delito o la custodia del delincuente.

En la legislación penal peruana se han previsto distintas modalidades de cohecho pasivo. Así, en el Código Penal peruano de 1991 aparecen el *cohecho pasivo propio* (artículo 393), *cohecho pasivo impropio* (artículo 394), *cohecho pasivo agravado* (artículo 395) y el *cohecho pasivo de auxiliares jurisdiccionales* (artículo 396).

La figura del cohecho contenida en la CICC contiene dos modalidades: requerimiento y aceptación, ambas contempladas en el ordenamiento penal peruano (arts. 393 y 994) aunque no adecuadas completamente a la tipificación contenida en la CICC, ya que el ordenamiento local no estipula el requerimiento o la aceptación en forma indirecta, como sí lo hace la CICC.

Esta consideración es aplicable tanto al cohecho activo como al pasivo. El ordenamiento peruano prevé el decomiso Mediante el Decreto Ley Nro. 25489.

Por otro lado, en el Código Penal peruano encontramos las figuras de la *colusión* (artículo 384) y del *aprovechamiento indebido de cargo* (artículo 397) que suponen la obtención ilícita de beneficios por parte del funcionario o servidor público, en concordancia con lo receptado en la CICC.

En el Perú, el lavado de bienes está limitado a los casos de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas o del narcoterrorismo (artículo 296-b del Código Penal)

Asimismo, las dos modalidades de acción típica previstas en la CICC: *aprovechamiento y ocultación* de bienes provenientes de delitos de corrupción; están contenidas en los delitos de receptación y encubrimiento real del Código Penal Peruano, respectivamente.

Solo pueden ser sujetos activos en el derecho penal peruano las personas físicas, ya que la legislación peruana no recepta la responsabilidad penal de las personas jurídicas; solo podrá responsabilizarse a quienes actúen en nombre de la empresa.

Por otro lado, comparando la figura del enriquecimiento ilícito, la fórmula propuesta por la CICC resulta más precisa que la utilizada en la legislación nacional. En efecto, el Código Penal peruano no define el enriquecimiento ilícito, es decir, no ofrece parámetros objetivos para determinar cuándo existe enriquecimiento ilícito. En cambio, la CICC ha precisado los criterios para la verificación de este delito:

- Que exista un incremento del patrimonio de un funcionario público
- Que este incremento patrimonial resulte excesivo respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones
- Que no pueda ser razonablemente justificado por el funcionario público.

Implicancias de la Generación de Información Judicial

Sistemas Judiciales reproduce en esta sección el debate realizado el 15 de diciembre de 2005 en Santiago de Chile durante la reunión conjunta del Consejo Directivo del CEJA y el Comité Editorial de la revista. La discusión, que contó con una serie de disparadores ofrecidos por Alberto Binder, giró en torno a las maneras de generar y aprovechar la información sobre los sistemas de justicia en la región.

JUAN ENRIQUE VARGAS:

La información es un insumo fundamental para la mejora de los sistemas de justicia. Lamentablemente, hoy en día en el común de los sistemas de justicia ella no es utilizada para la toma de decisiones. Existe en este sector una suerte de círculo vicioso; como no se usa la información para adoptar decisiones importantes para el funcionamiento del sector, esta carece de importancia, por lo que no se coloca gran esfuerzo en generar información oportuna y de calidad, y como no es posible acceder a datos con esas características fundamentales, los que hay no se utilizan para la toma de decisiones. Creemos que para romper ese círculo vicioso y mejorar la información, hay que ponerla encima de la mesa, haciendo un esfuerzo de recolección, comparación y demostración de las diferencias entre países, a modo de construir un entorno que produzca incentivos para ir utilizando y perfeccionando la misma. ¿Qué es lo que ha hecho CEJA en este sentido? Hemos recolectado, procesado y difundido información existente, además de generarla, ya sea desde fuentes primarias, a través de la elaboración de índices y algunos instrumentos en la materia.

¿Qué hemos hecho en recolección y procesamiento?

Desarrollamos -con el apoyo del BID- un proyecto en que levantamos información con matrices comparables en Argentina, Belice, Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, República Dominicana y Guatemala, lo que significó un primer esfuerzo de ver lo que existía, cómo se leía y cómo se entendía esa información, y generar así un proceso de atención con respecto a esa información. Aunque fue un proceso arduo, nos permitió tener una aproximación bastante clara de

cuál era la situación de los Poderes Judiciales, con especial interés en los países de Centroamérica y el Caribe. En esta misma línea, empezamos a trabajar en un proyecto para elaborar indicadores judiciales e hicimos un primer esfuerzo de homologación, trabajando con los estadísticos y miembros de las Cortes Supremas, cuyo resultado fue entregado a los presidentes de las Cortes Supremas de Centroamérica y el Caribe, en una reunión en Puerto Rico el año 2004.

Muy importante ha sido la elaboración del Reporte sobre la Justicia en las Américas, cuya segunda versión ha significado un avance importante frente a la primera que hace dos años dimos a conocer, no sólo en cuanto a la cantidad de información que contiene, sino fundamentalmente a su organización y a los criterios con los cuales fue seleccionada y depurada. Este reporte es el resultado de un año de esfuerzo en el que trabajaron bastantes personas, y cuya difusión puede ser muy interesante para diversas instituciones y actores del mundo judicial. Difusión en la que se ha trabajado arduamente a través de nuestras actividades y del sitio web de CEJA, que posee muchísima información de tipo estadística, entre otras.

¿Qué hemos hecho en cuanto a generación de información propia? Nos hemos propuesto que nuestros estudios tengan una perspectiva empírica; todos ellos tienen como primera misión entregar información sobre los temas que abordan. Quien lea un estudio de CEJA debe poder formarse una idea concreta y práctica del problema que trata, sin perjuicio del marco conceptual que le dé sentido a nuestra aproximación. Creo que eso marca una diferencia. El paradigma de ese tipo de estu-

dios es el de *seguimiento a las reformas procesales penales*, que pese a todas las limitaciones de las fuentes secundarias en nuestros países, contiene mucha información sobre qué está pasando en la práctica en la materia.

En el último tiempo y para profundizar esta aproximación comenzamos a elaborar índices, con el fin de generar incentivos más fuertes aún entre los países para mejorar sus sistemas de información, efecto que sin duda nos genera a todos vernos comparados con nuestros pares. El primero de estos instrumentos ha sido el *Índice de Acceso a la Información Judicial a través de Internet*, que mide la cantidad y calidad de información que entregan a la ciudadanía los sitios web de Poderes Judiciales y Ministerios Públicos. Poco a poco comienzan a verse resultados. Hemos sabido que países que no quedaron en las mejores posiciones están dando pasos concretos para revertir esa situación.

Finalmente, la tercera aproximación al tema fue desarrollar instrumentos útiles para mejorar los sistemas de información, como son los *Manuales de Cifrar y Descifrar I y II* elaborados por el profesor Santos Pastor, en el marco de nuestro proyecto que contó con apoyo del BID. El primero muestra cómo construir un sistema de información judicial y el segundo se centra en el desarrollo y utilización de indicadores judiciales. Estos fueron presentados y discutidos en el *Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial* realizado en Costa Rica, y hoy son aplicados en nuestros trabajos y en los que están emprendiendo países de la región para mejorar sus sistemas de información judicial. Hoy creemos que este trabajo más ambicioso debe siempre complementarse con iniciativas focalizadas a la construcción de indicadores en áreas estratégicamente relevantes de modo tal que puedan percibirse muy rápidamente las consecuencias de los esfuerzos por levantar información.

ALBERTO BINDER:

La propuesta es que ahora hagamos un intercambio de ideas y un debate que abarque las experiencias, dificultades y los logros que ha presentado Juan Enrique, pero al mismo tiempo, los proyecte hacia un intento de esclarecer algunos problemas de fondo que hay en este tema.

Es notorio cómo en los últimos tiempos, el mejor o peor desempeño de los sistemas judiciales forma parte de algo así

como el “valor país”; hay muchos sectores sociales, organismos nacionales, internacionales -esto cada vez se está extendiendo más-, y ellos toman el funcionamiento del sistema judicial como uno de los criterios generales que tienen para evaluar una sociedad o un país determinado, sin embargo, no tenemos mucha claridad acerca de cómo se puede hacer esto con cierta rigurosidad. Cuanto más actores sociales se suman a esta dimensión, más se desordenan los criterios valorativos. Como hemos visto, hay problemas en el nivel técnico, es decir, cómo hacemos para medir el desempeño de los sistemas judiciales; tenemos un problema analítico que es saber cuáles de las variables de esos sistemas judiciales vamos a tomar como relevantes: las que están vinculadas a la independencia, a la imparcialidad, las que marcan sus resultados independientemente de los métodos que tome, las que analizan variables de eficiencia, es decir, no se ha consolidado todavía una matriz analítica, ni siquiera en los ámbitos académicos más especializados, lo que influye de modo negativo en el uso de estadísticas que produce el propio sistema judicial, generando este desorden, que no es de ausencia de información, sino un desbarajuste de uso que se está tratando de normalizar.

Por último, hay un problema de fondo que tiene que ver con la dimensión valorativa política, es decir, ¿cuándo vamos a considerar que es satisfactorio?, ¿cuándo nos damos por satisfechos con el desempeño de un sistema judicial?, ¿cuándo se conquistó cuál logro?; aquí creo que arrastramos un viejo defecto, le asignamos a la justicia tareas vinculadas a la paz social, seguridad jurídica, a la gestión de los conflictos, al desarrollo económico, la estabilidad, la gobernabilidad, todas lo suficientemente amplias como para que siempre estemos insatisfechos acerca de su desempeño. Pareciera que no hemos logrado establecer metas -como decía Juan Enrique- que nos permitan decir: se avanzó mucho, se avanzó poco, pero tenemos un rumbo claro. Estas dimensiones sin ninguna duda están entrelazadas, no necesariamente tienen un orden, hay que ordenarlo desde lo técnico y lo analítico, lo discursivo y desde el esclarecimiento de los valores, fijando metas más concretas para la justicia... esto es parte del tema que tenemos que debatir, así que abrimos la discusión.

(...)

en los últimos tiempos, el mejor o peor desempeño de los sistemas judiciales forma parte de algo así como el “valor país”...

LINN HAMMERGREN:

Hablamos mucho de indicadores que se supone están señalando algo, pero más que todo son estadísticas descriptivas. Para contestar a la pregunta de Alberto en cuanto a la calidad

de la justicia, realmente vamos a tener que interpretar estas estadísticas, así que si dices indicadores, debe ser que ya tienes valores asignados, sino vamos a hablar de estadísticas.

El otro problema, es que la estadística en casi todos los sistemas judiciales de la región no es confiable. Hay un ejercicio que hizo el Consejo de Europa sobre 46 países en Europa del Este y Oeste, donde empezaron con una serie de reuniones para llegar a acuerdo en cuanto a qué y cómo estaban midiendo, porque hasta conceptos como “Juez” tienen un valor distinto en cada país; sospecho que en algunos países -porque he visto la estadística-, lo que están midiendo como casos, no son casos, sino que autos de despacho y una vez que los jueces se dan cuenta de la medición tienden a hacer trampas, muchas veces un mismo caso se cuenta dos o tres veces; en Brasil vimos, por ejemplo, que las medidas cautelares se medían independiente a las causas, igual los exhortos, lo que viene a ser por lo menos un 20% de sobre conteo o más. Creo que hay un trabajo preliminar que tal vez es mucho para CEJA, y que quizás los donantes deben apoyar, que es mejorar los sistemas de estadísticas en los países, porque sino me temo que lo recogido ahora, va a disminuir su valor porque se van a empezar a hacer artilugios para aparecer mejor en el conteo final.

ROGELIO PÉREZ PERDOMO:

Mi observación va en el mismo sentido. Estuve revisando el *Reporte* y me pareció muy útil, pero por otro lado están los problemas que Linn ha señalado. Es bueno tener presente qué es lo que se indica cuando uno designa un juez, o cuando lo cuenta, hay que saber a quién está contando, cuáles son las dificultades en este conteo. En el caso de Venezuela en particular, ustedes tomaron la categoría que se usaba tradicionalmente de asuntos ingresados y resueltos, pero cuando uno hace una carta de invitación a un juez para participar en un seminario y éste la responde, esa carta la contabiliza como un asunto ingresado y resuelto, lo que naturalmente no tiene nada que ver, lo que falsifica completamente la estadística; de hecho, en Venezuela cuando uno ve los casos ingresados aparecen unos jueces extraordinariamente eficientes, ya que cada vez que el juez dicta un auto de providencia está “resolviendo” un asunto y es contado como tal, aunque no resuelva el caso. Ahora, dentro de la misma estadística se puede tratar de hacer una aproximación por otra vía -que no existe-, contando los actos de detención y sometimiento a juicio, etc., uno puede calcular el número de casos, contan-

do sentencias -que sí existe el dato-, pero hay que tener cuidado y consultar con expertos locales para tener idea de qué es lo que exactamente están midiendo las estadísticas.

Estoy completamente de acuerdo que la estadística tiene mucho sentido especialmente como estadística de gestión o como rendición de cuentas; me parece importante que CEJA, se meta con este problema que es delicado.

ALBERTO BINDER:

Si las estadísticas están mal y además los operadores hacen trampa, la verdad es que estamos en mala situación. ¿Cómo se hace eso? Le pedimos a Luis Paulino Mora que nos lo explique.

LUIS PAULINO MORA:

Me parece muy bien que se haya hecho el *Reporte* y creo que nos metemos en un grave problema de la justicia latinoamericana. Desde hace tiempo vengo hablando en las reuniones de presidentes de cortes sobre la necesidad de contar con datos confiables, pero tenemos un doble discurso, decimos que sí los necesitamos, pero nos produce mucho celo que luego agentes externos vayan a nuestros países a sacar información y que además la comparen. Eso no nos gusta.

Esto de las estadísticas trucadas es cierto, pero es que en nuestros países no se les da seguimiento -salvo muy pocos casos-. Si las comparamos en períodos, cada año producimos una estadística según nuestras necesidades; cuando haya un ente -como ahora CEJA- que le dé seguimiento podremos superar ese problema, pues si nos están observando va a ser más difícil alterar la información. El *Reporte* contiene una buena investigación comparativa, pero ¿será altamente confiable? ¿será ciento por ciento confiable? Yo diría que no, por lo que venimos discutiendo. Algo también muy importante es la sistematización de los temas que aquí se ha hecho... no conozco otra investigación parecida en Latinoamérica, lo que me parece muy valioso. Y tiene utilidad práctica; en nuestro país, por ejemplo, nos ha servido para poner atención al problema que tenemos con los litigios asociados al tránsito, donde nos prendieron una luz roja: “observen este tema que ustedes tienen, hay algo que les está ocurriendo”. En cuanto al *Índice de Acceso a la Información Judicial a través de Internet*, nos dio a conocer que al Ministerio Público no le habíamos dado la importancia que tenía a este respecto, y conocer esa deficiencia, nos ha servido para comenzar a enfrentar la situación.

Pero hay otro problema, necesitamos que nos enseñen a utilizar estratégicamente la información. Recordemos que en las Cortes Supremas somos un montón de viejos que no entendemos nada de estas cosas y que al final de cuentas tomamos las decisiones. Bueno enséñenos cómo las utilizamos y cómo tomamos decisiones con base en ellas. A mí me parece que con esto también podemos fortalecer las buenas prácticas, y la competencia no está mal. Está bien compararnos unos a otros; pero hay otro tema colateral, que es el sabernos observados. No siempre logramos cambiar actitudes si no nos estamos viendo, si no estamos conscientes que somos observados; hay veces en que cuando estamos en la soledad, y sabemos que estamos sin observación, nos tomamos algunas libertades; bueno, si ya sabemos que estamos siendo observados en la acción que cumplen nuestros Poderes Judiciales, espero que eso sólo sirva para mejorar la administración de justicia en el continente. Espero que en cuatro o cinco informes podamos comparar datos y poder constatar de que eso efectivamente está ocurriendo de esa forma.

ALBERTO BINDER:

Bien, nos queda discernir cuáles son las dificultades y los factores que generan tanta dificultad interna para que la gran mayoría de los países no desencadenen estos procesos; por cierto este tema no creo que sólo se aplique a la senectud de los miembros de las Cortes; debe haber otros factores más importantes.

HEBE MARTÍNEZ:

Yo creo que todo este tema pasa por redimensionar el trabajo que acá se está haciendo. Coincido con las dos posiciones que me antecedieron, ya que para conocer la realidad de cada país se necesitan expertos locales confiables, es decir, no solo oficiales, sino los participantes de la sociedad civil que conocen la realidad y no están casados con nadie; creo que no se puede confiar en la información oficial aisladamente. Por lo tanto yo creo que debe conocerse más internamente a los actores de cada uno de los países para saber cuáles son las personas confiables y contar para ello con toda la sociedad civil disponible. Por lo tanto yo entiendo que este planteo tiene que ser mucho más amplio y más ambicioso si queremos realmente modificar el sistema de justicia de América Latina, y además entiendo que debe conocerse la situación de todos y cada uno de los países; no puede hacerse un muestreo conociendo la realidad de cuatro o cinco.

ALBERTO BINDER:

Sería bueno también discutir qué tenemos que medir, porque si existe cada país y su realidad, ¿qué vamos a comparar entre los países?

GERMÁN GARAVANO:

Tomando un poco lo que señala Alberto, creo que hay un tema clave para anclarnos, y es interesante la experiencia que ahora está apoyando CEJA y que se desarrolló en Argentina. A partir de un convenio se llamó a construir un sistema de información de la justicia argentina con todos los actores relevantes como ministros de cortes y los responsables de áreas estadísticas. A partir de ahí, hace más de cinco años que vienen trabajando los directores de estadísticas de los Poderes Judiciales del país. Nosotros como país federal, tenemos esta posibilidad que nos da trabajar comparativamente desde las distintas jurisdicciones y este trabajo cooperativo permitió partir desde una situación donde había provincias o poderes judiciales provinciales que no tenían información ni áreas de estadística o de información judicial. Esta reunión que se convocó a nivel nacional obligó a esas cortes a tener que designar un responsable de estas

(...) **para conocer la realidad de cada país se necesitan expertos locales confiables, es decir, no solo oficiales, sino los participantes de la sociedad civil que conocen la realidad y no están casados con nadie; creo que no se puede confiar en la información oficial aisladamente.**

responsables de estas áreas, y desde ese punto de partida realmente muy precario, en cinco años, hoy todas las provincias de Argentina tienen áreas de información -unas más desarrolladas que otras- que se han comprometido y presentado información básica, a partir de la cual después cada organización y la propia corte podrá hacer las mediciones y construir los indicadores, que considere pertinente con una información básica.

Creo que sería importante que CEJA -como hizo también el Consejo de Europa tal como señalaba Linn-, convoque a una reunión de expertos de estadísticas de los distintos sistemas de justicia, para ponerlos de acuerdo en base a *Cifrar y Descifrar* sobre cuál es la información básica que deberíamos reunir, y homogenizar los grandes capítulos de esa información, y a partir de ahí, depurar lo que se produce. Creo que como la mayoría de estos centros de información están en cabeza de los Poderes Judiciales, el primero que debería estar preocupado por la información que se produce y para qué sirve, y los primeros indicadores a construir deberían ser aquellos relativos a gobiernos judiciales, como señalaba Luis Paulino Mora.

Respecto de las dudas que genera la información, siempre van a existir, la forma es ir avanzando sobre estas interrogantes que tenemos, y se van corrigiendo solo cuando uno hace el seguimiento, que fue un poco lo que pasó en la Argentina, especialmente a nivel del sistema federal.

RAFAEL BLANCO:

Yo diría que lo primero es tener relativa conciencia de que la falta de información genera un alto nivel de impunidad. A mí me parece que si no tengo información confiable, finalmente cualquier cosa puede ser buena o mala, y eso es en un contexto regional, donde se están produciendo muchos procesos de cambio, genera mitos y frustración; a mí me parece que eso presupone sin embargo, hacer un esfuerzo por imitar otras áreas. En economía, por ejemplo, hay indicadores más o menos estables comparables en el tiempo, los economistas discuten sobre la tasa de desempleo, tasas de interés, tipos de cambio, y me parece que son indicadores que quedan en el tiempo y permiten homologaciones y comparaciones. Me parece bueno el trabajo de Santos Pastor (*Manual Cifrar y Descifrar*), pero creo que la generación de tantos indicadores va a generar un problema... gastaremos mucho tiempo en levantar información para finalmente marearnos con ella, y probablemente eso es aun más grave pensando que el estado del arte es bastante precario, y por tanto tenemos pocos consensos. Yo apostaría a generar pocos indicadores de gestión de información, que sean comparables y relativamente claros, habría probablemente que hacer un esfuerzo por concentrarse en 4 o 5 cosas que nos hicieran sentido. Déjeme dar un solo ejemplo: el único instrumento al que uno puede recurrir -con limitaciones- que permite comparar 10 años hacia atrás en 18 países, acerca de lo que ha ocurrido en áreas críticas del sistema de justicia es el Latinobarómetro y fíjense que éste tiene dos indicadores críticos de información que se han mantenido en el tiempo, uno, si es posible sobornar a un policía y dos, si es posible sobornar a un juez. Uno puede pensar que la pregunta traerá problemas, pero permite comparar realidades en una ruta de muchos años y en varios países. Yo quiero insistir en este primer punto, necesitamos ciertos consensos políticos amplios para metas específicas, con indicadores más bien precisos y breves, y no tan extensos porque nos van a confundir.

ALBERTO BINDER:

Disculpa Rafael, ¿tienes una propuesta de dos o tres indicadores que deberían ser asumidos por todos los países?

RAFAEL BLANCO:

Voy hacia allá. Lo segundo, que es otro presupuesto, es el acceso a la información. Nos hemos desgastado en Chile para generar condiciones de acceso a la información porque no basta con que los operadores generen información, si finalmente cuesta mucho acceder a la misma, yo creo que

es una reforma de tercera generación el tema de acceso a la información pública que obra en manos de la administración, pero ojo, los esfuerzos de América Latina están básicamente concentrados en la administración del Estado, no en los Poderes Judiciales.

(...)
lo primero es tener relativa conciencia de que la falta de información genera un alto nivel de impunidad.

El tercero, y ahora entro en cuestiones más específicas -indicadores-; si estamos comparando realidades nacionales que esperamos sean homologables y tenemos muchos procesos de cambios en curso, diría que los énfasis deben estar dados en lo siguiente: indicadores de situación -¿por qué?- porque hemos y seguimos instalando procesos de reforma, por lo tanto, me parece central saber cuál es la fotografía del momento, qué es lo que estamos cambiando y por qué lo hacemos. Muchos procesos de reforma en América Latina han comenzado con un diagnóstico un tanto genérico, con una fotografía poco clara del estado de situación al momento de intervenir esa realidad, por eso me parece que dentro de lo que se menciona en *Cifrar y Descifrar*, entre otros, quiero poner especial énfasis en los indicadores de situación. Lo segundo es que esos indicadores deben también estar orientados a medir y determinar responsabilidades. Hoy en los procesos de reforma criminal hay un elemento muy difuso de responsabilidad, entre por ejemplo, la policía y el Ministerio Público, y eso a mi juicio básicamente responde a la ausencia de indicadores que sepan medir, con mayor precisión, cuándo un policía o un fiscal hace una gestión correcta o no. Entonces, ¿cómo podemos medir la gestión policial?; uno podría decir, si seguimos privilegiando indicadores de actividad; a mí me parece que volvemos a caer un poco en un juego sin mucho sentido... a mí no me interesa saber cuántas denuncias recogió un policía o cuántas causas ingresaron al sistema, porque finalmente lo que esos indicadores traducen es una cuestión un poquito neutral, genérica, vaga, pero por otro lado -no quiero obviar este punto-, caer en indicadores de resultado también tiene una complejidad porque ellos muchas veces generan la difusión.

ALBERTO BINDER:

Bien, sigo con una inquietud para toda la mesa, ¿estamos en condiciones de elaborar indicadores tan elementales? La economía lo logró en situaciones más complejas... indicadores al estilo ingreso *per capita*. ¿Podemos construir 5 de estos indicadores en el sistema judicial?... ingreso *per capita* puede ser un indicador, me puede dar un indicador de distribución de riqueza.

SILVINA RAMÍREZ:

Me gustaría hablar sobre tres ideas; una, venimos repitiendo hace una década la necesidad de construir sistemas de información, hemos fracasado no solamente para comparar estados de situación de países, sino también para los propios Estados que tengan instrumentos para formular políticas judiciales; si no tienen la información, ¿cómo van a poder innovar o desarrollar nuevas líneas de trabajo?

Lo segundo sería clarificar cuál será la secuencia adecuada, uno debería plantearse las metas y los valores, tomados como el estándar para lo que se mide, entonces ya tendríamos el primer parámetro hacia el cual vamos a tender. Si no tenemos claros cuáles son esos valores, algunos tomaremos la protección de derechos, otros de eficiencia, otros según la jerarquía, y los privilegios que tengamos ideológicamente frente a lo que pensamos que es la función primordial de los sistemas de justicia. Luego me parece que una vez identificados y clarificados los valores debemos seleccionar cuáles son esas variables que vamos a medir. Y la tercera cuestión que me parece importante, es tener una multitud de indicadores -en el mismo sentido que decía Rafael-, donde en realidad es casi imposible recolectar la información. Tenemos una dispersión muy grande. No sabemos para qué estamos midiendo, para qué son esos indicadores y lo único que se logra es promover una lectura inadecuada de esa información.

CRISTINA BIBESHEIMER:

Tengo dos comentarios, el primero tiene que ver con la estrategia de CEJA en el área de estadísticas judiciales y el segundo sobre la tarea en sí de identificar indicadores que se pueden medir por información estadística.

Si entendí bien la presentación, CEJA ha actuado por dos tesis básicas, la primera: la disseminación de información sobre los sistemas estadísticos judiciales va a crear un incentivo para mejorar

ese mismo sistema, y me parece que hay dos o tres cosas que se han aprendido en la aplicación de esta tesis; se ha dicho que hay una falta de conocimiento de cómo usar las estadísticas y que la información no es utilizada en la toma de decisiones, y parece que los índices comparativos, sí crean competencia que acaba en cambios reales en término de reforma de sistemas... ante esto tengo unas preguntas: ¿cómo se sabe que no se está utilizando la información en la toma de decisiones y por qué? ¿Y si fuera por no entender cómo utilizarlos? Creo que tal vez, como dijo Luis Paulino, hay un rol importante por parte de CEJA. En términos de ranking sé que es una herramienta cruda, pero efectiva; CEJA podría estratégicamente continuar la creación de rankings porque sí se ha notado. En el Banco Mundial hay una publicación - *Doing Business*-, que tiene muchas objeciones sobre la metodología, pero ha tenido un impacto importante porque es un sistema de ranking. La segunda tesis que entendí es que sí hay una necesidad para una base empírica en los estudios en esta área y creo que CEJA ya está teniendo un impacto en la región porque la base empírica de sus estudios también crea competencia en otras instituciones que están investigando y reportando sobre el sistema.

Mi segundo comentario es sobre la tarea de identificación de indicadores. Creo que han identificado 2 o 3 áreas de grandes desafíos, primero, se tendría que decidir qué medir, y segundo cómo medir, por lo menos. En términos de qué medir, tal vez se podrían identificar -como dice Alberto- 5 indicadores esenciales si se está pensando a nivel más general, o sea, la capacidad de un sistema de cumplir con los objetivos grandes del sector, como resolver disputas de manera justa o si el sistema está ofreciendo protección de los derechos básicos.

En el Banco Mundial estamos analizando el identificar cuatro o cinco indicadores, que daría la posibilidad de comparar a los países en términos del estado de la justicia, lo que sería útil, especialmente si se identifican indicadores empíricos y no solo de percepción, ya que en estos términos existen varios sistemas de indicadores globales parciales -*World Banking Institute* y *Doing Business*-. Hay una falta de estadísticas más empíricas en esta área. Si el deseo de CEJA es apoyar las decisiones gerenciales dentro de sistemas judiciales, tal vez sería interesante medir un nivel un poco más particular o menos general, esto es,

No sabemos para qué estamos midiendo, para qué son esos indicadores y lo único que se logra es promover una lectura inadecuada de esa información.

cómo es que los sistemas judiciales llegan a concluir las metas básicas con un acceso suficientemente amplio con jueces independientes. Finalmente creo que también existe la necesidad de decidir si sólo se van a medir cosas que son factibles de medición en la actualidad.

CRISTIAN HERNÁNDEZ:

Para saber qué cosa medir, la pregunta es: ¿qué sentido estratégico tiene esa medición?, y voy a hacer una comparación con el sector educación. Hace unos años era importante el índice de la tasa de alfabetización, y las políticas en materia de educación apuntaban a que la gente aprendiera a leer y escribir. Una vez que se alcanza cierta tasa, la siguiente oleada de política y esfuerzos estatales en la materia fue obtener un cierto nivel de escolaridad, y por lo tanto, tuvimos leyes de 8 años de obligación en la escuela, y luego de 12; la siguiente estrategia fue llegar a un nivel de escolaridad habiendo pasado un piso básico de alfabetización. Sin embargo, en este momento el tema es: ¿cuál es la calidad? Hoy, es noticia en Chile que por primera vez en la historia, la matrícula de alumnos en el sector privado es mayor que en el público; ¿por qué? Porque una de las mediciones que se hacen indica que las escuelas privadas tienen mejores resultados que las públicas. Esa medición, finalmente, permite orientar la conducta de las personas... todos las conocen, y hoy nos preocupamos del puntaje que sacó tal escuela cuando vamos a meter a nuestro hijo y hacemos una proyección. Si esto lo llevamos al ámbito de la justicia, la pregunta es: ¿cuál es el sentido estratégico hoy? Es un sentido que cambia probablemente de país en país y de época en época e incluso de región en región. Puede que en algunas regiones de X país, hoy el tema de acceso sea lo prioritario y, por lo tanto, los indicadores tienen que estar orientados a saber eso; pero quizás en otras áreas, el problema es distinto... entonces, ¿cómo tener indicadores que nos permitan medir este sentido estratégico más trascendente? Yo partiría por ¿qué es lo que nos interesa medir y para qué? antes de desgastarnos en una discusión acerca de un conjunto de indicadores o datos que nos permitan construir esos indicadores, pero que finalmente podrían no tener ningún sentido si es que no están guiados por una preocupación fundamental que es de política pública.

Respecto de la pregunta que hacía Alberto, sobre qué cosas medir, a mi juicio hay tres cosas fundamentales: costo, tiempo y calidad. Si se está interesado en mejorar cantidad y abaratar costos, probablemente se afectará la calidad y el tiempo; si se está interesado en que las soluciones sean

más rápidas, a lo mejor se afecta la calidad y los costos, porque necesito más recursos para lograr menores tiempos; y si se está interesado solo en mejorar la calidad, quizás se afecte el costo y tiempo simultáneamente; entonces, la pregunta es: ¿cómo nos movemos en este triángulo que es bastante complicado? y ¿cómo tener indicadores que nos permitan ver cómo evoluciona el costo, tiempo y calidad a la vez? Uno podría decir cuál es el costo por sentencia o cuánto es el costo per capita en justicia; respecto del tiempo, lo mismo... Sin embargo, el tema de la calidad del servicio de justicia me parece fundamental porque saber si la calidad del servicio es o no buena, tiene múltiples componentes; uno que es fácil de medir es la calidad de atención, ya que alguien podrá estar disconforme con la sentencia, pero reconocer que lo atendieron maravillosamente; ahora, respecto de si la calidad jurídica misma de la solución es o no la adecuada, creo que hay cosas que se pueden medir dentro de las matrices que ha elaborado CEJA. Un ejemplo son las tasas de anulación o revocación en apelación o casación que podrían estar indicando que las sentencias están pobremente fundadas, y que hay problemas en la aplicación del derecho o la aplicación de las formas.

GEORGE M. THOMSON:

Haría una observación general. Es un tema que puede generar mucho pesimismo y también optimismo -y normalmente ambos-; la mala calidad de la información, la dificultad de comparar entre distintas jurisdicciones, la incertidumbre sobre qué significa la información. Cuando miro el *Reporte*, veo que contiene una medición de confianza pública que pareciera sugerir que ésta ha disminuido fuertemente desde la introducción de las reformas... bastante desalentador si uno lo observa independiente de otras informaciones. Pero creo que se puede ver de otra forma, y ser más optimistas acerca de dónde estamos. Ha sido un gran paso juntar la información que existe y ver qué tipo de discusión y preguntas genera la información existente.

Yo fui juez cuando se comenzó con la recolección de información sobre la carga de trabajo de los jueces, y los primeros años, cuando los datos se publicaban, los jueces decían que las estadísticas eran malas... por ejemplo decían que hacían mucho trabajo fuera de la corte y que ello no era valorado en los reportes, pero hoy ya no pasa eso. Ahora se entiende claramente que cuando se publican estadísticas, éstas no dicen más que lo que dicen y uno tiene que buscar por qué mis estadísticas dicen algo, y las de otro son distintas.

Estoy involucrado en un proyecto que estudia el crecimiento de las tasas de prisión preventiva en Canadá. Y el hecho de tener un centro de estadísticas de justicia, ha sido importantísimo en el trabajo que hemos ido desarrollando para construir una posible respuesta a ese fenómeno.

Entonces, creo que hay tres o cuatro cosas importantes aún por hacer. Una es -y hace un año, en el directorio, hubiera dicho lo contrario- que es importante tomar riesgos. Ser más atrevidos con la información disponible. La información que se maneja, junto a la experiencia de esta mesa y de otros lugares, más la información recolectada, permite a CEJA y otros ser más atrevidos de lo que hemos sido hasta ahora, en mostrar las diferencias entre sistemas. También creo que siempre debería haber un número pequeño de proyectos implementándose -y aquí es donde siento que CEJA es importante- que demuestren, aún a escala pequeña, lo que puede lograrse si uno recolecta información de buena calidad, la analiza bien y toma decisiones basadas en este análisis... Tal vez un buen ejemplo sea el proyecto actualmente en curso en Guatemala, que está generando buenas estadísticas sobre la duración promedio de los juicios. Tercero, es muy importante publicar los pequeños, pero importantes avances. Por ejemplo, un proceso de reforma acompañado con recolección de información, que genere retroalimentación y de allí nuevos cambios que sigan mejorando el sistema. Es lo que ha sucedido en Chile con la retroalimentación de las reformas implementadas. Es importante tener algunos logros como estos, en donde la temprana recolección de información produce cambios y mejoras observables.

Finalmente estoy de acuerdo con la necesidad de hacer un trabajo más fuerte en la capacitación de quienes toman las decisiones, acerca de cómo utilizar la información. Y esto incluye enseñarles cómo cotidianamente usamos la información de manera incorrecta.

ALFREDO FUENTES:

Es poco lo que puedo añadir frente a todos los comentarios expuestos, pero ante la pregunta de qué medir o qué quisiéramos medir, estaba mirando un acuerdo nacional por la justicia que se hizo en Perú hace dos años, cuyo objetivo es lograr consolidar en el país una justicia independiente, predecible, moderna, sustentada en principios éticos y morales, accesibles a los ciudadanos y protectora de la seguridad jurídica; entonces, creo que cuando uno mira todas las constituciones de nuestros países, las leyes y estos

acuerdos políticos para reformar la justicia, surgen claramente variables que deberíamos medir; cuando la sociedad peruana se sienta a evaluar, el acuerdo nacional por la justicia dentro de 5 años tendrá que evaluar qué avance tuvimos en acceso, en seguridad jurídica, si se obtuvieron logros en que esa justicia coayude al desarrollo económico de Perú, y sobre ese tema tengo un comentario general. Creo que estamos haciendo un énfasis en lo cuantitativo, es necesario tener indicadores, datos que permitan medir cuál es el acceso a la justicia, pero también creo que hay que hacer un esfuerzo por medir lo cualitativo; es decir, no basta para medir el desempeño de nuestro sistema judicial, los indicadores, sino tomar posiblemente casos paradigmáticos que nos permitan ilustrar problemas que tienen que ver con la independencia de la justicia.

El segundo comentario también es otra pregunta que nos hacen CEJA y Alberto: ¿cuándo nos damos por satisfechos? Yo creo que en forma definitiva nunca, pero creo que podemos darnos por parcialmente satisfechos si somos capaces de construir capacidades institucionales para medir permanentemente el desempeño de la justicia. Es muy importante lo que hacen las organizaciones internacionales, bancos de financiamiento, y gobiernos, por crear capacidades estadísticas, pero las estadísticas no son analizadas y es necesario que hagamos un esfuerzo de crear capacidades como las de CEJA, ONGs, organizaciones sociales, universidades y facultades de derecho para hacer una evaluación permanente, añadirle valor a las estadísticas.

Mi tercer comentario es acerca de la pregunta de Alberto “¿qué queremos medir?” Si por ejemplo queremos evaluar la acción de amparo, claramente uno podría establecer metas: demandas, tiempos procesales, opinión ciudadana, calidad de la jurisprudencia, los costos del proceso y de alguna manera los indicadores que tendríamos que seguir están en la propia ley; la acción de tutela y acción de amparo tiene que ser decidida en 10 días, ¿se están cumpliendo los plazos? Otra cosa es saber cómo ha reaccionado la administración pública frente al comportamiento de la justicia. La acción de tutela, por ejemplo, está llevando en Colombia a que miles de ciudadanos hayan logrado por esa vía que se les reconozcan sus pensiones de jubilación y están poniendo a la administración pública en la obligación de responder más rápidamente. Entonces, si la pregunta es qué efectos ha tenido la administración de justicia en un mejor comportamiento del Estado; el Estado está actualmente respondiendo mucho más rápida-

mente ahora a las solicitudes de los ciudadanos como consecuencia de un mejor comportamiento de la administración de justicia.

ALBERTO BINDER:

Yo propongo cinco indicadores que para mí constituyen y nos permiten analizar algo así como la inserción institucional básica de la administración de justicia, que permite construir un ranking, tres son objetivos y dos subjetivos; uno, es la tasa de respuesta sin calidad, porque calidad indica mediciones mucho más difíciles, pero como la justicia es controversia de interés, la tasa de respuesta es siempre un indicador de capacidad institucional, por supuesto con la aclaración del Linn: no ingreso y salidas de trámites, sino tasa de respuesta a un caso completo que le ha sido planteado. Segundo, tiempos de respuesta, que es otro indicador de capacidad institucional. El tercero es el gasto en justicia por habitante. Estos tres indicadores pueden ser cruzados con dos indicadores subjetivos relacionados con la inserción institucional o con la capacidad institucional mínima, siendo el índice de confianza pública y el índice de satisfacción de usuarios.

JUAN ENRIQUE VARGAS:

Yo creo que en esto necesitamos probablemente combinar estrategias, o sea, cuando decimos cambiar la estrategia, más bien es complejizarla, sumarle agregados a los actuales, y probablemente no abandonar los que se han venido desarrollando. A qué me refiero: yo tomaba nota de algunos comentarios que se hicieron, por ejemplo, el de Hebe Martínez sobre la necesidad de homologación de las estadísticas. Al respecto hay que considerar que la información que está en el *Reporte* es estadística oficial, tal cual como las instituciones de cada uno de los países entiende y desarrolla su estadística, lo cual tiene una gran limitación porque los sistemas y criterios no son los mismos. En cambio, cuando realizamos el proyecto de relevamiento de información en los países con apoyo del BID, hicimos el ejercicio de nosotros buscar y tratar de homologar en la medida de lo posible la información, trabajo que efectuamos no con representantes oficiales de las instituciones del sector, sino con miembros de la sociedad civil, con el fin precisamente de poder desprendernos de las políticas institucionales particulares para avanzar hacia la uniformación. Se trata, como se puede ver, de objetivos distintos. El objetivo político del *Reporte* es poder decirle a las autoridades del sector “estos son sus datos, los que usted genera y entrega y resulta que son pobres, que tienen problemas que están desfasados en el tiempo o usted no está conside-

rando lo mismo que el país de al lado o no está haciendo tan bien la tarea”. El objetivo no es sostener que la información que se contiene en el *Reporte* sea la correcta, sino fijar cuál es el estado del arte en la región, de forma que no pueda ser cuestionada su autenticidad por las propias autoridades responsables de ellas. Por ello se trata de un producto “oficial”, para cuya construcción le mandamos un cuestionario a cada una de las Cortes Supremas, Ministerios de Justicia y Ministerios Públicos, sin perjuicio de la información oficial que nosotros recolectamos directamente de fuentes secundarias.

Paralelamente hemos avanzado en la reunión de Presidentes de Cortes Supremas de Ibero América, donde hubo un acuerdo formal por construir un observatorio judicial, como señalaba Luis Paulino Mora, y en la que se nos dio un mandato para apoyar la capacitación en estadísticas judiciales, lo que nos permite seguir avanzando. Ahora, yo tengo la impresión de que nuevamente en esta lógica de heterogeneidad debiéramos mantener niveles distintos, no dejar de lado los productos iniciales, sino sumarles otros más sofisticados, tales como la construcción de indicadores como los que sugiere Alberto. Quizás CEJA, institucionalmente muy vinculada al proceso de reformas procesales penales, debería construir un catálogo de indicadores básicos que dé una idea general sobre el funcionamiento de esa jurisdicción, tal número de juicios realizados, número de juicios por juez, número de audiencias suspendidas, en fin, y proponernos levantar directamente la información necesaria para llenarlos de contenido.

MAURICIO DUCE:

Me parece que estratégicamente uno de los temas que hay que pensar es cómo forzar a nuestros sistemas judiciales a rendir cuentas. Esto hay que contextualizarlo dentro de un aparato público latinoamericano que no está acostumbrado, no tiene una cultura, ni cuenta con mecanismos institucionales mínimamente razonables para que rindan cuentas de verdad. En el caso de los sistemas judiciales, me parece que esto se ha visto fuertemente reforzado por una mala comprensión de las ideas de autonomía e independencia, entendiendo que ellas liberan de la necesidad de rendir cuenta. Me parece central que los indicadores y levantamientos estadísticos permitan abrir a las instituciones del sector al escrutinio público en temas especialmente sensibles para la sociedad, forzando a las autoridades del sector a tomar posición frente a los resultados.

LUIS PÁSARA:

A mí me ha aliviado mucho la intervención de Juan Enrique, porque eso significa que no tenemos que hacer un juego de suma cero. Primero, creo que efectivamente nadie se ha opuesto y yo lo subrayaría vigorosamente; hay que seguir haciendo trabajo empíricamente basado. Sin embargo, empírico no es sinónimo de cuantitativo y voy a tomar parte de la intervención de Alfredo, porque veo que rápidamente cuando hablamos de información empírica pasamos a hablar de indicadores y de ranking, que como nos ha recordado Cristina los usa mucho el Banco Mundial, pero tienen sus límites, ésta es una vieja discusión: la diferencia entre métodos cuantitativos y cualitativos. En el *Reporte* hay información cuantitativa interesante, pero quizás lo es más para un académico que para un presidente de Corte Suprema, información con la cual, supongo, no se puede hacer nada, aunque quisieran, supuesto generoso de mi parte. De los indicadores que nos habla Alberto, alguno de ellos efectivamente ayudan mucho, pero no creo que sean suficientes, cuando hablamos de desempeño nos referimos a calidad de resultados y creo que ninguno de los indicadores que nos da Alberto es suficiente para que hagamos un juicio o podamos llegar a una conclusión sobre la calidad del sistema de justicia en el país que los aplique. El apreciar la calidad supone necesariamente métodos cualitativos, lo que implica en el caso de la justicia, a mi modo de ver, analizar situaciones judiciales y el comportamiento de los actores dentro del proceso, esto incluye a todos los jueces, abogados, fiscales etc., cosa que yo sé que es más compleja, es más difícil, pero que es absolutamente evitable si queremos hablar del desempeño de la justicia -y creo que es- en el fondo, lo que le interesa al ciudadano, ya que a éste no le importa si entran 10.000 casos y se resuelven 9.500 o se resolvieron 11.000, lo que le concierne es que hayan sido bien resueltos según ciertos criterios que obviamente hay que discutir, que es metodológicamente complejo, pero no imposible, además de necesario. Entonces, creo que el abordar a fondo el tema del desempeño de la justicia supone hablar de calidad y usar métodos cualitativos e integrarlos junto a los elementos cuantitativos que surgen de otras fuentes.

(...)
el abordar a fondo el tema del desempeño de la justicia supone hablar de calidad y usar métodos cualitativos e integrarlos junto a los elementos cuantitativos que surgen de otras fuentes.

DOUGLASS CASSEL:

Creo que el tema de desarrollo que es tan complejo y variable como el tema de la justicia, vale estudiarlo. Sin embargo, desde hace 12 a 15 años el

PNUD publica el informe sobre desarrollo humano, que tiene efectivamente tres partes: una es un índice de desarrollo humano con un ranking de todos los países y que mezcla tres elementos, ingresos *per capita*, tasa de alfabetización y expectativa de vida promedio, pero además de eso hay tablas de cifras sobre toda clase de cosas -y en respuesta a la intervención de Luis-, la mayor parte del informe es análisis cualitativo que no puede hacerse de manera exhaustiva en todos los países y temas, por lo que los temas de cada informe van variando año a año y van agregándose; yo creo que éste es un modelo que demuestra para qué sirven esos índices: no para medir la verdad, sino que para provocar debate y estimular la atención. El gran economista y filósofo ético Amartya Sen, explicaba que al principio cuando le consultaban sobre el índice de desarrollo humano, se opuso, por ser un índice crudo que no tenía validez científica; sin embargo, al ver el impacto que tenía en el mundo, él cambió de criterio y ahora es partidario de ese índice porque sirve para promover reforma.

En el tema de justicia, creo que es muy difícil construir un índice de justicia global que tome todo en cuenta, así es que sugiero que tal vez se puede pensar en un índice para la justicia penal y otro para lo demás -quizás en el área que dice Alberto-, pero comenzando con lo que dice Silvina en el sentido de que son los objetivos de la justicia penal y obviamente hay muchos, pero ¿cuáles son los prioritarios? Primero, frenar la delincuencia; segundo -y esto no en orden de importancia- eficiencia; tercero, respeto a los derechos humanos; y cuarto, que se haga sin corrupción. ¿Cuáles deben ser los indicadores? Herramientas muy crudas y datos que tengan una confiabilidad y universalidad relativa. En el caso de la delincuencia sugiero la tasa de casos resueltos de homicidios en que se ha logrado una condena y en relación al número total de homicidios en un país X, que es el dato más confiable en cuanto a la tasa de delincuencia en un país; segundo, la detención preventiva, porcentaje de presos en detención preventiva y duración promedio, eso es una *proxy*, tanto para la eficiencia del sistema -porque si se resuelve de manera rápida, hay menor duración- como para los derechos humanos de los presos, ya que el sistema que minimiza la detención preventiva se preocupa de los derechos humanos; tercero, un índice de seguridad judicial; por ejemplo, en Venezuela se dice

que el 90% de los jueces son provisorios, por lo tanto quien tiene seguridad laboral es un elemento importante y efectivamente fácil de definir; y cuarto, acerca de la corrupción, puede ser el índice de transparencia. Esto complementado con otras cifras y evaluaciones cualitativas permitiría comparar el sistema de justicia penal en un país relativo a otro.

GERMÁN GARAVANO:

Creo que hay muchas cosas interesantes señaladas por Douglass a tener en cuenta, como la experiencia piloto, lo de dividir en penal y el resto; y el índice de desarrollo humano como un esquema a tener en cuenta. En Argentina en el '98 se hizo una medición, un ranking con tendencias, con elementos cualitativos y cuantitativos de los Poderes Judiciales, que armó un debate interesante y muchas críticas o quejas del sector por lo que creo bueno avanzar en una herramienta que sea testeada antes y que tenga determinados acuerdos. En relación a lo que dijo Luis, yo había anotado algo parecido en términos de la necesidad de usar indicadores cuantitativos que nos permitan medir cantidad, pero que también nos permitan medir calidad a las tasas de anulación y algunos otros, y una metodología.

(...)

la pregunta que nos debemos hacer es para qué queremos medir, porque según lo que queramos medir, claramente las preguntas y lo que midamos va a ser distinto (...)

LUIS PASARA:

Lo que no se debe hacer es medir calidad de las decisiones judiciales por revocatorias, es la peor cosa.

GERMAN GARAVANO

Yo disiento en realidad. Cuando hicimos evaluación empírica con distintos mecanismos, con un análisis de la justicia criminal y correccional federal de la Capital Federal, y luego, un análisis de la justicia comercial de la Ciudad de Buenos Aires, el esquema funcionó. De hecho, hoy FORES entrega un premio reconocido en Argentina a los mejores jueces de cada fuero, donde mezcla y utiliza distintas herramientas.

LUIS PÁSARA:

¿Y funcionó?

GERMAN GARAVANO:

Contrastamos con diversos mecanismos, lo que era mediciones cualitativas, usando métodos cuantitativos, análisis de encuestas y después opinión de actores relevantes, donde se mezclaban y asignaban puntajes a los distintos elementos, y el porcentaje de error se reducía considerablemente. Incluso luego se hacían análisis específicos de

muestreos para evitar lo que señalaba Linn. Por ejemplo, el foro criminal y correccional federal podía tener un alto porcentaje de nulidades vinculadas a procedimientos de drogas, comprobándose que eran nulidades más vinculadas a defectos formales y legales, incurrimientos procesales y no temas de criterio de fondo; incluso hay un análisis muy interesante en la justicia argentina donde se comparan cómo los índices de revocación, se han ido aproximando; en los últimos 10 años se ha ido generando una mayor cantidad de revocaciones y confirmaciones, y cuando se analiza por juzgados, son los que han tenido peores desempeños cuantitativos en términos de trabajo... es un gran tema para discutir, pero hay evidencia empírica interesante en Argentina.

Creo que nos hemos preguntado para quién era la información, yo creo que la pregunta que nos debemos hacer es para qué queremos medir, por

que según lo que queramos medir, claramente las preguntas y lo que midamos va a ser distinto y en esto hay tres niveles a tener en cuenta, por un lado, una caracterización general del sistema que es la información que presenta CEJA en el *Reporte* y que son los indicadores, muchas veces generales, que usa el Banco Mundial - en término de jueces cada 100.000 habitantes, gasto por habitante, casos por juez-, que nos da una caracterización general del sistema y se presentan fuertes diferencias entre los distintos fueros y aún en los países federales entre las distintas jurisdicciones. Si tenemos una justicia penal que resuelve el 100% de los casos y una civil que sólo resuelve el 50% de los casos, el sistema va a quedar en una situación intermedia que resuelve el 75%, podemos caer en generalidades; el segundo nivel tiene que ver con decisiones de gobierno judicial, es decir, yo necesito determinada información para saber cómo planifico el sistema de justicia hacia futuro, cómo se va a mover la demanda de tutela judicial durante los próximos años y cómo se ha comportado hacia atrás; y un tercer nivel, es la gestión de cada una de las unidades, que además es donde se produce la información unidad por unidad. Si nosotros no generamos información que sea utilizada y validada por los mismos actores que dirigen estas unidades, probablemente esa información caiga en lo que hemos mencionado, que sea falsa con datos inventados, agregados a último momento; y esto nos lleva a dos cuestiones a tener en cuenta. Una, que no podemos capturar toda la información que queramos, sino que tenemos que con-

centrarnos en alguna información básica específica a nuestro sistema de justicia, y otra es que hay que tener presente las mediciones por muestra, que en la medida que se hagan muestras asimilables repetibles en el tiempo, nos permiten generar información más específica a un costo menor al de la información estadística. Para terminar, los indicadores que planteó Alberto me parecen interesantes, como una caracterización general que avance en alguna medición genérica de desempeño; creo que se complementa bien con la propuesta de Douglass en orden a separar justicia penal y justicia civil o no penal, en términos generales porque sino se nos plantearían estos problemas -que al menos en Argentina se verifican- donde hay mucha disparidad de funcionamiento en términos de indicadores agregados, tiempos y tasa de respuesta entre principios de dispositivo y procesos de oficio.

LUIS PAULINO MORA:

Como presidente de la Corte de mi país, la estadística que recibo ha resultado valiosa hasta este momento y me ha permitido tomar decisiones en relación con algunos temas; muy probablemente si yo me preguntara como investigador, las necesidades e intereses serían otros; es cierto, estamos en un proceso de reforma en el continente, entonces podríamos preguntarnos, cómo y cuánto hemos cambiado y si ha sido para bien o mal... pero eso tendría otro interés, tal vez a los bancos les pueda interesar ese tema y a mí colateralmente, ver qué tantos problemas que tenía antes he podido solucionar. Si vamos y le preguntamos al ciudadano latinoamericano, qué le reprocha a la justicia, hay dos temas que están clarísimos en todos los países: el retraso y la mala atención, lo que también podría ser mensurable... qué nivel de respuesta tenemos; a mí no me interesa cuántos asuntos entraron y salieron en un año, me interesa cuánto tengo que esperar, si son 10 años o más, si en los que salieron estamos contando los atrasados, la buena o mala atención que tenemos al llegar, la disponibilidad de información, los niveles de respuesta... Cuando oí a Alberto, que nos hace un planteamiento de 5 ítems, me parece que permiten resolver varios temas, como el nivel de retraso, de satisfacción del ciudadano, y también el de respuesta que el sistema está dando. Yo diría que mucha de la información contenida en el *Reporte* cubre esos ítems. Por eso, si algo hay que hacer es fortalecer esa investigación, y de ninguna forma olvidarla o sustituirla.

(...)
la idea al final es contar con sistemas basados en la Web, donde los indicadores se generan según la necesidad (...)

ALBERTO BINDER:

La propuesta que hacía era de reducir indicadores, porque si no, la comparación se hace difícil. Es para ponerle un piso al análisis cualitativo a partir de allí. Creo mucho en los rankings, me parece que el de desarrollo humano ha servido; no me parece que sea necesario separar penal y civil, porque en última instancia se comunican estos dos sectores también, hay muchas causas que deberían estar en un lado y están en el otro. Medir la capacidad de respuesta global del sistema judicial como un todo no es malo, más allá que yo puedo construir un segundo piso de análisis mucho más preciso, pero insisto, finalmente la economía trabaja con indicadores más toscos todavía que estos o el índice de desarrollo humano; esos tres que tú dices, son si se quiere más toscos que estos.

LINN HAMMERGREN:

A mí me parece que estamos hablando de dos proyectos igual de importantes, pero que también debemos separar o vamos a complicar la tarea de cada uno. El primero es incentivar a los Poderes Judiciales de la región a recoger mejor información y a utilizarla, a la vez de dar el contenido al público para que ellos puedan ver lo que está pasando, lo que no debe limitarse a unos cuantos indicadores, porque las necesidades y los problemas cambian, y queremos incentivarlos a tener un sistema que sirva durante 100 años; es decir, este año el problema es la demora y el próximo es el género, así que si nos limitan a unos indicadores tenemos una dificultad. El rol de CEJA no es instalar los sistemas, pero tal vez es incentivar y educar en su importancia; yo creo que los donantes y los Poderes Judiciales mismos tenemos la responsabilidad mayor de financiar y diseñar los mejores sistemas, fundamentalmente a través de la automatización, pues la idea al final es contar con sistemas basados en la Web, donde los indicadores se generan según la necesidad, es decir el interesado entra y analiza lo que quiere analizar, habiendo sistemas en la región que ya están haciendo esto -como en Río de Janeiro, Brasil- aunque hay que reconocer que igual subsisten problemas con la calidad de origen de los datos, lo que sigue siendo un problema. La segunda tarea son los indicadores, que yo los veo menos importantes en sí mismos, pero significativos como una manera de incentivar la reforma, es decir, desagregar algunos indicadores de calidad de la justicia cuantitativa o cualitativa, compararlos y usar esto para fomentar una suerte de competencia entre las partes.

Finalmente, los indicadores que Alberto mencionó son realmente difíciles de medir. Pocos sistemas en el mundo pueden medir la demora promedio de una causa, ya que requiere un sistema sofisticado. Lo mismo sucede con los costos, donde incluso es difícil decidir cuáles costos incluir y en cualquier caso también se trata de un indicador ambiguo, nadie podría afirmar que cuánto más se gasta es mejor, es decir, si gastamos un millón de dólares por persona en justicia, ¿eso es mejor que diez? Yo no sé, ese es un indicador que tal vez va en curva.

ROGELIO PÉREZ PERDOMO:

Yo creo que hay consenso en que es muy importante continuar con la idea de datos y si es posible indicadores, y tal vez sería bueno pensar en dos cosas: continuar con un Reporte con datos oficiales, con algunas calificaciones, por ejemplo, precisando el significado de los términos para que no sea engañoso, por ejemplo qué significan casos ingresados o asuntos, qué significan jueces, etc. Y también sería importante producir algunos trabajos monográficos en que probablemente habrá que hacer un esfuerzo, con información cuantitativa e información cualitativa, sobre problemas como acceso o independencia... Yo estoy completamente de acuerdo con la incorporación de indicadores. Los de Alberto me parecen muy buenos como punto de partida. Lo que propone Douglass, por ejemplo, los homicidios por 100.000 habitantes o personas muertas por la policía, también es un indicador importante en materia de derechos humanos, y usar los indicadores de transparencia que son fundamentalmente de percepción de corrupción, aunque hay otros que yo recomendaría, los que ha desarrollado recientemente Antonia Suela, un estudio sobre transparencia que son más indicadores de transparencia propiamente tal, por ejemplo monto de los contratos, número de los contratos y cantidades que se otorgan mediante licitaciones, y los que se otorgan, lo que llamamos en Venezuela, “a dedo”, los que se otorgan escogidos discrecionalmente por los funcionarios; en fin, este tipo de indicadores que pueden ser unos ciertos indicadores de transparencia; yo diría que no deberíamos ser tímidos en materia de usar este tipo de cifras. Hemos tenido ya el ejemplo de los economistas, yo solamente agrego uno mucho más banal, siguiendo el ejemplo del béisbol donde se usan mucho y tienen mucha importancia, que un jugador batee sobre 300 tiene mucho significado para aquellos que sepan de béisbol.

(...)
es muy importante continuar con la idea de datos y si es posible sería bueno pensar en dos cosas: continuar con un Reporte con datos oficiales, con algunas calificaciones
 (...)

ALFREDO FUENTES:

Respecto de la pregunta de Alberto, si pensáramos en algunos indicadores macro que sean útiles para la evaluación de desempeño de los sistemas judiciales, tengo el siguiente comentario: de la lectura del *Reporte*, que me parece extraordinario, uno podría pensar que el país A, de 100 casos saca 80 en cuanto a entradas y salidas, y el país B, de 100 casos solo saca 60, entonces uno diría que el país que logró 80 es más eficiente, pero sin tener en cuenta cuál es la función de producción de la justicia: de pronto este país está invirtiendo tres veces más en computadores, en capacitación, que el que obtuvo 60, y a su vez estos de pronto son más eficientes porque con la tercera parte de recursos lograron un 60 de 100. Por ello mi contribución a la reflexión que nos hace Alberto, es pensar si podríamos desarrollar algunos indicadores sobre la función de la producción de justicia, entendiéndolo por esto, cuál es el esfuerzo anual que hace una sociedad por su administración de justicia; en cierta forma el capítulo inicial del Reporte tiene algunos indicadores sobre el tema, pero habría que profundizarlos.

Me permito sugerir algunos indicadores que podrían reflejar esa función de producción: primero, los recursos financieros que se le dedican a una rama judicial -cuál es el presupuesto público, cuál es el gasto con respecto al producto interno bruto, cuáles son las tendencias del gasto-; segundo, los recursos humanos -cuántos jueces tiene la administración de justicia, cuántos conciliadores cada 100.000 habitantes, número de abogados, defensores públicos, fiscales-; tercero, del gasto público en la justicia hay un componente que es fundamental para la productividad de la rama judicial, que es el gasto de inversión -cuánto gasta cada sociedad en capacitación en sistemas, infraestructura, cuánto se está gastando en computadores, cuánto en programas de capacitación-. El otro punto que sugiero es cómo están asignados los recursos por sectores, en una sociedad que invierte el 90% de los recursos en justicia penal, uno podría pedir que tenga mejores resultados en la justicia penal, mientras que una sociedad que invierte solo el 20% en justicia penal puede tener un significado diferente, entonces creo que valdría la pena tener indicadores de cuánto se gasta en justicia civil y cuánto en justicia penal y compararlo por países para ver resultados posibles; y finalmente sugiero que eso de la inversión pública lo complementemos con la cooperación internacional, porque muchas veces los créditos del Banco Mundial, la coopera-

ción del Banco Interamericano entre otros, significan más en términos de inversión judicial que el presupuesto público nacional.

Mi segundo comentario se dirige a qué es lo que queremos medir, creo que la respuesta nos la da CEJA. En el *Reporte*, hay una sección en cada país que habla de los procedimientos, y el ejercicio que hizo CEJA fue ver el volumen y movimiento de causas en materia penal y civil -eventualmente uno podría ver lo laboral a otras jurisdicciones-. Creo que hay que insistir en eso; CEJA ya nos ha hecho un camino y hay que seguir explorándolo. Sin embargo, le quiero añadir un poco de valor y hacer una sugerencia, creo que con los avances de reforma judicial en América Latina tenemos bastantes diagnósticos para saber cuáles son las principales causas que están llegando a los jueces, los estudios indican que en materia penal son 10 delitos los que explican el 90% de los casos que llegan al sistema penal, delitos tales como los robos, los homicidios, estafas, en fin; en materia civil hay muchos informes que demuestran que los principales casos que llegan son juicios ejecutivos, entonces mi sugerencia sería que seleccionemos para medir algunos de esos tipos de causas, donde quisiéramos un sistema más eficiente. Si el homicidio es uno de los delitos más importantes para el sistema, hagamos un seguimiento de cómo se está juzgando, es un poco de lo que Douglass decía, pero en función de la importancia que tienen esas causas para la sociedad.

ALBERTO BINDER:

Ahora yo me hago una pregunta y se la hago a la mesa, ¿por qué no seguimos el camino de la economía y los economistas, que son los que más han integrado el uso de información en las decisiones de política económica? Y si bien hacen análisis sectoriales complejos, se han acostumbrado a utilizar indicadores simples y básicos. Obviamente que podemos hacer cosas complejas, pero si tenemos un ejemplo histórico del uso de la información, ¿por qué no seguimos ese camino?, ¿por qué tenemos una tendencia siempre a buscar sistemas más complejos? Que son necesarios, pero así nunca ponemos un piso elemental y básico.

LINN HAMMERGREN:

Son los macroeconomistas que han hecho sus tortas tan bien; ahora, el período neoliberal se basaba en un puñado de cifras que nunca veía por deba-

jo para saber lo que estaba pasando con la población; todo bien en Argentina, hasta la crisis, cuando uno viendo el país sabía qué cosas andaban mal. Los economistas han simplificado la situación y creo que tiene sus peligros.

ALBERTO BINDER:

Obviamente que nadie dice que haya que quedarse en la simplificación, así que todo indicador implica una opción valorativa, eso había quedado claro, pero no veo por qué no podemos poner eso y después construir y criticar, justamente una de las razones que nos permite hacer una crítica.

LINN HAMMERGREN:

Pero eso solamente si te interesan unos resultados muy sencillos como controlar la inflación y bajar el déficit, yo creo que los resultados de la justicia son mucho más.

ALBERTO BINDER:

A mí parece que no, los índices de desarrollo humano están contruidos con dos o tres indicadores nada más.

RAFAEL BLANCO:

Quiero agregar un elemento al tema que tú planteas de la economía. No sólo son pocos indicadores, sino que sobre ellos no necesariamente existen niveles de consenso relevante; tomemos el tema de la tasa de desempleo, y la cantidad de debate que hay entre los propios economistas acerca de cómo medirla tasa, sin embargo, ahí está, es un indicador que todo el mundo usa; hay países donde existen dos tasas distintas y se sigue debatiendo sobre una cuestión en la cual incluso hay diferencias metodológicas, pero al final del día todos están preocupados de relevar el tema del desempleo. Ahora, yo quería agregar una cosa que alguien por ahí dijo a la pasada. Yo diría que desde la lógica de CEJA el esfuerzo lo dividiría en uno de corto y de mediano plazo; con el de corto plazo probablemente solo podamos aspirar a recolectar cifras que ya existen y seleccionar algunas, y creo que el *Reporte*, básicamente, lo que hace es eso, cifras que existen y algunos cruces posibles con una dirección estratégico-política interesante. Pero, en el largo plazo, o más bien en el mediano plazo, lo que haría sería tomar algunos indicadores. Déjeme colocarles un ejemplo, el número de casos resueltos, el cual me parece que tiene que estar, y entiendo por casos resueltos -tomando el caso penal-, sentencias absolutorias, condenatorias y sobreseimientos definitivos, veremos qué

Son los macroeconomistas que han hecho sus tortas tan bien; ahora, el período neoliberal se basaba en un puñado de cifras que nunca veía por debajo para saber lo que estaba pasando con la población (...)

hacemos con el uso de sistemas alternativos, a lo mejor podemos tomar algunos de ellos y hacerlo sinónimo de sobreesimiento definitivo, pero a mí me interesa saber cuántos casos el sistema resolvió y cuántos no, y entiendo que no están resueltos aquellos que no caben en una de estas categorías; ese es un indicador que creo homologable y comparable. En el tema de la transparencia y la probidad, quisiera saber el número de denuncias efectuado por los ciudadanos en relación a jueces, número de jueces sancionados y me parece que con esos dos datos -que probablemente sean discutibles-, me sentiría tranquilo, acceso de los ciudadanos a las audiencias judiciales que mide el factor de transparencia y, luego probablemente en las cuestiones más subjetivas, percepción de usuarios que mide la confianza a las instituciones con ponderaciones menores... ¿Qué quiero decir con todo esto?: que deberíamos tener un solo indicador que podríamos denominar *calidad de la justicia* y ese indicador estar compuesto de 5 ponderados de manera distinta, porque eso simplifica -probablemente tiene más error-, pero quisiera saber de uno a diez en dónde califica tal país, que es un poco lo que usa Transparencia Internacional cuando mide y pone nota de 1 a 10. Ahora, para llegar a esa nota se han utilizado un conjunto de factores, pero al final digo que entre estos 40 países, éste se ha situado en el número 5 o el número 7. Yo creo que esto puede tener un impacto político más intenso y permite ponderar las cuestiones subjetivas de mejor manera.

LUIS PÁSARA:

Perdón, ¿qué significa el número de jueces sancionados? Esto cuenta a favor o en contra, ¿qué valor le das?

RAFAEL BLANCO:

A ver, tengo la impresión que eso va a generar un debate, en dos sentidos: uno sospechoso si hay países que no tienen jueces sancionados, pero también me indica que si un país posee una gran cantidad de jueces sancionados -puede ser interpretado de dos maneras-, allí hay una intervención política muy intensa o efectivamente hay problemas de corrupción, pero genera algo. Es lo mismo que pasa con la cantidad de plata que se invierte en un sistema, si uno dice "este país es tan ineficiente que requiere muchos recursos para hacer lo mismo que otro país hace con menos recursos", creo que tienen ambivalencia, pero genera un debate finalmente; por eso digo que a aquellos factores que son más subjetivos los ponderaría en menor medida y a la cantidad de casos resueltos y duración de los procesos les daría una ponderación mayor.

LUIS PÁSARA:

No es un indicador subjetivo, el problema es que es un dato que en sí mismo no te dice nada, tienes que leerlo e interpretarlo, entonces lo incorporas a un índice y le das una valoración cuantitativa X que no sabemos en qué sentido va a correr.

SILVINA RAMIREZ:

Yo puedo agregar algo a eso. Por ejemplo, cuando Alfredo hablaba de los indicadores macro de inversión o de inversión pública, capacitación, cursos y demás, esto tampoco me da la idea clara, de que si existe mucha capacitación o inversión en ella, voy a tener una justicia de mayor calidad; en realidad hemos visto que en países que han invertido muchísimo dinero en cursos de capacitación, la justicia sigue siendo de calidad media para abajo, entonces creo que la simplificación sería deseable, pero no sé si es posible, porque cuando Rafael dice que identifiquemos un indicador, pero lo ponderemos de 5 maneras diferentes, ahí estamos complejizando necesariamente para poder dar sentido a la interpretación y a la lectura del dato, sino puede ser blanco o negro, y entonces la información va a ser poco productiva.

LUIS PÁSARA:

Yo haría un ruego... si se usa finalmente un índice de este tipo, por favor que no se use el término *calidad de la justicia*, que es otra cosa, no pervertan el término.

RAFAEL BLANCO:

Sobre todo respecto de esto último, yo no creo Silvina que sea más complejo, Transparencia Internacional cuando mide esto y menciona cuál es el índice de transparencia de un país, toma una gran cantidad de variables perfectamente mensurables, algunas de las cuales corresponden a respuestas de usuarios, cantidad de coimas que tuvo que pagar o de prebenda, para firmar un contrato, y son como siete u ocho más. Pero creo que lo que estamos discutiendo es, de manera transparente generar unos cinco o seis, yo no era partidario de más, solo dije que había que ponderar algunas para tener un indicador común, cuyo nombre podemos discutir, pero que todos entendamos qué estamos tratando de medir.

CRISTIAN HERNÁNDEZ:

Yo quisiera soñar un poco. Supongamos que tuviésemos definido un cierto conjunto de indicadores; supongamos que tenemos una maquinaria productiva de datos suficientemente confiables y presumamos que a partir de eso podemos elaborar los indicadores que queremos, entonces hago el

siguiente ejercicio: tasa de respuesta de la justicia penal, 95% en solución y calidad; tiempo de respuesta, 37,5 días; gasto en justicia por habitante US\$ 350; índice de confianza pública de 1 a 10, 9,5; índice de satisfacción de usuario de 1 a 10, 8; entonces la pregunta es ¿qué hacemos? Y lo que necesitamos es análisis, porque los números en sí mismos no dicen nada; los números solamente van a indicar algo para tomar una acción dada una historia, un contexto y una evolución. Sin embargo una gran carencia que hemos podido constatar como CEJA en distintos países, es que la capacidad real y efectiva de análisis de información por muy baja que sea, es muy mala en la mayoría de los casos. Esto es como construir un túnel, podríamos tener un excelente sistema informático, pero si no tenemos capacidad de analizar y hacer efectiva esa información para la toma de decisiones, la verdad es que no nos puede servir de nada o solo dejamos el túnel hasta la mitad, entonces yo agregaría esta variable como absolutamente relevante. Crear capacidad de análisis implica capacitar gente, incorporar probablemente nuevas personas al debate, nuevas instituciones al debate, para hacer que efectivamente los datos hablen y no solamente se queden en papel o página Web, abierta a todo el mundo.

Crear capacidad de análisis implica capacitar gente, incorporar probablemente nuevas personas al debate, nuevas instituciones al debate, para hacer que efectivamente los datos hablen y no solamente se queden en papel o página Web, abierta a todo el mundo.

MILDRED HARTMANN:

Quería poner el tema de que creo que a veces podemos estar complejizando mucho el debate, tomo el ejemplo de los índices que propuso Germán, cuántas resoluciones de primera instancia se caen en segunda, por decirlo abarcar todos los aspectos, no nos importa si el juez es de primera o segunda, pero una justicia que produce decisiones que se caen en la segunda instancia es una justicia de mala calidad. Creo que de pronto estamos hilando muy delgado en algunos casos y

siento que aquí tenemos datos que nos pueden arrojar conclusiones que son buenas. Me acuerdo que en el documento de Ministerios Públicos que acabamos de presentar en Mar del Plata, teníamos una tabla que dice cuántos fiscales hay cada 100.000 habitantes por país y cuántos casos tiene en promedio, un número que nos da la idea de la carga de trabajo, y que puede tener muchos mensajes de fondo. Si yo veo que en un país este número es 10 veces del que es en otro país y eso no me repercute en la cantidad de casos que se resuelven, ahí tengo un problema por más distorsiones que pueda haber si estoy hilando delgado; creo que lo que podríamos hacer para no patinar tanto es usar unos indicadores y hacer un ejercicio como indicaba Douglass, pero creo que si nos ponemos a depurar específicamente cada indicador no vamos a llegar a ninguna conclusión.

GEORGE M. THOMSON:

Bien, para terminar el día, solamente me gustaría dar, de parte del consejo entero, muchísimas gracias a todos por este día de discusiones altamente informativas, desafiantes y valiosas.

Sería imposible exagerar cuan afortunados somos los de CEJA -hablando por la organización entera- al tener acceso al conocimiento, experticia y experiencia contenida en este lugar.

Creo que la discusión de hoy -a pesar que hemos tratado solamente una pequeña porción de las áreas en las cuales trabaja CEJA- ha reforzado lo valioso que es tener una entidad con un acercamiento amplio e integral del sistema, en el tema de aprendizaje y apoyo a la reforma de la justicia. Y creo que esto ha sido reiterado en todo lo conversado hoy, y reiterado en cada una de las intervenciones del debate de hoy. ■

Entrevista a Juan Enrique Vargas

[Director Ejecutivo de CEJA
juan.vargas@cejamericas.org]

Por **Ximena Catalán Ancic**

Coordinadora de Prensa y Comunicaciones de CEJA
Coordinadora de Edición de Sistemas Judiciales.

Logros y desafíos del Ministerio Público Chileno a un año de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal en la Región Metropolitana

La justicia penal en Chile ha vivido en el último tiempo cambios radicales que han concentrado todos sus esfuerzos en la modernización del Estado, y la búsqueda de la transparencia, eficacia, oralidad y celeridad en los procesos judiciales, teniendo en cuenta a la ciudadanía como el principal motor impulsor de estas transformaciones. Así al menos lo demuestra la Reforma Procesal Penal, entrada en vigencia de manera gradual¹ a partir del año 2000, pero tan solo implementada hace un año en la Región Metropolitana de Chile, que incluye a Santiago, capital del país y que en total reúne al 40% de la población, con una carga procesal que supera el 50% del total del país². Es decir, la llamada “verdadera prueba de fuego” de todo el nuevo engranaje procesal penal, y en el cual el Ministerio Público de Chile ha cumplido con un rol determinante en la gestión y el éxito de este modelo que ha sido un referente en otros países de la región.

El pasado 16 de junio, la Reforma Procesal Penal Chilena cumplió un año de entrada en vigencia en la Región Metropolitana de Chile, y junto a ello, un compendio de cifras que avala de manera positiva la tarea realizada, sobre todo si se compara con las alcanzadas por el sistema inquisitivo, en el que las causas no destacaban precisamente por su celeridad y efectividad.

De este modo, una reforma que ha reemplazado el antiguo sistema inquisitivo,

secreto y escrito, por uno de corte acusatorio, oral y público, entró en vigencia de manera escalonada a partir del año 2000; gradualidad, que permitió la evaluación, corrección y modificación en los modos de gestión de las instituciones intervinientes en pro del perfeccionamiento de la reforma. De hecho, esta manera de ensayo y error, permite que hoy se apliquen modelos de gestión probados en otras regiones, lo que entregó una experiencia base, aplicada en la Metropolitana.

Acerca del nuevo proceso y sus instituciones

Además de las modificaciones en la legislación, la creación de nuevas instituciones, una reorganización de estructuras en el Poder Judicial, y una importante inversión económica, la RPP ha significado una renovación cultural en todos los intervinientes del proceso, la misma que de a poco se ha ido asentando también en la mentalidad de los propios ciudadanos.

Dentro de sus características, la reforma ha separado las funciones de investigar y juzgar que antes recaían en manos de un juez, otorgando exclusivamente al Ministerio Público, –organización autónoma y jerarquizada– la misión de investigar los delitos, ejercer la acción penal pública y brindar protección a las víctimas y testigos de los delitos.

(...)
esta manera de ensayo y error, permite que hoy se apliquen modelos de gestión probados en otras regiones, lo que entregó una experiencia base, aplicada en la Metropolitana.

¹ Chile es un Estado unitario que se divide en trece regiones. Con el fin de propender al éxito en la implementación de la reforma, se estableció un sistema gradual para su entrada en vigencia, el cual supuso un sistema escalonado en tiempo, dándose inicio el año 2000 en las IV y IX regiones; la II, III, VII en octubre de 2001; I, XI y XII regiones en 2002; en diciembre de 2003 se comenzó en la V, VI, VIII, X, y se concluyó el 16 de junio de 2005 en la Región Metropolitana.

² Fuente: Sexta Cuenta Pública de Actividades del Ministerio Público de Chile, efectuada por el Fiscal Nacional Guillermo Piedrabuena Richard (artículo 21 de la Ley 19.640), efectuada el 26 de abril de 2005.

La Defensoría Penal Pública –dependiente del Ministerio de Justicia–, es un servicio que tiene por finalidad proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por crimen, simple delito o falta y que carezcan de abogado; en tanto, dentro del Poder Judicial, la figura del Juez de Garantía³, en general, cautela los derechos de los imputados y demás intervinientes frente a la investigación que desarrolle el MP, y tiene la misión de conocer y fallar los asuntos que la ley ha colocado dentro de su competencia; en tanto, el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal⁴, falla los asuntos que se sometan a juicio oral.

Las cifras del primer año

En términos generales, desde su entrada en vigencia en el año 2000, han ingresado al sistema 1.613.189 causas, de las cuales han sido terminadas 1.406.810, esto es, el 87% de los casos⁵.

En el caso de la Región Metropolitana, para el periodo que va desde el 16 de junio de 2005 al 31 de mayo de 2006, y según las estadísticas entregadas por las instituciones y que recopilan los ingresos y resoluciones del sistema, se registraron 363.337 causas ingresadas al Ministerio Público, de las cuales, un 70,1%, esto es, 242.574 de ellas, se encuentran terminadas. De éstas, el 70% concluyó por aplicación de un término facultativo del Ministerio Público y un 30% lo hizo por medio de un mecanismo jurisdiccional (de este modo las sentencias condenatorias llegaron a las 30.512 y sólo 439 a absolutorias). En tanto, el tiempo promedio de tramitación de las causas en la RM es de 56 días (menor al promedio nacional que corresponde a 82 días)⁶.

En la Metropolitana, debido a su densidad poblacional, el Ministerio Público fue dividido en 4 fiscalías regionales, por tanto, del número de ingresos antes mencionado un 30% corresponde a ingresos a la Fiscalía Metropolitana Centro Norte; 28% a la Fiscalía Metropolitana Oriente; 22% a la Fiscalía Metropolitana Sur; y un 20% a la Fiscalía Metropolitana Occidente, cifras que han puesto a prueba la capacidad de gestión para el manejo y control de su gran carga, al utilizar salidas alternativas para los casos pertinentes; sacando un buen provecho a la profesionalización y separación de las funciones

administrativas de las jurídicas; y haciendo un uso estratégico de los sistemas tecnológicos, entre otras.

Acerca de los aciertos, dificultades y desafíos futuros del Ministerio Público, se refiere Juan Enrique Vargas, Director Ejecutivo de CEJA, y quien ha seguido de cerca el proceso de implementación de la Reforma Procesal chilena, ya que este país ha sido incorporado en dos oportunidades en el Estudio de *Seguimiento a las Reformas Procesales Penales*.

(...)
lo relevante a mi juicio es que el proceso de implementación de la reforma se haya completado manteniendo intacto un fuerte apoyo político y, más importante aún, una muy favorable percepción de la ciudadanía...

► A un año de reforma en la RM, en su opinión, ¿cuál es el balance?

Sin duda se trata de una evaluación positiva. Más allá de lo que indican las cifras sobre casos resueltos y tiempos de tramitación –que realmente resultan sorprendentes si se las compara con el antiguo sistema–, lo relevante a mi juicio es que el proceso de implementación de la reforma se haya completado manteniendo intacto un fuerte apoyo político y, más importante aún, una muy favorable percepción de la ciudadanía, tal como indican las últimas encuestas efectuadas. De hecho, el 76% de las personas prefiere este sistema, al que sustituyó.

► ¿Cuáles han sido los mayores logros del Ministerio Público?, ¿cómo los agruparía?

Para evaluar los logros del Ministerio Público chileno hay que considerar que se trata de una institución completamente nueva dentro del sistema judicial chileno. Esto sin duda era una oportunidad, en el sentido de poder construir una fiscalía con una organización y lógica de funcionamiento moderna y adecuada a su misión. Lo normal en la región es que los Ministerios Públicos se organicen en forma refleja a los tribunales, siendo idéntica la estructura de las oficinas de los fiscales a la de los tribunales, aún cuando las labores de unos y otros son del todo distintas. Ello se logró con un importante grado de innovación y flexibilidad al interior del mismo Ministerio Público. En él se han venido desarrollando diversos modelos de organización, a través de un sistema de ensayo y error, ajustando repetidas veces en el tiempo. Dado el grado de autonomía con que cuentan las distintas fiscalías regionales que existen en el país (16), hoy es posible observar sistemas de funcionamiento muy distintos a lo largo de Chile.

³ Tribunal unipersonal, un sólo juez.

⁴ Órgano colegiado compuesto por tres jueces.

⁵ Total nacional, cuyo período se extiende desde el 16 de diciembre del año 2000 al 8 de diciembre de 2005. Esta información fue entregada por el Ministerio de Justicia, el 16 de diciembre de 2005, con motivo del acto de celebración del Quinto Aniversario de la RPP en el país. Datos desagregados en www.minjusticia.cl y www.minjusticia.cl/reforma.

⁶ www.minjusticia.cl

Para todo ello ha sido importante, por una parte, una cultura organizacional orientada a los resultados (existen metas claras que deben cumplirse), y un sistema de información que arroja en forma continua antecedentes muy precisos para medir la marcha de la institución y de cada uno de sus fiscales. El otro factor importante ha sido una clara orientación al usuario, que se demuestra con eficientes sistemas de atención a público (con tiempos máximos de espera, por ejemplo) y de atención de víctimas y testigos (muy bien evaluado por la ciudadanía).

► **¿Cuál es el mayor problema que ha debido enfrentar el Ministerio Público?**

La mayor dificultad que a mi juicio ha experimentado el Ministerio Público estos años ha sido la propia construcción del rol de los fiscales. Esto que parece simple no lo ha sido realmente en ningún país y tampoco en Chile que, como decíamos, partió desde cero con la institución. ¿Cuál es el rol exacto de los fiscales?, ¿qué deben hacer ellos y qué los policías?, ¿cuál es su rol frente a los problemas de seguridad ciudadana? Son preguntas cuyas respuestas se van construyendo con el tiempo. Si en un principio, por ejemplo, la tendencia fue que los fiscales se vieran como una suerte de control del trabajo de los policías -lo que naturalmente generó distancias entre ambas instituciones-; la tendencia actual es que los fiscales se asuman formando parte de un equipo con los policías, que se deben lealtades recíprocas, sin que ello implique en ningún caso aceptar ilegalidades. El margen de acción de los policías en la investigación penal nunca queda totalmente delimitado en la normativa legal, existiendo siempre áreas grises o dudosas. En tales casos la tarea de los fiscales es maximizar las facultades de persecución penal del Estado, misión que no siempre ha estado clara. Tampoco ha estado clara la relación de fiscales con las víctimas, ¿son o no abogados de ellas?, ¿hasta qué punto deben considerarlas? Nuevamente la tendencia en el tiempo ha sido avanzar a una mayor consideración del grado de satisfacción de las víctimas como indicador de éxito de su función.

► **¿Cuál es el desafío que debiera asumir a futuro el Ministerio Público?**

Hoy en día el gran desafío del Ministerio Público chileno es integrar todos sus esfuerzos y recursos en forma activa y coordinada a las tareas del control del delito que son una prioridad en Chile, así como lo es en otros países de las Américas. Para ello se hace necesario superar la forma tradicional en que se ve la labor de fiscales, donde se les asigna un rol sólo reactivo frente a un delito ya cometido, respecto del

cual se limitan a realizar una tarea meramente de aplicación legal. El problema de esta visión es que impide tener una mirada de conjunto del fenómeno delictual; el sistema se concentra en cada caso en forma aislada, careciendo de un enfoque de conjunto. Realmente hoy lo relevante no es limitarse a

(...)

la distinción antes clara entre funciones preventivas y represivas comienza a desdibujarse, pues el uso estratégico del aparato de persecución penal debe ser uno de los instrumentos disponibles para viabilizar las estrategias de prevención.

atacar el delito, sino más bien los problemas delictuales. Ello implica enlazar información para poder asumir los problemas en toda su complejidad. Por ejemplo, si el objetivo es castigar un robo de una radio a un vehículo, bastará con que los fiscales procesen con prontitud esos casos hasta lograr una sanción. Pero si el objetivo es terminar o reducir drásticamente los robos de vehículos, la tarea debe ser más sofisticada y proactiva. Habrá que determinar si hay bandas organizadas que realizan esos delitos; se tendrá que desentrañar sus modus operandi para anticiparse a sus delitos, lo que puede llevar a realizar actividades de inteligencia coordinadas con la policía; y por último, habrá que desmontar las redes de reducidos de esos bienes robados, pues mientras ellas subsistan con impunidad, los robos continuarán. Todo lo anterior importa enfatizar los grados de coordinación interinstitucional dentro del Ministerio Público, no sólo con las policías, sino también con todo el aparato estatal ligado a las políticas de seguridad ciudadana. Así, por ejemplo, trabajar de la mano con las instituciones que brindan tratamiento contra la adicción de drogas, es esencial para que los fiscales puedan llegar a suspensiones condicionales del procedimiento que descansen en esos tratamientos. De tal modo, la distinción antes clara entre funciones preventivas y represivas comienza a desdibujarse, pues el uso estratégico del aparato de persecución penal debe ser uno de los instrumentos disponibles para viabilizar las estrategias de prevención. Un nuevo ejemplo: si para disminuir el nivel delictual se decide rehabilitar un espacio público, los fiscales deben estar disponibles para actuar con especial atención ante cualquier conducta punible que deteriore tal espacio público recuperado.

► **Finalmente, y en relación con los procesos de reforma en las Américas, ¿cuál es el estado de la reforma chilena en comparación a ellos, o mejor dicho, ¿cuál es la "ventaja" que el Ministerio Público chileno tiene?**

El sello distintivo del proceso chileno ha sido su alto dinamismo, su capacidad para ir aprendiendo ordenadamente de su propia experiencia, con mucha capacidad de autocrítica y flexibilidad para ir cambiando en forma constante. ■

del Plan Piloto para la Profundización del Sistema Acusatorio en Mar del Plata

INECIP-CEJA



The general objective of the pilot plan to strengthen the adversarial system in the Province of Buenos Aires, Argentina, which was centered in the Judicial Department of Mar del Plata, was to improve the application of the 1998 criminal procedure reform. The program incorporated the use of oral pretrial hearings before an investigative judge in order to strengthen the reform's original values of enforcing guarantees of due process and increasing the system's speed and effectiveness. This report presents the initial results and evaluates how and to what extent the project can be extended in Mar del Plata and other areas.

I. Introducción

Este informe evaluativo del Plan Piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, centrado en el Departamento Judicial de Mar del Plata, es la quinta etapa de las previstas en el Convenio firmado por la Suprema Corte de Justicia, la Procuración General y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, junto al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y al Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), instituciones que han brindado el apoyo técnico al proyecto.

El citado Convenio nació hacia fines de 2004 de la necesidad de profundizar los beneficios del sistema acusatorio que comenzó a regir en la Provincia de Buenos Aires el 28 de septiembre de 1998. A casi siete años del inicio de su implementación se detectaron importantes problemas operativos que si bien no cuestionan los fundamentos del sistema mismo han hecho que sus beneficios se vieran aminorados.

Los problemas que oportunamente se reseñaron fueron fundamentalmente los siguientes:

a) La carencia o debilidad de sus sistemas de información y el poco uso que se hace de la información recolectada para tomar decisiones institucionales u operativas. En buena medida producto de ello, no se cuenta con patrones de productividad que expliciten la expectativa de cuántas respuestas debiera dar el sistema a sus usuarios, con cada uno de los instrumentos con que cuenta para ello y en qué tiempos debiera hacerlo.

- b) La flexibilización y desformalización de la actividad preparatoria del Ministerio Público no se ha traducido en nuevos métodos de trabajo, acordes con las funciones propias de esta institución y que, particularmente, permitan hacer operativas las respuestas alternativas y tempranas en los casos en que se han previsto en la ley.
- c) La ausencia de una práctica de realización de audiencias orales y públicas en la etapa preparatoria, en particular en el control de las medidas de coerción y los delitos flagrantes.
- d) La carencia de un sistema de gestión de las audiencias de juicio oral genera descoordinaciones y atrasos.
- e) La debilidad de las formas de litigio en los juicios orales, así como su ausencia absoluta en las audiencias preparatorias.

Si bien estos temas fueron considerados parciales frente al objetivo central de profundizar el sistema acusatorio y maximizar la vigencia de las garantías y del debido proceso, también se entendió que eran puntos nodales que requerían cambios en los modelos de gestión, en las prácticas administrativas, en la coordinación institucional y con la abogacía y nuevas habilidades en los operadores y que, de avanzar en su solución, posibilitaría luego avanzar en los restantes aspectos problemáticos. Se consideró que estos temas reclaman también una adecuada planificación del desarrollo institucional, una reingeniería organizacional orientada a los resultados y una mayor comprensión de la importancia de temas que normalmente son considerados secundarios como son el del apoyo administrativo a las actividades propiamente legales, la del uso de la información y de las tecnologías que la apoyan y la de la necesidad de formas innovadoras de capacitación.

Uno de los aspectos esenciales del convenio firmado fue que los acuerdos del Plan debían ser posibles de ejecutar en el marco de la legislación vigente, y con los recursos humanos, materiales y económicos con que contaban las instituciones de Justicia de la provincia, sin perjuicio de las reasignaciones internas que fueran necesarias y de sugerencias a introducir algunas modificaciones normativas a las autoridades correspondientes.

II. Objetivos y fundamentación

Como se reseñaba en la Introducción, el objetivo general del proyecto fue el de profundizar el proceso de implementación del sistema acusatorio que había sido introducido en la reforma del año 1998. Con este propósito se pretendió incorporar la metodología de audiencias orales tempranas frente al juez de garantías como mecanismo destinado a fortalecer los valores originales de la reforma, tanto en cuanto a dar vigencia a las garantías del debido proceso como en cuanto a lograr una mayor rapidez y eficacia en el funcionamiento de las diversas etapas del sistema.

En cuanto a la vigencia de las garantías, la introducción de audiencias tempranas busca realizar los principios del debido proceso ya presentes en el juicio oral para la discusión de algunas de las cuestiones que más lo afectan, como es por ejemplo una eventual prisión preventiva o excarcelación. Por esta vía se permite un amplio ejercicio de la defensa frente a un juez que toma contacto directo con las partes, especialmente con el imputado, y frente al cual este último puede manifestar cualquier reclamo que le parezca pertinente.

En cuanto a la eficacia en el funcionamiento del sistema se pretendía que esta aumentara por la vía del acortamiento sustancial de la duración de los procedimientos, objetivo que también implica un respeto de la garantía del plazo razonable. En el caso de que el resultado fuera un juicio oral se pretendió llegar a esta etapa rápidamente. Para los demás casos en que aparecían viables otras formas de solución del conflicto, se buscó que las audiencias las hicieran operativas en etapas muy tempranas del procedimiento. En todos los casos se pretendió que las audiencias orales obligaran a los fiscales y defensores a analizar en profundidad el caso y a tomar sus decisiones estratégicas prontamente, evitando así la prolongación innecesaria de casos sencillos de resolver.

III. Metodología de trabajo

Entre los meses de diciembre de 2004 y febrero de 2005, se realizó la primera etapa prevista en el Convenio, que contempló la realización de una línea de base, es decir, la recopilación de información sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal en Mar del Plata previo a la implementación de los cambios que se proyectaban, con el objetivo central de poder comparar aquella realidad con la que la sucediera luego del proceso de transformación.

En ese mismo período, se formó un equipo de trabajo interinstitucional compuesto por fiscales, defensores, jueces de garantías y camaristas que viajaron a la República de Chile a conocer el funcionamiento del sistema reformado en aquel país, donde se habían implementado audiencias orales y públicas en la etapa de preparación del juicio y se había introducido una importante reforma en materia de administración y gestión.

En la segunda etapa de las previstas, los magistrados realizaron en las ciudades de Talca y Rancagua pasantías de trabajo durante una semana en las instituciones del sistema de justicia local y mantuvieron entrevistas con sus pares trasandinos. Durante esa semana y luego, durante tres días en la Ciudad de Santiago, se elaboró la propuesta del plan de intervención, tarea que fue finalizada en un taller de trabajo de regreso en Mar del Plata. El objetivo fundamental del viaje fue el de tomar algunas ideas de la reforma en el país vecino, adaptándola a la realidad normativa y de recursos materiales y humanos del Departamento Judicial bonaerense.

El Plan piloto diseñado fue presentado por el equipo de trabajo a la Suprema Corte, a la Procuración General y al Ministerio de Justicia en la tercera etapa, quienes validaron los cambios a introducirse.

En la cuarta etapa, se realizaron sendas capacitaciones. La primera estuvo destinada a cuestiones de gestión y administración, y contó con la colaboración de un técnico del CEJA y del administrador del tribunal de garantías de Rancagua, quienes asesoraron al equipo interinstitucional en el diseño del flujo de casos para las nuevas prácticas a implementar¹, y de una Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) para los tres juzgados de garantías, que permitiera que las numerosas audiencias que se realizarían no fracasaran, y que pudieran ser registradas con éxito.

¹ Básicamente el sistema de audiencias orales y públicas en casos de flagrancia que se describirá en el siguiente apartado.

La segunda actividad de capacitación estuvo destinada a la explicación de la lógica de oralización de la justicia de garantías a todos los funcionarios y magistrados del Departamento Judicial y a los abogados particulares que estuvieran dispuestos. Durante esas jornadas de tres días se realizaron prácticas de simulación de audiencias de garantías, con la guía de capacitadores del CEJA y del INECIP.

En el ínterin se realizaron otras reuniones informativas y de ajuste del Plan piloto a implementarse, así como otro encuentro en el que se acordaron y explicitaron algunas metas concretas a lograr luego de los primeros seis meses de aplicación del proceso de cambio. Entre ellas, se acordó:

- Agilización del procedimiento en general, especialmente evitando la escrituración.
- Mejorar la calidad de las respuestas del sistema a través de la oralidad.
- Hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías.
- Mejorar los sistemas de información.
- Adelantar las decisiones en las que se hacen acuerdos alternativos al juicio oral.
- Aumentar la utilización de acuerdos como las suspensiones de juicio a prueba.
- Mejorar la comunicación interinstitucional.

Finalmente, el 4 de julio, a seis meses del inicio del proceso, comenzó a implementarse el nuevo sistema. Las audiencias comenzaron a realizarse en la sala de la Cámara de Apelaciones y Garantías, hasta que poco después se habilitó una sala exclusiva para la realización de las audiencias de garantías, con una oficina para el funcionamiento de la Oficina de Gestión de Audiencias OGA.

IV. El proceso de documentación y el informe evaluativo

Este reporte, resultado de la quinta etapa prevista en el convenio, fue elaborado por técnicos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), en base al seguimiento que se dio al proceso de implementación del Plan piloto, y constituye su opinión técnica respecto del mismo.

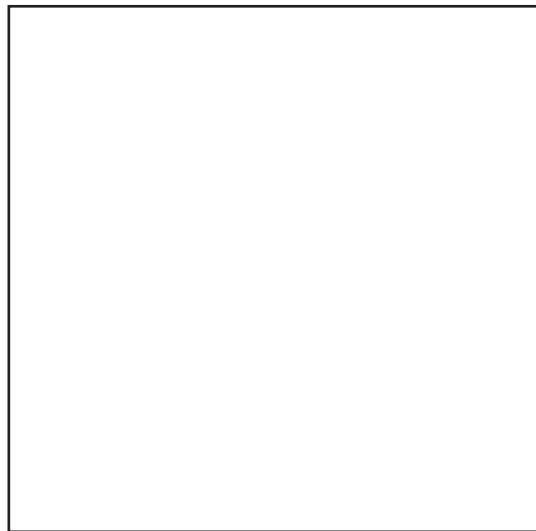
La documentación de la experiencia se realizó a través de una decena de visitas a Mar del Plata en la que se observaron audiencias, se mantuvieron entrevistas con todos los actores institucionales que esta-

ban participando del procedimiento, con abogados particulares, y con imputados en los procesos y sus familiares. El trabajo de documentación también incluyó la recolección de información cuantitativa sobre el funcionamiento del sistema, cuyas fuentes principales, que se aclaran en cada caso, fueron los registros digitales de la Oficina de Gestión de Audiencias, de la Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de la Fiscalía General de Mar del Plata, así como otra información menos sistematizada suministrada por fiscales, defensores y jueces del Departamento Judicial.

V. Innovaciones concretas

a) El Plan piloto

El objetivo inmediato propuesto fue la introducción de un nuevo procedimiento que oralizara la resolución de los casos de flagrancia, de escasa complejidad probatoria, y que alcanza al 52 por ciento del total de los casos con autor conocido ingresados en el Ministerio Público Fiscal².



El diseño del Plan piloto prevé que las decisiones más importantes que toma el juez de garantías deben ser consecuencia de los planteos de las partes en audiencias orales y públicas.

Sin embargo, el primer contacto que tiene el imputado con las agencias judiciales no se da en la sala de audiencias, sino en la oficina del fiscal, con la presencia de su abogado defensor y una entrevista previa con él. Se trata de la declaración del imputado³; allí, el imputado puede dar su versión de los hechos o negarse a declarar. Luego, la fiscalía decla-

² El dato corresponde al período del 1 de agosto al 15 de diciembre de 2005; fuente: Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de Mar del Plata.

³ Art. 308 CPP.

ra por escrito que el caso imputado fue cometido en flagrancia y eventualmente solicita al juez de garantías de conversión de la aprehensión en detención. En esa misma acta consta si la defensa solicitó la excarcelación. En ese caso, el juzgado de garantías decide sobre el pedido de conversión y al recibir la solicitud de excarcelación fija la primera audiencia.

Así, en el marco de los plazos que prevé la ley para los casos de flagrancia⁴, se ha establecido que esta audiencia de excarcelación debe ser fijada dentro de los 5 días de ocurrida la aprehensión de quien aparece como imputado⁵. En esa audiencia, denominada “de excarcelación y posibles acuerdos”, además de debatir sobre la procedencia o no de una excarcelación, las partes pueden discutir sobre cualquier otro tema que se plantee, como un pedido de sobreseimiento o una nulidad, o llegar a acuerdos como suspensiones del procedimiento a prueba o a juicios abreviados con sentencia en ese mismo momento.

Sin embargo, hay algunos casos que no pasan por esta audiencia. Se trata de aquéllos en los que el fiscal, antes o después de la declaración del artículo 308 del CPP, decide la libertad del imputado.

Tanto en estos casos como en aquellos que no finalizaron en la primera de las audiencias⁶ se ha establecido una segunda dentro de los 20 días de ocurridos los hechos, que tiene como objetivo la finalización del procedimiento de flagrancia. Se trata de una nueva oportunidad para que las partes arriben a acuerdos, que la fiscalía requiera la elevación del caso a juicio o que la defensa solicite un sobreseimiento. De todas maneras, pueden fijarse otras audiencias por esas u otras causales. La informalidad que en ese sentido ha caracterizado a las audiencias ha generado que sus resultados no coincidieran con los motivos por las cuales habían sido solicitadas por las partes.

Como se explicaba en el párrafo anterior, si en la “audiencia de finalización” las partes no llegan a ningún acuerdo que ponga fin al proceso, el fiscal debe pedir la elevación a juicio⁷, que es contestada por el defensor en la misma audiencia. De todas formas, la ley otorga a la defensa un plazo de 10 días para responder al pedido del fiscal. La práctica ha

mostrado que en los casos en los que el defensor solicita esta prórroga, los jueces de garantías preguntan al abogado cuántos días necesita para responder, y en virtud de esa respuesta se fija la audiencia en ese mismo momento, acortando los plazos legales y evitando notificaciones fuera de la audiencia. En esta audiencia de “finalización” también se puede discutir la procedencia de la prisión preventiva hasta el juicio o cualquier otra incidencia planteada por las partes.

También por consenso de los operadores del sistema se ha acordado que los tribunales de juicio, tanto criminales como correccionales, realicen los debates dentro de los 60 días de ingresado el caso en el órgano, única manera de incentivar los acuerdos en la etapa de garantías al mostrar la verdadera opción del juicio en un horizonte cercano.

...
por consenso de los operadores del sistema se ha acordado que los tribunales de juicio (...) realicen los debates dentro de los 60 días...

Así, como se explicaba más arriba, la única decisión del juez de garantías que se ha mantenido por escrito en el marco de este nuevo procedimiento de flagrancia es la conversión de la aprehensión en detención⁸, diligencia para la cual el juez se ve obligado a ver la investigación del fiscal antes de la primera audiencia.

Todas las audiencias son registradas en un sistema de audio digital que se ha instalado en la sala de audiencias, y que es operado por el personal de la OGA.

Otro de los importantes acuerdos que forman parte del Plan piloto ha sido la oralización de los recursos presentados en la etapa de garantías. En este sentido, las expresiones de agravios en los recursos interpuestos por fiscales y defensores son presentados en una audiencia oral y contradictoria. La Cámara de Apelaciones y Garantías resuelve de inmediato, haciendo constar los argumentos en el acta de la audiencia con una breve fundamentación. En caso de que existiera contradicción entre las partes de lo sucedido en la audiencia que se recurre, los jueces deben recurrir a las grabaciones realizadas en garantías.

Parte de los acuerdos ha sido que los jueces de tribunales orales y juzgados correccionales deben

⁴ Se trata del Título I bis del Libro II del Código Procesal Penal (leyes 13.183 y 13.260, arts. 284 bis/sexies). La ley establece un plazo de 20 días para la preparación del juicio, prorrogable a otros 20, y por hechos imputados cuya pena no superen los 15 años de prisión.

⁵ El plazo que el Código Procesal Penal (CPP) da al juez para resolver la excarcelación; cfr. Art. 174.

⁶ La nueva audiencia se debe fijar al finalizar la primera.

⁷ Por formalidades legales, los fiscales deben acompañar un escrito donde conste el requerimiento de elevación a juicio.

⁸ La Constitución de Argentina establece que toda detención debe ser decidida por un juez, art. 18.

pasar a deliberar inmediatamente luego de concluido el debate, y anticipar el veredicto en la misma audiencia pública⁹.

b) Cambios organizacionales para la implementación

1. Los juzgados de garantías

Como se adelantó más arriba, para la implementación del Plan piloto se realizaron importantes cambios en los juzgados de garantías. En este sentido se diseñó y puso en funcionamiento una Oficina de Gestión de Audiencias, se diseñó el flujo de los casos¹⁰ y se puso a disposición de los juzgados una sala de audiencias, con una computadora personal para el registro del audio, y una oficina más para las tareas administrativas, también con una computadora.

A cargo de la OGA los jueces pusieron a una abogada (auxiliar letrada) que trabajaba en uno de los juzgados de transición¹¹, y pusieron a su disposición, en una primera etapa, a un empleado administrativo por cada uno de los tres juzgados, que luego de comenzarse a implementar el Plan pasó a dos, con el objetivo de que pudieran reemplazarse en el caso de que alguno estuviera ausente.

Las funciones definidas para la OGA fueron las de asegurarse de que la sala de audiencias estuviera en condiciones, organizar las agendas de los jueces y coordinarlas con las de los fiscales y defensores, garantizar que estas se cumplieran sin suspensiones a través de la notificación de las audiencias y de la coordinación con las dependencias policiales donde están alojadas las personas que llegan detenidos a las audiencias, registrar el audio digital y elaborar las actas durante las audiencias. Además, la OGA se ocupó de publicar con un día de anticipación la agenda de las audiencias en la entrada de la sala.

Uno de los obstáculos más serios que tuvieron que sortear tanto los jueces de garantías como la Oficina Gestión de Audiencias fue la ausencia por vacancia de uno de los juzgados de garantías. Ante esta situación, la Cámara de Apelaciones y Garantías elaboró un sistema de subrogancias por parte de otros jueces del Departamento Judicial

(correccionales y de juicio oral), que ocupaban el lugar alternativamente cada dos semanas, lo que dura cada uno de los turnos. En este marco, los funcionarios de la OGA debieron adaptarse a numerosos jueces, que en algunos casos no estaban tan adaptados al nuevo sistema como los dos titulares.

Sin embargo, sin dudas uno de los impactos más fuertes hacia dentro de los juzgados de garantías y más trascendentes para el cumplimiento de los objetivos del nuevo sistema, fue la desaparición de la delegación de decisiones del juez en sus empleados a partir de la nueva metodología de audiencias.

... uno de los impactos más fuertes hacia dentro de los juzgados de garantías y más trascendentes para el cumplimiento de los objetivos del nuevo sistema, fue la desaparición de la delegación de decisiones del juez en sus empleados...

2. La defensa pública

Ante la necesidad de responder a la nueva demanda de contar con defensores preparados para el litigio en audiencias orales en la etapa previa al juicio, la

Defensoría General decidió adaptar la organización de la defensa pública en relación con los acuerdos alcanzados en el marco del proyecto.

En este sentido, la defensora general dictó en el mes de abril, más de dos meses antes del inicio de la implementación del Plan, una resolución¹² a través de la cual cambió los turnos de los defensores de semanales a diarios con el objetivo de que pudieran asumir la carga de asistir a las audiencias que se comenzarían a fijar ante los jueces de garantías. La resolución proyecta una revisión de los turnos cada tres meses, con el objetivo de equiparar la carga de trabajo que tiene cada defensor.

En la misma resolución redistribuyó las áreas del órgano, generando un área de coordinación integrada por una mesa general de entradas y un área de urgencias, un área de ejecución, un área contravenacional, una de peritos y asesoramiento técnico y una de investigación.

El espíritu del proceso de cambio que se inició fue “facilitar el contacto frecuente y personalizado entre el defensor y su asistido, especialmente durante las etapas preliminares del proceso”, y dar “una rápida y eficaz respuesta a los requerimientos del proceso acusatorio, profundizando el control personalizado del caso por el defensor, desafectándolo de

⁹ Art. 374 CPP.

¹⁰ Puede observarse como Anexo de este informe.

¹¹ Que aún funcionan a casi ocho años de la sustitución del modelo de enjuiciamiento.

¹² Resolución Número 49 de 2005.

las tareas administrativas, e implementando un sistema soporte que le permita el manejo eficaz de su agenda, y el seguimiento del trámite del proceso”.

Así como la delegación de tareas funcionaba en el marco de los juzgados de garantías y fue eliminada en el marco de las audiencias del Plan piloto, también entre los defensores se producían prácticas similares, donde los auxiliares letrados jugaban un rol central. La exigencia de participar de las audiencias resultó altamente influyente para que la defensora exhortara a los defensores a incrementar el contacto con los imputados, sin que eso implique que los auxiliares letrados, abogados también, pudieran participar de las audiencias, aunque eso aun no ha sucedido y no es bien visto por fiscales y jueces del departamento judicial. Sin dudas esta iniciativa de cambio organizacional, acompañada por un incremento del control y seguimiento del trabajo de los abogados públicos mejora los estándares de la defensa con lo que fortalece también los derechos de los imputados.

3. La fiscalía de flagrancia

También en las fiscalías se generaron importantes cambios frente a la implementación del Plan piloto. En este sentido, el fiscal general decidió armar una fiscalía especial que atendiera los casos de flagrancia. La experiencia no era desconocida ya que existían otras fiscalías temáticas en la jurisdicción: dos de delitos complejos y una de delitos culposos y ambientales, además de una oficina para atender casos con autor desconocido. El resto de los fiscales estaban organizados en 8 fiscalías “de turno”, que se distribuían los casos, incluidos los de flagrancia, de acuerdo con un turno semanal.

En un primero momento la Unidad Fiscal de Flagrancia estuvo integrada por dos de las fiscalías comunes, completas con sus adjuntos, auxiliares y empleados, cuyos titulares habían ganado sendos concursos y estaban a punto de jurar como jueces de un tribunal oral. La ventaja era que los dos fiscales habían participado activamente del proceso de diseño del Plan piloto.

Sin embargo, a poco de comenzar la implementación, los dos fiscales titulares asumieron sus nuevos cargos y se necesitó de una reorganización de la fiscalía de flagrancia. En ese entonces, el fiscal

La exigencia de participar de las audiencias resultó altamente influyente para que la defensora exhortara a los defensores a incrementar el contacto con los imputados...

general consultó qué fiscales estarían dispuestos a asumir el desafío y se armó un nuevo equipo con 6 fiscales adjuntos, dos de los cuales eran rotativos¹³. El resto de las fiscalías dejó entonces de entender en todos los casos de flagrancia.

Luego de unos meses y hacia comienzos de 2006, con la incorporación de dos nuevos fiscales en el Departamento Judicial y la salida de otros de la fiscalía de flagrancia para atender la nueva competencia de estupefacientes, se reestructuró la fiscalía, que quedó integrada de la siguiente manera:

- 6 fiscales adjuntos
- 5 instructores judiciales
- 1 empleado abogado
- 1 empleado administrativo y dos practicantes en la mesa de entradas

Las tareas de la fiscalía son las siguientes: tomar la declaración inicial al imputado, decidir si formalizar los casos o archivarlos pudiendo utilizar el principio de oportunidad, preparar todos los antecedentes del caso para ir a las audiencias, tener contacto permanente con la policía¹⁴, litigar en las audiencias de garantías y, una vez que los casos son elevados a juicio, son los mismos integrantes de la fiscalía de flagrancia quienes se encargan de litigar el caso en esa instancia, tanto correccional como criminal.

La carga de trabajo en las fiscalías

La fiscalía de flagrancia atendió el 52 por ciento de los casos con autor conocido ingresados a las fiscalías, y casi la totalidad de los casos con personas aprehendidas, como se mostraba en el cuadro del título V.A. El total de casos ingresados a la fiscalía de flagrancia fue desde el inicio del Plan piloto hasta el 28 de febrero de 794, con 989 aprehendidos. Estos números muestran que en la fiscalía de flagrancia ingresan 3.3 casos promedio por día.

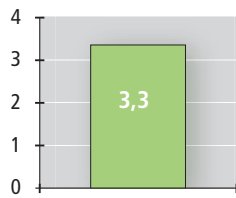
Durante el mismo período, la fiscalía de flagrancia archivó 137 de los casos ingresados, con lo que en esos casos no llegó a formalizar la investigación ante la justicia de garantías. El 96,35 por ciento de los archivos fue por aplicación del principio de oportunidad; mientras que el resto se archivó en los términos del artículo 268 del CPP

¹³ En el Departamento Judicial había en ese entonces 26 fiscales (entre titulares y adjuntos), además del fiscal general.

¹⁴ "Atender el teléfono", con los llamados de la policía en los que se comunican las aprehensiones.

Promedio de ingreso de casos diario a la Fiscalía de flagrancia.

Fuente: Fiscalía de flagrancia.



Ha sido notorio el empeño de los 6 integrantes de la fiscalía de flagrancia por adaptarse a la lógica del sistema acusatorio oral, logrando cubrir con la carga de trabajo que antes realizaban casi el triple de fiscales, y que supera los tres casos diarios en promedio, de acuerdo a las estadísticas analizadas.

El nuevo método de trabajo con audiencias orales y decisiones tempranas, y el empeño y compromiso de los integrantes de la fiscalía de flagrancia han mostrado que es posible mejorar muy sustancialmente la productividad de las unidades fiscales en la medida que hoy se hacen cargo de una proporción bastante alta de los casos con recursos humanos proporcionalmente menores. En cuanto al resto de las fiscalías ellas han disminuido su carga de trabajo como consecuencia de no recibir delitos flagrantes, lo que se ha visto temporalmente compensado por el hecho de que se han distribuido entre ellas los casos pendientes de las dos fiscalías que fueron la base de la fiscalía de Flagrancia. No obstante, para el futuro será necesario encarar un proceso de reorganización de las fiscalías de turno con el fin de aprovechar la experiencia de los nuevos métodos de trabajo generados en flagrancia, así como la fuerte reducción de carga de trabajo que se hará evidente en la medida que se vayan cerrando los casos pendientes.

Los delitos que procesa la fiscalía de flagrancia son aquellos en los que media el accionar de la policía en la aprehensión de personas en la vía pública¹⁵. Básicamente se trata de delitos contra la propie-

El nuevo método de trabajo con audiencias orales y decisiones tempranas (...) ha mostrado que es posible mejorar muy sustancialmente la productividad de las unidades fiscales en la medida que hoy se hacen cargo de una proporción bastante alta de los casos con recursos humanos proporcionalmente menores.

dad como robos y hurtos, la mayoría de ellos, por supuesto, en grado de tentativa. En este marco, resulta de vital importancia el control de las partes, y especialmente el de los jueces de garantías, en las audiencias orales y públicas.

Tipos de delitos ingresados a la fiscalía de flagrancia.

Fuente: OTIP Mar del Plata. En base a una muestra de los ingresos desde el 1 de agosto al 15 de diciembre.

| | |
|---|------|
| Usurpación de la propiedad | 2 % |
| Violación de domicilio | 1 % |
| Robos (simples, calificados, en ttva.) | 48 % |
| Hurtos (simples, calificados, en ttva.) | 21 % |
| Tenencias de armas | 12 % |
| Lesiones | 5 % |
| Daños | 3 % |
| Resistencia a la autoridad | 3 % |
| Otros | 5 % |

VI. Resultados cuantitativos de la experiencia

a) Las respuestas del sistema

Uno de los resultados cuantitativos más concretos y positivos a partir de la implementación del nuevo procedimiento para los casos de flagrancia ha sido el alto nivel de respuestas del sistema a los casos que ingresan en él. En este sentido, de una muestra de cinco meses¹⁶ se pudo observar que la fiscalía ingresó a la justicia de garantías imputaciones contra 387 personas, y en ese mismo período se resolvió la situación de 335 personas a través de respuestas como archivos dictados por los fiscales en las audiencias, sobreseimientos, suspensiones de juicio a prueba, juicios abreviados (con condenas de ejecución en suspenso y de efectivo cumplimiento) y elevaciones a juicio¹⁷ (se cuentan por separado aquellas que quedaron firmes y las que fueron apeladas¹⁸).

¹⁵ La "selección" en estos casos de flagrancia queda absolutamente en manos de la policía.

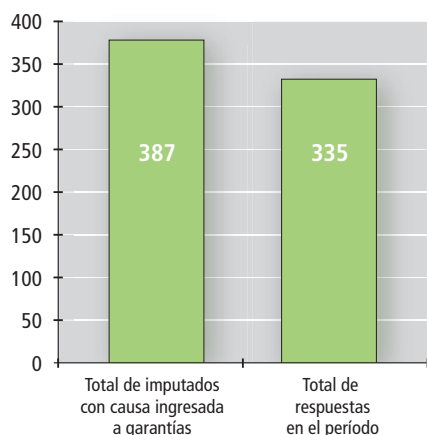
¹⁶ La muestra corresponde al período que va del 1 de septiembre de 2005 al 31 de enero de 2006.

¹⁷ Se entiende como una respuesta de la justicia de garantías, aunque el caso siga dentro del sistema esperando el debate oral y público.

¹⁸ Estas pudieron haber sido resueltas por la Cámara de Apelaciones y Garantías con un sobreseimiento, y no necesariamente haber sido elevadas a juicio.

Respuestas generales del sistema.

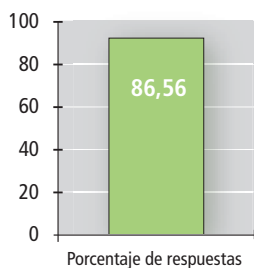
Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA.
Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.



Estos datos muestran que el sistema resolvió el 86,56 por ciento de los casos que le ingresaron. Es lógico presumir que el 13,44 por ciento sin resolver podría corresponder a casos ingresados en los últimos días de la muestra que además son parte del mes de enero, en que la cantidad de personas en la ciudad de Mar del Plata se multiplicó un 400 por ciento por tratarse de la más visitada ciudad turística de Argentina, en el mes de mayor afluencia. Estos datos muestran que prácticamente el sistema no deja casos pendientes¹⁹.

Porcentaje de casos con respuesta en la justicia de garantías.

Fuente: Elaborado en base a datos de la OGA.
Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.



Respuestas generadas en la justicia de garantías.

Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA.
Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

| | |
|-------------------------------------|------|
| Archivos en la audiencia | 4 % |
| Sobreseimientos | 48 % |
| SJP | 97 % |
| JA condena de efectivo cumplimiento | 73 % |
| JA condena en suspenso | 30 % |
| Elevación a juicio firme | 73 % |
| Elevación a juicio apelada | 10 % |

b) Agilización, acuerdos tempranos y descongestión

La metodología de la oralidad ha generado una notable agilización en la toma de decisiones, incentivando a jueces y partes a tomar decisiones en etapas tempranas del procedimiento, logrando sin demoras innecesarias las respuestas del sistema que se mencionaban en el título anterior. La realización de acuerdos está íntimamente relacionada con la posibilidad que tienen acusadores y defensores de encontrarse en las audiencias en el marco de un caso concreto.

Esta resolución temprana de una porción importante de los casos que ingresan posibilita una descongestión del sistema, no sólo en la etapa de garantías sino en todo el proceso. De hecho, tanto los juzgados correccionales como los tribunales de juicio han dejado de recibir casos de flagrancia en los que se resuelvan acuerdos de juicio abreviado o suspensiones del juicio a prueba, ahora resueltos por los juzgados de garantías. Se trata de parte de los consensos a los que se ha abordado, no resolver acuerdos de juicios abreviados y de suspensiones de juicio a prueba una vez que la causa es elevada a juicio, como una manera de incentivar la realización temprana de los acuerdos y la descongestión de juzgados y tribunales de juicio²⁰.

¹⁹ Sobre este punto, los jueces de garantías afirman que durante el período de 30 días posteriores a los turnos de 15 días que tiene cada uno de los tres juzgados, se resuelven todos los casos.

²⁰ En realidad, a medida que fue avanzando la implementación del Plan piloto, esta restricción fue flexibilizándose, y actualmente se realizan algunos acuerdos luego de la elevación, pero ha resultado excepcional y no ha desincentivado los acuerdos en la etapa de garantías.

Resultados de las audiencias en garantías.

Fuente: Estadística elaborada en base a una muestra suministrada por la OGA (1 de septiembre al 31 de enero)

| | |
|---|------|
| Prisión preventiva apelada | 1 % |
| Archivos por el fiscal en la audiencia | 1 % |
| Otros | 1 % |
| Suspensión del juicio a prueba | 20 % |
| Juicio abreviado con condena de efectivo cumplimiento | 14 % |
| Juicio abreviado con condena en suspenso | 6 % |
| Sobreseimientos | 9 % |
| Excarcelaciones | 19 % |
| Excarcelaciones denegadas | 7 % |
| Excarcelación desistida por el defensor | 3 % |
| Elevación a juicio firme | 8 % |
| Elevación a juicio con prisión preventiva | 6 % |
| Elevación a juicio apelada | 2 % |
| Prisión preventiva | 3 % |

Por otra parte, no se realizan más vistas de las peticiones de las partes, tal como sucede en el sistema escrito, sino que ese trámite se realiza de manera desformalizada en las audiencias en el marco de la contradicción. Las notificaciones de las decisiones de los jueces de garantías se realizan en la misma audiencia, obviándose el envío de cédulas y oficios, con ahorro de tiempo y recursos humanos y materiales.

En el marco del Plan piloto, y de acuerdo a una muestra tomada que corresponde al período que va del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2005²¹, el promedio de días que los jueces utilizaron para decidir las suspensiones de juicio a prueba fue de 18.74 (con un mínimo de 3 y un máximo de 43²²), el de los juicios abreviado con condenas de efectivo cumplimiento de 29.82 (con un mínimo de 3 y un máximo de 92), el de los juicios abreviados con condena en suspenso de 13.33 (con un mínimo de 3 y un máximo de 37), el de los sobreseimientos tuvo un promedio de 23.35 días (con un mínimo de tres y un máximo de 67) y el de las elevaciones a juicio 27.76 (con un mínimo de 8 y un máximo de 59). Estos datos son de especial trascendencia, porque muestran que se logró cabalmente cumplir con los acuerdos relativos a los plazos fijados en el Plan piloto en concordancia con la ley que dispone el procedimiento de flagrancia.

Plazos promedio en juzgados de garantía - en días.

Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de octubre al 30 de noviembre.

| | |
|-------------------------------------|-------|
| SJP | 18,74 |
| JA condena de efectivo cumplimiento | 29,82 |
| JA condena en suspenso | 13,33 |
| Sobreseimiento firme | 23,35 |
| Elevación a juicio firme | 27,76 |

c) Comparación con la línea de base

Los cambios reseñados aparecen como radicales si se los compara con los que surgen de la línea de base elaborada con datos del mismo bimestre, octubre-noviembre, de 2004.

En este sentido, las suspensiones de juicios a prueba que dictaban sobre casos de flagrancia los juzgados correccionales y los tribunales orales en los criminal (TOC) previo al plan piloto ocurrían en promedio a 327,27 días en los primeros y a 546.08, en los segundos.

Suspensiones de juicio a prueba (flagrancia) - comparación con línea de base.

Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005)

| | Días |
|---|-------------|
| Plan piloto | 18,74 |
| Línea de base - juzgados correccionales | 327,25 |
| Línea de base - TOC | 546,08 |

Los juicios abreviados²³, por su parte, demandaron en promedio a los jueces de garantías 21.57 días, mientras que en los juzgados correccionales llevaban 240.73 y en los tribunales orales 397.27.

Juicios abreviados (flagrancia) - comparación con línea de base.

Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005)

| | Días |
|---|-------------|
| Plan piloto | 21,57 |
| Línea de base - juzgados correccionales | 240,73 |
| Línea de base - TOC | 397,27 |

Es interesante en este punto remitirse a la línea de base. Allí se podía observar que los acuerdos de suspensión de juicio a prueba y de juicio abreviado en los juzgados y tribunales de juicio solían aparecer

²¹ Se trata del mismo período utilizado para tomar los datos de la línea de base, un año después. La línea de base tiene datos del bimestre octubre - noviembre de 2004.

²² Que sobrepasa en tres días los acuerdos del plan piloto.

²³ El promedio incluye aquéllos que tuvieron condena en suspenso y aquéllos que tuvieron condenas de efectivo cumplimiento.

muy cerca de la audiencia de preparación del juicio oral²⁴. De lo que se intuía que era a partir del encuentro de las partes en aquella audiencia que nacían las negociaciones que se transformaban en las soluciones alternativas al juicio. Actualmente, en el marco del Plan piloto, las partes se encuentran antes del quinto día posterior al hecho y existe un sistema que incentiva la posibilidad de acuerdos.

Los cambios también resultan notorios en relación con los sobreseimientos que dictaban los mismos jueces de garantías previo al Plan piloto. El promedio de la línea de base es de 282,44 en casos de flagrancias, contra 23,35 del Plan piloto. Había entonces personas que llegaban a estar sometidas a un proceso penal por esos plazos cuando luego serían sobreseídas.

| Sobreseimientos (flagrancias) - comparación con línea de base. Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005) | |
|---|-------------|
| | Días |
| Plan piloto | 23,35 |
| Línea de base | 282,44 |

Los consensos del Plan piloto también se han cumplido respecto de los juicios orales. Como se explicaba más arriba, la fijación de los debates en los plazos de 60 días estipulados resulta esencial para que las partes lleguen a acuerdos tempranamente. De hecho, y así lo han confirmado defensores públicos entrevistados durante la etapa de documentación de la experiencia, es la única manera de que los juicios abreviados no resulten extorsivos para los imputados. Ya que realmente existe una opción si elegir ir al debate estando privado de libertad implica esperar dos meses como máximo. Pero la situación es muy distinta si los juicios se fijan a más de un año en el horizonte.

En este sentido, en el marco del Plan piloto, el promedio de días desde el hecho hasta la audiencia de debate es de 86,27 días, mientras que de acuerdo a la línea de base, el promedio para casos de flagrancia era de 620,14 días.

| Juicios orales criminales (flagrancias) - comparación con línea de base. Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y datos elaborados en torno a información suministrada por el TOC 3 de Mar del Plata. | |
|---|-------------|
| | Días |
| Plan piloto | 86,27 |
| Línea de base | 620,14 |

VII. Resultados no cuantitativos

a) La sala de audiencias: oralización y publicidad

La nueva metodología de audiencias preliminares permite a las partes en el marco del sistema acusatorio introducir información de más alta calidad que en el sistema escrito para que los jueces decidan las diferentes incidencias. El proyecto piloto ha permitido que se profundice la contradicción generando, por ejemplo, que se discuta en las audiencias la necesidad o no de las medidas cautelares a pesar de las deficiencias del CPP en materia excarcelatoria, como se explicará más adelante.

Como se mencionaba anteriormente, la intermediación ha eliminado la delegación de funciones de los jueces en sus empleados, generando no sólo el cumplimiento de exigencias constitucionales, sino también una notable mejoría en la calidad de las decisiones, tomadas por los funcionarios del sistema más calificados: los jueces.

Las audiencias son orales y públicas, por lo que en la sala de audiencias suele haber familiares de los detenidos y estudiantes de derecho de materias de práctica profesional que luego de observar las audiencias deben realizar trabajos prácticos. Raras veces han ido a las audiencias las víctimas, a pesar de que son informadas por la fiscalía de flagrancia de esta posibilidad y de que el Plan piloto ha tenido una amplia difusión en los medios de comunicación locales.

Una de las experiencias de presencia de público más interesantes desde el inicio del Plan piloto se ha venido dando en las audiencias de expresión de agravios en la Cámara de Apelaciones y Garantías. Allí, en los casos en los que se discute una nulidad, el fiscal general suele convocar a los policías que fueron responsables de los operativos puestos en cuestionamiento con el objetivo de que puedan conocer los criterios de los jueces y eviten el fracaso de los procedimientos en lo subsiguiente.

Respecto a la publicidad de las audiencias, como se mencionaba más arriba, la OGA coloca diariamente en la puerta de la sala las agendas de las audiencias del día siguiente. Sin embargo, aun no se ha logrado que se coloque una cartelera en la planta baja del edificio de los tribunales y que se utilice la página web del Poder Judicial para la publicación de la información.

²⁴ Art. 338 del CPP, hoy optativo.

b) Las partes en la sala de audiencias

Si bien fue raro desde el inicio de la experiencia encontrar a las víctimas en la sala de audiencias, los fiscales de flagrancia cuentan que se sorprenden gratamente cuando los llaman para comunicarles que habrá una audiencia o que hay posibilidades de algún tipo de reparación del daño. La expresión que según los fiscales han utilizado las víctimas ha sido: “¿Cómo? Si me robaron la semana pasada”, sorprendidos por la velocidad con que reciben una respuesta del sistema.

La expresión que según los fiscales han utilizado las víctimas ha sido: "¿Cómo? Si me robaron la semana pasada", sorprendidos por la velocidad con que reciben una respuesta del sistema.

Los imputados detenidos, por su parte, también han recibido favorablemente las nuevas prácticas. Uno de los jueces de garantías afirmó respecto de los imputados en las audiencias que “me doy cuenta de la atención que prestan a las audiencias por la avidez que muestra el imputado”. “Les pregunto qué es la suspensión del juicio a prueba, para asegurarme de que entienden de qué se trata”.

Precisamente, se realizaron dos series de 6 y 8 entrevistas a imputados que acababan de asistir a las audiencias de garantías y que aguardaban para ser llevados nuevamente a la comisaría, con el objetivo de preguntarles de qué se trata esta nueva metodología por audiencias y qué opinión les merece.

Uno de ellos, que fue imputado por el delito de hurto en grado de tentativa y que antes había sido condenado a 4 años por robo calificado opinó: “Antes fui a juicio en 2 años y cuatro meses, ahora en 60 días, si fuera primario sería mejor... me da lo mismo ver al juez a mí, lo importante es tener quién te defienda”.

Un recién condenado a 1 año de efectivo cumplimiento por tentativa de robo y lesiones, que también había pasado por el sistema escrito sostuvo: “Me pareció mejor, porque por esta causa me hubiesen condenado por más años... que pueda haber público me parece bien porque puede estar tu familia, que está pendiente de lo que te puede pasar”.

Otro imputado, por tentativa de robo calificado, que acordó una suspensión de juicio a prueba por la cual todos los días después de las 24 horas tiene que estar en su casa, dijo: “Me sentí más seguro de que esté el juez delante de mí. No me molesta que haya otra gente. Me siento más seguro de que esté mi familia. Es mejor, tenés más posibilidad de recuperar la libertad, te vas a la calle”.

Un muchacho, que tenía otra causa que estaba cerrada y que salió excarcelado luego de haber estado cinco días detenido, dijo con claridad: “Ahora me pareció mejor, porque estaba el juez enfrente, el defensor, todo. Se puede hablar, podés decir el problema que te pasa. Antes no lo escuchaba al juez, por escrito era nomás. Así me da más confianza”.

c) El control de las medidas de coerción

Uno de los ejes del éxito del Plan piloto ha sido el mayor control respecto de las medidas cautelares en el marco de la contradicción, al haberse incrementado a través de las audiencias las discusiones entre las partes respecto de la necesidad o no de la cautela. Este factor adquiere especial importancia frente a la situación que atraviesa la Provincia debido a la sobrepoblación de unidades penitenciarias y comisarías, que ha llevado a recibir una fuerte advertencia de la Corte Suprema federal en el caso “Verbitsky”, fallado el 3 de mayo de 2005. Como se reseñaba más arriba, la dinámica contradictoria ha propiciado una mayor utilización de alternativas a la prisión preventiva y la morigeración de esta forma de coerción procesal.

Según una defensora, “se mide mucho la cautelar... los fiscales están pidiendo variaciones de cautelares, como preventivas morigeradas; y de esta manera obligan al juez, que no puede decidir más allá de lo que pide el fiscal”.

Una de las fiscales que trabaja en la unidad de flagrancia acuerda con aquella afirmación y asegura que “se está utilizando a la prisión preventiva como una verdadera cautelar... advierto un cambio en este sentido, consentí atenuaciones que antes no aceptaba, se desvirtuaba la verdadera naturaleza de la prisión preventiva”.

Todos los diagnósticos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la mayoría de los sistemas reformados en la región, dan cuenta de un uso extendido y casi automático de la prisión preventiva como medida cautelar para asegurar la presencia del imputado durante el proceso.

En este marco, con la instalación de audiencias en Mar del Plata se ha avanzado en revertir esta situación, no sólo por la incidencia de la oralidad y la contradicción que se mencionaban, sino porque el nuevo sistema además genera una serie de incentivos para adoptar otras posibilidades. Por un lado, pareciera que la duración del proceso está relacionada con el uso de la prisión preventiva, y cuanto más

prolongado se sabe que será el proceso, menos confían los jueces en hallar a los imputados cuando deben comparecer, confiando exclusivamente en la eficiencia de la privación de la libertad para asegurar la realización del juicio, descartando otras opciones cautelares.

Por otra parte, y no menos importante por obvio que sea, la audiencia funciona como un entorno de control de las medidas de coerción, abriendo el menú de opciones en el marco de la informalidad y la contradicción de las audiencias, dándole al juez la posibilidad de corroborar con las partes cuál es la medida más adecuada para el caso concreto.

Los incentivos opuestos que operaban en el marco del sistema escrito tenían relación con la falta de contacto directo entre el imputado y el juez, y la delegación de funciones, que además de violar principios constitucionales generaba un reparto de responsabilidades en el marco de una burocracia jerarquizada en la que hay división del trabajo, y que banalizaba la violencia que implica una prisión preventiva.

...
la delegación de funciones (...) generaba un reparto de responsabilidades en el marco de una burocracia jerarquizada en la que hay división del trabajo, y que banalizaba la violencia que implica una prisión preventiva.

Otra posibilidad limitadora de las medidas cautelares que aportan las audiencias es la posibilidad de discutir la duración que tendrá la medida cautelar de acuerdo a las necesidades de investigación del fiscal. Sin embargo, en las audiencias observadas en Mar del Plata no se ha advertido este tipo de prácticas en torno a las prisiones preventivas, aunque sí por ejemplo en el marco de las audiencias de finalización de los procesos de flagrancia, a la hora de acordar el plazo que se tomará la defensa para contestar la requisitoria de elevación a juicio.

De todas formas, es posible afirmar que esta discusión respecto a la duración de las medidas cautelares no se ha realizado en las audiencias marplatenses porque de alguna forma la ley procesal, y el plan piloto adaptándose a ella, la desincentivan, al fijar plazos cortos tasados²⁵, por lo que en estos casos de flagrancias las prisiones preventivas no pueden durar más que lo que se puede demorar el caso en llegar a juicio.

Una de las expectativas de este nuevo sistema es precisamente que facilite una reducción en la cantidad de personas privadas de libertad durante el proceso. Si bien es cierto que en esta incipiente etapa del nuevo procedimiento por audiencias no debería

resultar sencillo advertir una tendencia de cambio en el sentido de disminuir los presos sin condena en relación con los penados, es posible hallar una tendencia relevando algún indicador.

En este sentido, la Jefatura Departamental de Mar del Plata de la Policía de la Provincia elabora periódicamente un informe con el que da cuenta a la secretaría de ejecución de la Defensoría General de la cantidad de detenidos en las comisarías, donde en su mayoría se encuentran alojados los procesados.

De acuerdo a los datos que se han podido relevar de esta fuente, en noviembre de 2004, mes que sirvió de muestra para la línea de base utilizada para el Plan piloto, en las comisarías de Mar del Plata había 257 detenidos, en marzo de 2005 243 y en septiembre, luego de dos meses completos de implementación del Plan piloto, 196.

Sin embargo, el dato pierde rigurosidad en esta incipiente instancia de evaluación por los cambiantes flujos de selección que dependen de la policía en sus funciones de prevención. En este sentido, durante los primeros 4 días de funcionamiento del proyecto piloto, sólo fue aprehendida una persona, cuando el promedio diario venía siendo de 5 aprehendidos. La semana siguiente los promedios se estabilizaron con un fortísimo incremento de las detenciones que alcanzaba la decena.

De todas formas, sí es posible afirmar que la implementación del nuevo procedimiento no ha generado un incremento en la cantidad de personas privadas de libertad.

Un factor al que vale la pena asignarle relevancia, y que está directamente relacionado con la permanencia de los imputados en privación de la libertad durante el proceso es el adelantamiento de decisiones que implican la libertad del detenido, como se explicaba en el apartado V.B. En este sentido, suspensiones de juicio a prueba, sobreseimientos e inclusive condenas a través del juicio abreviado con ejecución en suspenso se dan tempranamente, evitando que las personas permanezcan innecesariamente en las comisarías y unidades penitenciarias de la Provincia. Queda en evidencia a partir de la experiencia del Plan piloto, que había en Mar del Plata²⁶ una inmensa cantidad de personas privadas de su libertad exclusivamente por los problemas en la implementación del procedimiento.

²⁵ De 20 días para la preparación del juicio, (prorrogables a otros 20) y otras 60 como límite para que los órganos de juicio inicien el debate.

²⁶ Y hay en otras jurisdicciones de la Provincia, del país y de la región.

d) El fortalecimiento de la defensa

“Los detenidos ahora piden un juez, una audiencia”, asegura un defensor, explicando que el cambio de metodología se difunde rápidamente entre quienes son detenidos. Tal como lo señalaba otro defensor en una entrevista realizada a tres semanas de iniciado el nuevo procedimiento, hubo detenidos que se quejaron durante los cinco días en los que a una jueza subrogante le tocó ocupar el juzgado de garantías vacante y se negó a realizar audiencias por estar en desacuerdo con el procedimiento. Según una defensora, “sólo nos podemos lamentar por el tiempo perdido hasta aquí, ganamos oralidad, contradicción y un juez, antes era un juez inoperante que no tenía un rol definido”.

Para los defensores, el panorama ha cambiado en favor propio. Uno de los defensores advierte que con la implementación de las audiencias en la etapa de garantías “se elimina la desconfianza que los detenidos tienen en el defensor... hay más información para el imputado, siente que se están ocupando de su caso... antes veía al defensor en el 308 (al declarar), y la vez siguiente era un año después, en la audiencia de preparación del juicio, y ni siquiera se le notificaba de la requisitoria de elevación a juicio”.

Otro punto que destacaron los defensores al ser entrevistados es que con la audiencia “el fiscal pierde esa cosa inquisitiva que tiene en el 308 (la declaración del imputado), en la que se encuentra en su propio despacho”. En este sentido, fiscales entrevistados a quienes les ha tocado litigar en las audiencias aseguran que deben hacer un mayor esfuerzo de argumentación para solicitar una medida cautelar que en el sistema escrito. Un juez aclaró sobre el punto que “a los fiscales se les hace difícil decir en las audiencias lo que planteaban por escrito, porque tienen que dar la cara delante del juez, el imputado y el público”.

También respecto a la actitud de los fiscales en las audiencias, un defensor asegura que los mismos fiscales cuando el caso que tienen que llevar a la audiencia es débil, “piden sobreseimientos que antes no pedían y paralelamente aumentaron la aplicación del archivo por oportunidad”. Esta última es una herramienta que tiene el fiscal cuando la documentación que le llega de la policía del caso no es buena, y le evita el riesgo de ir a perder a la audiencia.

Según una defensora, “sólo nos podemos lamentar por el tiempo perdido hasta aquí, ganamos oralidad, contradicción y un juez, antes era un juez inoperante que no tenía un rol definido”.

“Se nota el terreno ganado. Nosotros éramos los perdedores natos. Con el papel nos decían siempre que no. Con la oralidad tenemos más chances”, advierte una defensora. En este sentido y a modo de ejemplo, la defensora general dio una instrucción informal al cuerpo de defensores por la que ordena no realizar acuerdos de juicios abreviados cuando la prueba del caso del fiscal sean sólo testimonios de los policías que participaron en el procedimiento.

e) El impacto sobre el juicio abreviado

La agilización en la toma de decisiones y el consiguiente acortamiento de los plazos incide directamente en una de las instituciones más cuestionadas de las reformas que se han llevado adelante durante las últimas dos décadas no sólo en Argentina, sino también en otros países del continente: el juicio abreviado.

Resulta impactante que, por ejemplo, los juicios abreviados con pena de ejecución en suspenso, que alcanzan el 6 por ciento de las decisiones de los jueces de garantías en el Plan piloto (ver cuadro en apartado V.B), antes ni siquiera existían cuando las personas se encontraban en prisión preventiva. Al arribar el caso a la instancia del acuerdo con la elevación a juicio²⁷, el imputado ya había cumplido una sentencia virtual a través de su detención cautelar.

También estaban fuera del menú las condenas leves de cumplimiento efectivo a través de juicios abreviados²⁸, aplicadas en el marco de la experiencia piloto a reincidentes, y que pueden ser aun de menos de un mes. Estas personas llegaban antes a la etapa de juicio en prisión preventiva y allí firmaban un juicio abreviado cuya pena se adaptaba a la detención cautelar, tal como lo reconocen unánimemente los operadores de la justicia penal local. Un funcionario judicial sostuvo en una de las entrevistas realizadas en el marco de la etapa de documentación, de modo ilustrativo: “Una absolución en esa instancia es un papelón”.

Las críticas más generalizadas a la aplicación de condenas por juicio abreviado en el marco de procesos con grandes demoras es que funciona como una extorsión al imputado cuando está en prisión preventiva. Así, cuando su caso es elevado a juicio se le ofrece firmar una condena con la que tal vez puede recuperar la libertad al computarse la medida cautelar. Y la otra posibilidad que tiene, es ir a pro-

²⁷ Como se explicaba, de acuerdo a la línea de base, los acuerdos se realizaban los días posteriores a la audiencia de preparación del debate (art. 338 CPP), inclusive con la fecha del juicio ya fijada, colaborando al fracaso de las agendas.

²⁸ En el marco del plan piloto, los jueces de garantías han dictado condenas de 20 días o un mes de efectivo cumplimiento a imputados que eran reincidentes.

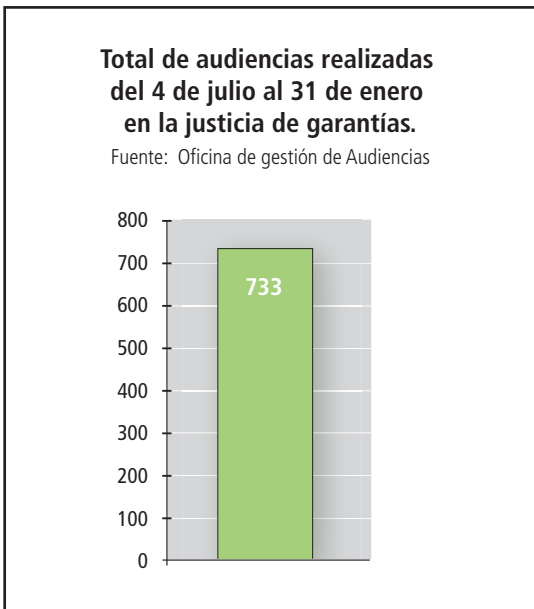
bar su inocencia en el juicio oral, pero para llegar a él tiene un largo tiempo de espera privado de la libertad ambulatoria.

Una defensora y un defensor aseguran que en este nuevo contexto firmar acuerdos por juicios abreviados “es totalmente distinto” y “deja de ser una extorsión”, y destacan que en esto incide de manera relevante también el hecho de que los tribunales de juicio estén haciendo los debates dentro del plazo máximo acordado de 60 días, porque de otra manera también se desincentivaría la posibilidad de acordar con un juicio muy lejano²⁹. “El plan piloto pone en evidencia el desperdicio de tiempo y que resulta una anestesia para penar a la gente”.

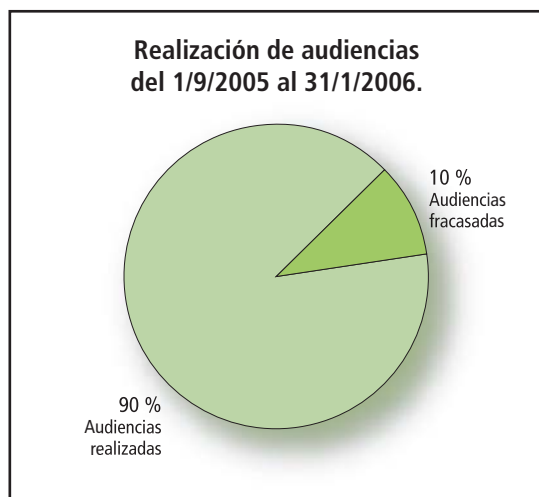
En este contexto, los fiscales están en peores condiciones para negociar los montos de las penas, ya que el imputado realmente tiene la posibilidad de ir a un juicio prontamente. Esta situación, junto a las antes mencionadas de aplicación de condenas leves y de ejecución en suspenso a través del juicio abreviado, ha llevado a que los imputados hayan denominado al Plan piloto como “PPB”, “Plan de Penas Bajas”.

f) La gestión de las audiencias

Otro de los grandes logros del Plan piloto ha sido el buen funcionamiento de la Oficina de Gestión de Audiencias, que posibilitó que se hicieran 733 audiencias desde el inicio de la experiencia el 4 de julio hasta el 31 de enero, lo que implicó un promedio de 4,84 audiencias por día hábil.



Una de las metas propuestas era hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías, como única alternativa para hacer operativos el resto de los objetivos encarados. En este sentido puede interpretarse como un logro el hecho de que su hubiesen realizado el 90 por ciento de las audiencias agendadas, tal como se observa en el gráfico.

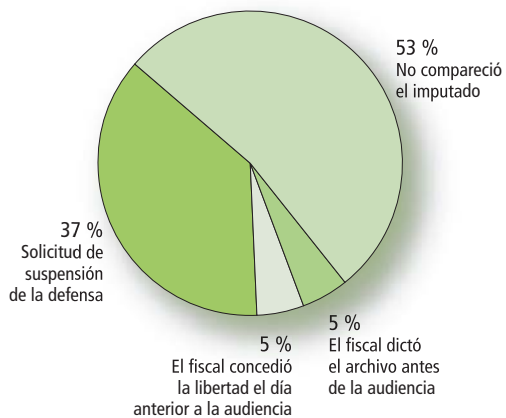


Más de la mitad de las audiencias (34 por ciento) que fracasaron no se realizaron por la falta de comparecencia del imputado. Le sigue como motivo de fracaso la solicitud de suspensión por parte de la defensa (ver gráfico). Sin embargo, la dinámica con la que se organizó la OGA, le permitió a su responsable reprogramar las audiencias que se fueran suspendiendo otros días, e inclusive adelantar en la medida de lo posible otras audiencias fijadas el mismo día para evitar que los jueces tuvieran tiempos muertos.

²⁹ "Vale la pena ir a juicio, habiendo sólo 60 días de por medio", aclara una defensora oficial.

Motivos de la suspensión de audiencias.

Muestra de 19 suspensiones - Diciembre y Enero
Fuente: Oficina de gestión de Audiencias



Los jueces de garantías organizaron junto a la responsable de la OGA las agendas de manera de que las audiencias se realizaran por la mañana, en tres bandas de una hora y media por cada juez: de 8.30 a 10, de 10 a 11.30 y de 11.30 a 13. De esta manera, los jueces pudieron cumplir con todas sus audiencias en un máximo de una hora y media. El hecho de que existiera una sala de audiencias unificada evitó que fiscales y defensores se cruzaran en audiencias ante distintos jueces, posibilitando de esta forma el alto índice de realización.

Sin dudas, una de las causas del éxito estuvo centrada en la capacidad de la funcionaria que los jueces pusieron a cargo, que fue una abogada y no una ingeniera o administradora, como se había previsto en un primer momento. Pero también de la autonomía con que la dotaron los jueces, lo que llevó a que se sintiera responsable del éxito de su gestión.

La flexibilidad y dinámica con la que funcionó la OGA permitieron inclusive que los jueces de garantías se subrogaran con cierta normalidad y sin formalismos cuando alguno de ellos no podía llegar a tiempo a las audiencias, con lo que se relativizó el principio de radicación.

Otra de las trascendentes tareas que llevó adelante la Oficina fue la de recopilar en un sencillo pro-

grama de computación (lex doctor) toda la información que surgiera de las audiencias, lo que posibilitó la elaboración de estadísticas fidedignas. La seriedad con la que se encaró esta tarea fue acompañada por el creciente interés de los actores del sistema por contar con información sobre los resultados parciales del proceso de cambio del que eran parte.

Entre las innovaciones también se puede contar que la Oficina de Gestión de Audiencias decidió comenzar a notificar las audiencias a los abogados particulares a través de llamados a sus teléfonos celulares. De esta manera, se logró asegurar la presencia de los abogados en las audiencias de una manera más eficiente que con las tradicionales cédulas de notificación. Con los fiscales y defensores oficiales se implementó un método por el cual se centralizan las notificaciones, que luego son distribuidas por la fiscalía de flagrancia y la defensoría general.

En los juzgados de garantías se sintió el efecto del cambio de prácticas. Tal como lo reconoció uno de los jueces, a poco de ponerse en funcionamiento el nuevo proceso encontró que muchos de sus empleados ya no tenían tareas que realizar, ya que él mismo se encargaba de ellas durante las audiencias, mejorando la calidad de esas tareas ahora desempañadas por el juez y eliminando la delegación.

g) El gobierno interinstitucional en Mar del Plata

La experiencia del plan piloto en Mar del Plata ha generado instancias de trabajo conjunto entre las distintas instituciones del sistema a nivel local -otra de las metas trazadas en el Plan piloto- que de acuerdo a las entrevistas realizadas antes no existían.

Por otra parte, es posible apreciar en los operadores la conciencia de que no son actores de una reforma realizada, sino de un proceso de cambio permanente.

Sobre este punto, periódicamente se realizan reuniones entre los jueces de garantías, “donde se intercambian experiencias de las audiencias, problemas surgidos en la gestión, formas de resolver planteos novedosos, etc. Esto, aparte de la riqueza que significa, permite

hallar formas de implementar criterios comunes que redundan en beneficio de las partes al formular sus planteos”³⁰.

Otra de las trascendentes tareas que llevó adelante la Oficina fue la de recopilar en un sencillo programa de computación (...) toda la información que surgiera de las audiencias, lo que posibilitó la elaboración de estadísticas fidedignas.

30 Saúl Roberto Errandonea, Reflexiones desde la justicia de garantías, publicado en revista Sistemas Judiciales N° 10, CEJA/INECIP, en prensa.

Y también se realizan reuniones en las que participan jueces, fiscales y defensores, y el equipo se ha ampliado respecto del que diseñó el plan piloto, incluyendo a todos aquellos magistrados y funcionarios que participan del proceso de flagrancia. En esas reuniones, los magistrados analizan el avance de la experiencia y discuten posibles soluciones a los problemas que se van presentado fuera del ámbito jurisdiccional, y en muchos casos han llegado a acuerdos que se ven reflejados en la práctica.

h) Impacto en los tribunales de juicio

Otro de los objetivos planteados en el Plan piloto que se ha cumplido hasta esta etapa de la implementación ha sido el cumplimiento de los plazos para realizar los juicios orales, fijados en 60 días desde que el caso ingresa en el tribunal (ver recuadro en apartado V.B). De hecho, los primeros debates se realizaron dentro de los 60 días de ocurrido el hecho imputado y el promedio actual es de 86,27 días. Hasta el 28 de febrero se habían realizado 21 juicios orales, 17 en tribunales en lo criminal y 4 en juzgados correccionales³¹.

La realización de debates en casos de flagrancia dentro de los plazos acordados ha generado un mayor dinamismo en los tribunales orales, que han comenzado a reducir los tiempos también para la realización de audiencias aun en casos que no son flagrancias. Las causas de esta nueva dinámica, de acuerdo a la descripción de varios funcionarios judiciales marplatenses, entre ellos algún juez de tribunal oral, son, por un lado la merma en la elevación a etapa de juicio de casos que se resuelven en la etapa de garantías a través de las suspensiones de juicio a prueba y de juicios abreviados; y por otro la necesidad de mantener cierto criterio de igualdad y garantizar juicios en un plazo razonable con imputados que esperan el debate desde meses antes que aquellos que ingresan al sistema por el nuevo procedimiento de flagrancia.

Respecto de la litigación en juicios orales, ha mejorado sustancialmente la calidad de los testigos que llegan a los debates. Tal como lo describe una fiscal a la que le tocó realizar algunos juicios provenientes de la experiencia piloto “ahora no me pueden decir que no se acuerdan; sobre todo los policías, que suelen ser reacios”.

Sin embargo, subsiste la utilización del expediente y la incorporación de prueba por lectura como el acta del procedimiento, circunstancias que juegan como un incentivo en contrario a la desformalización de la etapa de preparación del juicio.

i) El impacto en la Cámara de Apelaciones y Garantías

Uno de los aspectos más notorios de la implementación del plan piloto ha sido la notable disminución de la actividad recursiva. Desde el 4 de julio hasta el 31 de enero, las dos salas de la Cámara sólo tuvieron que resolver 51 recursos. De esos 51 algunos fueron desistidos o declarados inadmisibles, por lo que sólo se realizaron 37 audiencias.

El promedio de duración de las audiencias, todas oralizadas, fue de 96 minutos, incluyendo la deliberación de los jueces y la posterior notificación en la sala de la decisión adoptada.

Respecto de la organización, por pedido del fiscal general y de la defensora general, quienes normalmente concurren a sostener los agravios, las audiencias se realizan los miércoles por la tarde, de manera de que no se superpongan con otras actividades de las cabezas de los ministerios públicos ni con los acuerdos en los que los camaristas resuelven los casos que les llegan por fuera de la experiencia piloto.

La disminución de los recursos está relacionada por un lado con la presencia de los imputados en el momento en el que el juez toma la decisión, frente a la vieja práctica de notificar las decisiones en la comisaría, circunstancia en la que el imputado siempre respondía “apelo” ante la incompreensión de lo comunicado, aun cuando no era estrictamente necesario.

Por otro lado, la posibilidad de contradicción en la audiencia de garantías también evita algunos recursos. Y existe un tercer factor que para los funcionarios de Mar del Plata es trascendente, y radica en que los abogados deben poner en juego su prestigio en las audiencias orales ante la Cámara y muchos recursos que antes podían interponerse por escrito sin demasiada notoriedad resultan incómodos de sostener para los litigantes en una audiencia en la que no sólo están los jueces sino también sus clientes.

La realización de debates en casos de flagrancia dentro de los plazos acordados ha generado un mayor dinamismo en los tribunales orales, que han comenzado a reducir los tiempos también para la realización de audiencias aun en casos que no son flagrancias.

31 Las estadísticas muestran una mayor elevación a juicio de los casos más graves.

j) Elaboración y utilización de sistemas de información

Un aspecto que muestra también un avance en torno a las metas que se habían propuesto en el marco del Plan piloto ha sido la elaboración y utilización de sistemas de información. Antes que nada se ha evidenciado un creciente interés por parte de los operadores del sistema por medir y evaluar su propio trabajo a través de la elaboración de estadísticas, aunque no se ha avanzado al punto de determinar indicadores que permitan evaluar el trabajo de manera más estandarizada.

En la elaboración de estadísticas ha sido un verdadero éxito el trabajo realizado por la Oficina de Gestión de Audiencias, que con el mismo sistema computacional con el que contaba (lex doctor) y con la ayuda del equipo de informáticos del edificio de tribunales de Mar del Plata, logró que cargando determinados datos luego de cada audiencia el sistema ordene una variedad de información relevante para la evaluación del funcionamiento del sistema y para la toma de decisiones. Sin embargo, el sistema sigue siendo muy precario y depende exclusivamente de la constancia de quienes estén al frente de la Oficina. Se han advertido esfuerzos muy importantes también en las Fiscalía y Defensoría General, aunque dependiendo de trabajos manuales y menos automatizados.

VIII. Obstáculos y limitaciones del Plan piloto

No obstante que los resultados del Plan piloto dan cuenta de su éxito en términos generales, existen varios aspectos en los cuales se han presentado obstáculos importantes o donde el diseño del plan ha mostrado limitaciones. Hasta ahora, estos obstáculos y limitaciones no han impedido la obtención de buenos resultados pero parece muy importante resolverlos con el fin de mejorar y profundizar la propia experiencia de Mar del Plata por una parte, y por la otra tomarlos en cuenta con el fin de que sean superados o manejados de una manera apropiada para la extensión de plan a otros Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires.

a) Las agendas en el juicio. La necesidad de extender el éxito de la justicia de garantías

Como ya se sabía desde antes del desarrollo del Plan piloto, la justicia penal de la Provincia de

Buenos Aires tiene un gran problema consistente en la carencia de un sistema adecuado para el manejo de las agendas y la organización de los juicios orales. Como consecuencia de esta circunstancia, los juicios orales tardan en exceso, al tiempo que los tribunales encargados de realizarlos no funcionan a plena capacidad como producto de las constantes suspensiones que ocurren por diversos problemas de coordinación. Como ya se ha explicado, el Plan piloto logró realizar juicios en tiempos breves sobre la base de un acuerdo de programaciones extraordinarias que funcionó apropiadamente.

El problema es que la solución implementada es muy precaria porque no está institucionalizada y cualquier cambio a nivel de las personas que la operan o la disminución en los niveles de motivación y coordinación, pueden derivar en que se aplique el sistema normal de programación con la consiguiente tardanza y la distorsión en todos los incentivos del sistema, que entre otras cosas afectan los incentivos para llegar a soluciones tempranas.

Por otra parte, el éxito del mecanismo utilizado para la programación y organización de audiencias en la etapa de garantías ha mostrado cómo es perfectamente posible mejorar enormemente la capacidad del sistema para resolver este problema sobre la base de la especialización, la centralización y el uso de métodos de trabajo adecuados. Al mismo tiempo, tal como se describía más arriba, el propio programa piloto ha reducido el volumen de casos que llegan a la etapa de juicio y ha generado un efecto demostración que ha tendido a posibilitar que se agenden una mayor cantidad de audiencias.

Todo lo anterior hace que parezca bastante claro que es necesario que tanto en Mar del Plata como para el resto de la Provincia se contemple una solución al tema de la organización de los juicios orales, basada en la experiencia exitosa de la unidad que

... es necesario que tanto en Mar del Plata como para el resto de la Provincia se contemple una solución al tema de la organización de los juicios orales, basada en la experiencia exitosa de la unidad que coordinó la realización de las audiencias de garantía.

coordinó la realización de las audiencias de garantía. Esta solución puede consistir en la creación de una unidad similar a la del plan piloto para todas las audiencias en todo el Departamento o en una fórmula más profunda consistente en una reforma orgánica que suponga la instalación de un nuevo modelo de despacho judicial unificado para todo el departamento.

En cualquier caso, la fórmula que se adopte tiene que estar institucionalizada por medio de reformas legales, por acordada de la Corte o cualquier otra expresión normativa que la haga

obligatoria y permanente en el tiempo, al mismo tiempo que permita al personal que sirva esa función una razonable estabilidad para el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplirla apropiadamente.

b) La necesidad de una reingeniería en las fiscalías

Como también se ha explicado, los desafíos del Plan piloto fueron abordados por la Unidad Fiscal de Fragancia, que contó con un personal altamente motivado y que pudo instalar modalidades de trabajo nuevas. No obstante, esta modalidad tiene problemas en el mediano y largo plazo. Primero porque hace recaer una parte muy sustancial del trabajo de la fiscalía sobre un número pequeño de fiscales, mientras la mayor parte del personal se mantiene con fórmulas de trabajo tradicionales y con poca carga. Segundo, porque se trata también de una práctica poco institucionalizada y cuya existencia está condicionada a acuerdos y actitudes personales que pueden cambiar fácilmente.

Por otra parte, el programa piloto ha mostrado que un buen manejo de la fragancia libera muchos recursos al resto de la fiscalía, lo que le permitiría a ésta tomar definiciones estratégicas consistentes en destinar personal para hacerse cargo de otras necesidades de persecución distintas a la selección de casos por la policía, al mismo tiempo que se abran posibilidades de innovación en los métodos de trabajo para áreas distintas de la fragancia.

Todo esto da cuenta de que tanto en Mar del Plata como en las demás fiscalías generales de la Provincia, parece necesario que el Plan piloto vaya acompañado de un proceso de rediseño de la estructura y los métodos de trabajo de las fiscalías, que por una parte creen estructuras consistentes con las necesidades de la fragancia, pero que por otra parte tomen las definiciones necesarias en las otras áreas de la persecución penal, generalmente descuidadas.

c) La profundización de las técnicas de litigación

La introducción de las audiencias en la justicia de garantías obligó a los intervinientes a adquirir las destrezas mínimas necesarias para desempeñarse en ellas. No obstante el esfuerzo desplegado, todavía se observan algunos déficits más o menos generalizados, y sobre todo es notorio que la falta de entrenamiento se constituye en una barrera de acceso para

todos aquellos que no formaron parte del grupo inicial que fue objeto de capacitación, como muchos de los abogados particulares que participan del sistema. Además, la penetración de las metodologías de litigación en los juicios orales es todavía incipiente, lo cual puede ser un problema en cuanto si los juicios son muy formales puede obligar a etapas de preparación del juicio más largas y formalizadas.

La suma de estos problemas obliga a que tanto para Mar del Plata como para los demás Departamentos donde se vaya a extender la experiencia, es necesario desarrollar una actividad amplia de entrenamiento progresivo en que se vaya reproduciendo la experiencia de los más capacitados, y donde se vaya creando una verdadera cultura de litigación oral con niveles crecientes de eficacia.

d) La necesidad de fortalecer la justicia de garantías

En el desarrollo del Plan piloto las necesidades de resolver los casos en la etapa de garantías fueron

cubiertas por los dos jueces titulares y los que subrogaron al faltante. No obstante, resultó claro que en una expresión más amplia de esta experiencia la mayor carga de trabajo recae en esta función. Esto hace necesario reforzar la función de garantía con más jueces, lo que incluso podría lograrse reasignando jueces que se encuentran cumpliendo funciones menos demandadas.

En todo caso, de la experiencia piloto resulta claro que el aumento de la capacidad de resolver casos en garantía no requiere crear de nuevos juzgados, sino sólo de agregar jueces a cumplir la función de presidir audiencias porque los aspectos administrativos pueden ser cubiertos por la misma unidad que hoy realiza esa tarea sin que sea necesario crear otra secretaría.

e) La falta de una audiencia de control de detención

Si bien fue materia de discusión durante el diseño del Plan piloto, los funcionarios de Mar del Plata decidieron no implementar una audiencia de control de detención que se realizara dentro de las 24 horas de ocurrida la aprehensión, ya que, según explicaron, para ese momento aun no cuentan con los antecedentes penales y policiales y no estarían en condiciones de llegar a salidas como acuerdos de suspensión de juicio a prueba o juicios abreviados.

...
un buen manejo de la fragancia libera muchos recursos al resto de la fiscalía, lo que le permitiría a ésta tomar definiciones estratégicas consistentes en destinar personal para hacerse cargo de otras necesidades de persecución distintas a la selección de casos por la policía
...

Las virtudes de realizar una audiencia a las 24 horas están fundamentalmente en que el juez pueda cumplir con el control de las detenciones que realiza la policía y así evitar los abusos, y en el acortamiento de los plazos evidentemente innecesarios de detenciones que luego son dadas de baja a través de la excarcelación. De hecho, el promedio de días que demora una excarcelación en el Plan piloto es de 4,48 días.

En este sentido, sería deseable que tanto las autoridades nacionales como provinciales pudieran poner estos antecedentes en manos de jueces, fiscales y defensores, para de esta manera permitir el acortamiento de los días que pasan detenidas las personas a la espera de una posible excarcelación.

De todas formas, la realización de una audiencia temprana tiene otra ventaja: evitar que se formalice un expediente en esos primeros días previos a la audiencia de excarcelación, que desvirtúa el proceso hacia delante. Aun sin contar con los antecedentes y la consiguiente posibilidad de llegar a acuerdos, podría realizarse una audiencia a las 24 horas que concentre varias de las actividades que de todas formas los funcionarios realizan de acuerdo con el CPP. Así, tanto en Mar del Plata como en algún otro Departamento Judicial de la Provincia podría realizarse la declaración del imputado³², que demanda la presencia del fiscal y el defensor, y en ese mismo acto, el juez podría controlar las condiciones de detención del imputado y en caso de que el fiscal lo solicitare, podría tomar una decisión respecto de la conversión de la aprehensión en detención, trámite que actualmente se realiza por escrito. De esta forma, esta nueva audiencia no debería generar impacto negativo sobre la carga de trabajo de los funcionarios.

IX. Gestión del proceso de cambio

Los temas que el presente informe releva como problemas u obstáculos del plan piloto son importantes tanto para la continuidad y profundización del proceso en Mar del Plata como para la extensión de la experiencia a otros departamentos judiciales. Se trata en realidad de problemas cuya solución puede operar en diversos niveles que van desde

reformas legales a medidas administrativas o profundización de la capacitación. En cada caso habrá que diseñar una solución técnica específica considerando la oportunidad y las posibilidades.

Por otra parte, la consideración de estos problemas resalta como otra de las lecciones aprendidas:

...
una vez acordados o resueltos los cambios que se introducirán, se requiere de un proceso de seguimiento cercano y una constante supervisión de los problemas que surgen y la elaboración de respuestas para ir resolviéndolos.

la necesidad de contar con una gestión bastante fuerte del proceso de cambio, es decir, una vez acordados o resueltos los cambios que se introducirán, se requiere de un proceso de seguimiento cercano y una constante supervisión de los problemas que surgen y la elaboración de respuestas para ir resolviéndolos.

Esta función debería ser definida con la mayor claridad a nivel de las instituciones centrales, con asignación de responsabilidades y recursos para su efectivo cumplimiento. Aquí vale la pena resaltar que el desafío de gestionar el cambio supone que las instituciones manejen instrumentos distintos a los legales tradicionales, entre ellos los más importantes son la capacidad de tener una visión empírica del funcionamiento del sistema, en especial contar con datos de ingreso, resolución, y el resto de los datos que se sistematizan en el informe. Por otra parte, se requiere el manejo de instrumentos de planificación que permitan ordenar el conjunto de las decisiones, por ejemplo las relativas a personal, equipamiento, construcción o reformas edilicias, etcétera. Por último, es imprescindible reforzar la función de capacitación, que se revela como uno de los instrumentos de cambio más poderosos.

Entre las cuestiones que deben resolverse, está la de los departamentos judiciales para continuar con la experiencia. Respecto de la definición del perfil, parece trascendente que en el o los departamentos que sean elegidos confluyan los factores que posibilitaron que la experiencia marplatense fuera exitosa.

Por ejemplo, parece de suma trascendencia la existencia de buenas relaciones entre los actores de las distintas instituciones, que posibilite llegar a determinados consensos, así como liderazgos fuertes que hagan gobernable la experiencia.

La concentración en una ciudad y eventualmente en un mismo edificio de las instituciones del sistema local también podría facilitar el proceso.

³² Art. 308 CPP.

Otros aspectos a tener en cuenta podrían ser el tamaño del Departamento Judicial y el funcionamiento de la policía. Por último, además de procurar mantener el éxito conseguido en Mar del Plata podría evaluarse la posibilidad de acercar el Plan piloto al conurbano y a la Ciudad de Buenos Aires, en busca de un gran impacto mediático y político. Aunque no debería descartarse el valor que tendría la implementación de la experiencia en un Departamento Judicial comparable en tamaño y complejidad a Mar del Plata, que estimule la competencia en pos del mejoramiento con Mar del Plata y con ellos mismos.

Otra de las cuestiones importantes a tener en cuenta es la de la gradualidad en el proceso de cambio. La experiencia indica que más allá del próximo paso, será necesario contar con un programa a mediano plazo de extensión de las innovaciones al conjunto de la Provincia. Esta recomendación está relacionada con dos cuestiones. En primer lugar, es positivo fijar un marco de expectativas claro, para que el conjunto de los actores de la Provincia sepa a que atenerse y pueda ajustar su comportamiento a esos planes. En segundo lugar, esto sirve para que los propios órganos centrales conozcan los desafíos que deberán afrontar y vayan ordenando sus prioridades a esos desafíos futuros. ■

La oralización de las decisiones durante la ejecución de la pena

Diego García Yomha y Santiago Martínez

*Abogados, Universidad de Buenos Aires.
Integrantes del Instituto de Estudios Comparados
en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).
diegogy@gmail.com / smarcaff@hotmail.com*



This article addresses the use of oral procedures in the third stage of the criminal process, which the author sees as a necessary and essential instrument for arriving at solutions that reflect the constitutional principles of due process. He presents an example from the city of Buenos Aires, where an issue related to the application of sentences was resolved using oral procedures despite the fact that this jurisdiction has not regulated the use of hearings. This is an important precedent, as it allows us to revisit the need to implement a comprehensive reform that identifies the application of the sentence as an indispensable part of the defense of the rights and guarantees of democratic rule of law.

"El expediente es un producto directo de la tradición del Estado moderno, en los términos en que la misma fue modelizada por la teoría weberiana, y alcanza su punto culminante en lo que dicho autor denominó la etapa "legal racional", momento en el cual deviene en ese objeto burocrático que hoy conocemos"

Expedientes, María Josefina Martínez¹

I. Planteo inicial

El objeto de este trabajo es destacar la importancia de la oralidad en la tercera etapa del proceso penal para resolver los incidentes que allí se sustancian, como instrumento necesario y esencial a fin de arribar a una solución acorde a los principios constitucionales del debido proceso.

Para nuestra reflexión tomaremos, a modo de ejemplo, un caso que ha sucedido en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, pese a no tener expresamente regulada la oralidad en aquella instancia, dio solución a una cuestión atinente a la ejecución a través de una audiencia.

La importancia de este precedente es que nos permite volver a insistir en la necesidad de producir una reforma integral del sistema que incluya también el proceso de ejecución de la pena como presupuesto indispensable para la defensa de los derechos y garantías propias de un Estado Democrático de Derecho.

II. Breve reseña de la situación legal en la República Argentina

En su oportunidad, el tema propuesto nos obligó a efectuar un estudio comparativo de las legislaciones existentes en la República Argentina (a nivel federal y provincial) con el objeto de determinar cómo se ha regulado esta última etapa del proceso penal. Un análisis de los códigos procesales nos permitió afirmar que, en lo referido a la ejecución de las penas privativas de la libertad, no se encuentran adecuados a las exigencias constitucionales².

El modelo seguido por la mayoría de ellos produce una grave afectación a los principios que rigen en la materia, ya que la lógica planteada en esos sistemas actualmente resulta incongruente. En consecuencia, los ordenamientos de forma han repetido la fórmula elaborada por el Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba del año 1939³ de manera tal que, hoy en día, los trámites vinculados a la eje-

¹ Sistemas Judiciales N° 7, CEJA-INECIP, Buenos Aires, 2004, p. 4 y ss.

² GARCÍA YOMHA, Diego; MARTÍNEZ, Santiago: Hacia un proceso de ejecución adecuado a las exigencias constitucionales en AA. VV. "Libro de ponencias generales y trabajos seleccionados. XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 842 y ss.

³ Decreto Ley 5154, reformado por la ley 7139. Establecía en su art. 522 que "...el tribunal que la impuso será el juez de la causa" y respecto a los medios impugnativos el art. 524 regulaba que "...contra el auto que resuelva el incidente sólo procederá el recurso de casación...".

cución de la pena se realizan por escrito, a través de un incidente y son controlados, en la mayoría de los casos, por los mismos jueces que dictaron la sentencia condenatoria, siendo limitados los supuestos en los que el legislador decidió la creación de la figura del juez de ejecución.

Pues bien, al comenzar el trabajo dijimos que el caso que tomaremos para esta reflexión corresponde a la justicia local de la Ciudad de Buenos Aires. Por este motivo, será necesario efectuar un breve acercamiento a su régimen jurídico para una mejor comprensión por parte del lector. En primer lugar, conviene recordar que si bien la Ciudad alcanzó su autonomía con la reforma constitucional de 1994, a la fecha —por cuestiones políticas— no ha dictado su propio Código Procesal Penal⁴.

Debido a ello, la legislatura local sancionó una ley denominada “parche”⁵ que regula un procedimiento acusatorio breve y remite, en forma supletoria, a la ley procesal federal, que se caracteriza por tener un sistema mixto. En lo que aquí interesa, sólo estableció que la ejecución estará a cargo del mismo juez que dictó la sentencia condenatoria, motivo por el cual los tribunales locales aplican el sistema previsto para el orden federal; que sigue los lineamientos del viejo código cordobés.

III. Sobre la oralización de la etapa de la ejecución de la pena: entre los problemas actuales y las ventajas posibles

El juicio oral y público como presupuesto ineludible de una sentencia penal fue, sin lugar a dudas, el gran avance que se produjo en las legislaciones que provenían de la tradición inquisitiva⁶. Actualmente, el énfasis está puesto, a nivel regional, en mejorar o implementar la toma de decisiones a través de una audiencia oral durante la etapa de la investigación⁷. Sin embargo, esta necesidad no parece trasladarse a la tercera etapa del proceso penal. Es más, podríamos afirmar que no es motivo de discusión al

Actualmente, el énfasis está puesto, a nivel regional, en mejorar o implementar la toma de decisiones a través de una audiencia oral durante la etapa de la investigación. Sin embargo, esta necesidad no parece trasladarse a la tercera etapa del proceso penal.

momento de proyectar un proceso de reforma, ya que el eje se centra en las instancias anteriores.

La República Argentina no resulta ajena a esta realidad pues, como indicamos, las cuestiones vinculadas con la ejecución de la pena se tramitan por vía incidental, a pedido de parte, y son resueltas por el juez previa sustanciación e incorporación de los informes carcelarios.

Esta regulación presenta una serie de inconvenientes. Antes de comenzar con los problemas propios de la forma en que se lleva adelante los incidentes, entendemos necesario hacer dos aclaraciones referidas a los conflictos que generan los sistemas escritos. “En primer lugar, usando la escritura como materia prima este objeto {el expediente judicial, en nuestro caso, incidente de ejecución} ha contribuido a desdibujar al extremo las interacciones personales en la escena del conflicto judicial, favoreciendo en su reemplazo una cultura del registro minucioso y obsesivo de todos esos datos que, al cabo de un proceso, ocupan el lugar de insumos con los cuales resolver ese conflicto inicialmente planteado (...). En segundo lugar, esta forma de construcción de caso a partir del registro escrito es producto del conjunto de prácticas de una verdadera multitud de funcionarios —fedatarios, certificadores, escribientes y amanuenses—, verdaderos autores materiales de este objeto fetiche (...)”⁸.

Pues bien, en base a estas reflexiones debemos señalar los inconvenientes existentes en la tercera etapa del proceso penal. Lo primero que debemos indicar es que la totalidad de los incidentes se resuelven en base a los informes carcelarios realizados por el servicio penitenciario, sin que exista un control de las partes al momento de su confección. Como consecuencia, el trámite se demora cuando los actores (fiscal, defensor o juez) consideren que el informe no se encuentra completo o pretendan una medida previa vinculada a él. Ello genera una “superproducción” de informes carcelarios y, en algunos casos, que la resolución del incidente demore más que un juicio oral complejo. Además,

⁴ Actualmente, en el ámbito de la legislatura, se encuentra en pleno proceso de discusión un proyecto de Código Procesal Penal de corte acusatorio.

⁵ Ley n° 1330.

⁶ STRUENSEE, Eberhard, MAIER, Julio: Introducción en AA.VV. “Las reformas procesales penales en América Latina” Fundación Konrad Adenauer/Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, p. 17 y ss.; LEDESMA, Angela Ester: La reforma procesal penal, Nova Tesis Editorial Jurídica, Rosario, 2005, p. 9 y ss. y AA.VV. Congreso internacional de oralidad en materia penal, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata/Instituto de Derecho Procesal Penal, 1996.

⁷ Al respecto, cfr., entre otros, RIEGO, Cristian: Informe comparativo proyecto “seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” y BINDER, Alberto M.: La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo ambos publicados en Sistemas Judiciales n° 3, INECIP/CEJA, Buenos Aires, 2002, p. 12 y ss. y 67 y ss. respectivamente; BINDER, Alberto M., OBANDO, Jorge: De las “repúblicas aéreas” al Estado de Derecho, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004; AA. VV.: Reformas procesales penales e América Latina: Discusiones locales, CEJA, Santiago de Chile, 2005; LEDESMA, Angela Ester: op. cit., p. 33 y ss. y NICORA, Guillermo: Oralización de las decisiones de la etapa de investigación preliminar en Revista Política Criminal Bonaerense n° 1, Lajouane/INECIP, Buenos Aires, 2005, p. 127 y ss.

⁸ MARTÍNEZ, María Josefina: Expedientes en Sistemas Judiciales n° 7 INECIP/CEJA, Buenos Aires, 2004, p. 4. Lo escrito entre corchetes nos pertenece.

la defensa técnica del condenado se limita, al efectuar sólo este tipo de controles de la prueba, a una asistencia meramente formal⁹.

Por otro lado, al tramitarse por escrito, la persona privada de la libertad no interviene en el incidente de manera que no ejerce su derecho a ser oído y, en consecuencia, el juez no la conoce al momento de resolver. Si tenemos en cuenta que las decisiones que se toman en el marco de un proceso de la ejecución de la pena (Vgr. sanciones disciplinarias, salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, libertad asistida, arresto domiciliario, revisión de las calificaciones, los avances en las distintas etapas y periodos del sistema progresivo¹⁰) se vinculan directamente con el condenado, su participación resultará esencial.

A los problemas señalados anteriormente se suma la delegación de funciones del juez en sus empleados¹¹. De este modo, ya no son los magistrados los que se ocupan de los asuntos sino que son sus subalternos quienes tomarán las decisiones en el caso concreto. Así, quienes deberían resolver pasan a depender de la maquinaria que los rodea. Esta circunstancia afecta el principio constitucional de independencia¹² de los magistrados.

En los sistemas de ejecución que cuentan con un régimen progresivo –como el argentino–, esta situación genera un inconveniente extra. Debido a las críticas que se efectuaron en relación a que la flexibilización de la sanción penal afectaba el principio de legalidad¹³, se estableció que todas las resoluciones que definan el contenido concreto del castigo, no queden en manos de la Administración Penitenciaria sino, antes bien, que sea un juez el encargado de completarlas (principio de judicialización). Los sistemas escritos, en lugar de materializar la vigencia de aquellos principios, llevaron a que la decisión sobre la ejecución de la pena que se le quitó al Servicio Penitenciario, no quede en manos del

juez sino que recaiga en el aparato burocrático de los empleados (delegación).

Los problemas descriptos tienen como solución la implementación de audiencias para resolver los planteos que se realicen a los jueces. Los principios, derechos y garantías afectados tornan imprescindible su efectiva realización. Los mismos argumentos que en su momento se utilizaron para instaurar el juicio oral y, actualmente, las audiencias preliminares, son aplicables a esta instancia. Veamos, entonces, qué cuestiones deben tenerse en cuenta a tal fin.

La primera pregunta que debemos realizarnos es si es necesario que los códigos las contemplen expresamente. La respuesta afirmativa es la que debe primar pues los actores son reticentes a que se aplique este mecanismo y prefieren perpetuar las prácticas que fueron heredadas tras años de tradición inquisitiva.

En segundo lugar, habrá que determinar cuáles son las ventajas concretas que generan las audiencias. Básicamente, su aplicación posibilitará que las partes puedan convocar a los integrantes que elaboraron el informe criminológico (sea el servicio penitenciario o un órgano interdisciplinario ajeno a él) para que sean interrogados sobre su contenido y puedan dar las precisiones que las partes les requieran. De este modo, se garantizará la vigencia del contradictorio¹⁴ y se evitará la ya criticada superproducción de informes.

A su vez, la persona privada de la libertad podrá participar en el trámite de los incidentes de ejecución, con la posibilidad de rebatir aquellos informes y expresar los argumentos que, a su criterio, resulten favorables para la resolución de su pretensión. Esto generará, además, que el juez tome contacto con el condenado ya que, como se señaló, en la mayoría de los casos, los magistrados sólo conocen su situación a través de la información que les proporciona la

...
al tramitarse por escrito, la persona privada de la libertad no interviene en el incidente de manera que no ejerce su derecho a ser oído y, en consecuencia, el juez no la conoce al momento de resolver.

⁹ Sobre el estado de la defensa pública en Argentina, que se encarga de la mayoría de los casos en la ejecución, cfr. MOLINARI, Luciana: Un posible modelo de defensa penal pública para el sistema federal de la República Argentina en "Reformas procesales penales en América Latina: Discusiones locales" citado, p. 64 y ss. y, específicamente, sobre el defensor en esta etapa, cfr. PLATT, Gustavo: El rol del defensor público en la etapa de ejecución en Revista Pena y Estado n° 5 "Defensa Pública", Ediciones del Instituto, INECIP, Buenos Aires, 2002, p. 183 y ss.

¹⁰ La enunciación de estos institutos, es ejemplificativa y corresponde a la Ley de Ejecución de las Penas Privativas de la Libertad (Ley 24.660) vigente en el sistema federal de la Argentina.

¹¹ BINDER, Alberto M: Introducción al derecho procesal penal, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 1993, pp. 146/147). El mismo autor, en un trabajo anterior, se preguntaba: "¿acaso no es una terrible violación de uno de los principios básicos de nuestro sistema constitucional, que innumerables actos procesales, e incluso innumerables decisiones judiciales, ¡y hasta las sentencias!, sean realizadas por empleados judiciales?" (Independencia judicial y delegación de funciones: el extraño caso del Dr. Jekyll y Mr. Hyde en Doctrina Penal 1989, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1989, pp. 370/371).

¹² En este sentido, HENKEL expresa que la independencia judicial debe ser entendida como: a) independencia frente a la administración de justicia; b) independencia frente a los demás poderes del Estado; c) independencia frente a otras autoridades o grupos de la vida pública; y d) independencia frente a otros jueces y tribunales (Strafverfahrensrecht, 2° edición, W. Kohlhammer, Stuttgart, 1968, pp. 188/119).

¹³ FERRAJOLI, Luigi: Derecho y razón. Teoría del garantismo, traducido por Perfecto Andrés Ibáñez et al, Editorial Trotta, 2001 p. 406 y ss.

¹⁴ Afirma Juan MONTERO AROCA que este principio consustancial no atiende a un aspecto concreto del proceso, sino que es un presupuesto de la existencia del mismo: "sin contradicción no hay proceso, sino algo distinto y, por lo tanto, este principio es previo a cómo se conforme después el proceso" (cfr. Últimas reformas procesales en la legislación nacional y extranjera en el proceso penal: principio acusatorio, en AA.VV. "VIII Encuentro Panamericano de Derecho Procesal", Córdoba, p. 188).

administración penitenciaria y que se formaliza en un “legajo de ejecución”¹⁵.

Tampoco debe perderse de vista que la posibilidad de que las partes aleguen oralmente –luego de controlar la prueba– permite que le acerquen al magistrado información de mayor calidad. En consecuencia, las resoluciones que él tome verán reflejada aquella ventaja.

La última cuestión que será abordada en este apartado se encuentra relacionada con la organización de los tribunales. La implementación de las audiencias determina la necesidad de una nueva estructuración de los juzgados de ejecución penal. Asimismo, también requerirá replantear la función que el expediente de ejecución cumple hoy en día. No se puede desconocer que, por lo menos en la Argentina, los juzgados de Ejecución Penal destinan gran parte de su trabajo a incorporar y despachar los partes que el Servicio Penitenciario les envía. Sin embargo, por su cantidad –que no implica ni calidad, ni necesidad– aquellos nunca llegan a canalizarse, transformándose –en la mayoría de los casos– en información superflua que distrae la función jurisdiccional en la toma de decisiones.

IV. Los fundamentos del caso “Torrico”

El precedente que hemos elegido para mostrar las ventajas que tiene la oralidad en la etapa de ejecución corresponde al Juzgado Contravencional y de Faltas n° 13 de la Ciudad de Buenos Aires. A raíz de un convenio con la Nación¹⁶, estos tribunales tienen el juzgamiento de algunos delitos.

Sentado ello, corresponde el análisis de los hechos de este caso. El tribunal encontró a Nelson Andrés Torrico autor penalmente responsable del delito de portación de arma de uso civil sin la debida autorización. Ante la propuesta de la administración penitenciaria para que se lo incorpore al condenado al régimen de salidas transitorias¹⁷, el Juez Guillermo Morosi entendió que, con el objeto de garantizar la plena vigencia del sistema acusatorio en la etapa de ejecución penal y los principios de inmediatez y publicidad, correspondía convocar a una

audiencia oral y pública para que las partes se pronuncien acerca de la viabilidad del instituto.

Para fundamentar su decisión, el magistrado expresó que “(...) resultaría un contrasentido ignorar tales postulados precisamente en esta etapa, en la que habrá de definirse una diversa modalidad de cumplimiento de la pena que se le ha impuesto al condenado, y apegarse al procedimiento escrito

La implementación de las audiencias determina la necesidad de una nueva estructuración de los juzgados de ejecución penal. Asimismo, también requerirá replantear la función que el expediente de ejecución cumple hoy en día.

por medio de un incidente de ejecución, para reproducir no sólo los vicios constitucionales que se le atribuyen a todos los procedimientos de esta naturaleza, sino fundamentalmente porque ello recortaría la posibilidad también de que el propio interesado sea oído con la intermediación y alcance que sólo la audiencia oral y pública le garantiza”.

En base a la audiencia celebrada, ese mismo día, el juzgador decidió incorporar a Torrico al régimen de salidas transitorias y pudo dar solución a la cuestión en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas. Resta agregar que, por escrito, este trámite hubiera tardado –por lo menos– 20 días hábiles.

V. Reflexión final: de una decisión judicial acertada a una reforma necesaria

A la luz de las ventajas que hemos señalado anteriormente, podemos afirmar que la decisión del juez contravencional de llamar a audiencia oral para resolver un incidente de ejecución demuestra que advirtió cuál es la importancia de aquél mecanismo. Claramente, interpretó de qué manera deben respetarse los derechos de los condenados en la tercera etapa del proceso. También comprendió que para realizarla no era necesario que se encuentre regulado forma expresa en la ley procesal.

Sin embargo, esta que intentamos resaltar no puede desviar nuestra atención de que lamentablemente esta actuación del juzgador constituye una excepción a la regla. La ausencia de una regulación normativa que prevea la realización de audiencias en la tercera etapa del proceso penal lleva a que las viejas prácticas continúen vigentes sin dar lugar a que innovaciones en el sistema judicial den un paso adelante¹⁸.

¹⁵ En sentido similar, GUILLAMONDEGUI afirmó que es de “suma relevancia en el ámbito de la ejecución penal, ya que su observancia permitirá arribar a resoluciones más justas al evitar la intromisión de factores ajenos a la valoración o la incorporación de informes técnico-criminológicos no ajustados a la realidad, que devienen en la mayoría de los casos puestos en consideración judicial, en decisiones de mérito que vulneran derechos penitenciarios y atentan contra el objetivo primero de las normas de la ejecución penal” (Los principios rectores de la ejecución penal Su recepción en la jurisprudencia de la Provincia de Catamarca, publicado en <http://www.pensamientopenal.com.ar>. y en Revista de Derecho Penal y Procesal Penal n° 12, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005, p. 1115).

¹⁶ A través de la Ley n° 25.752.

¹⁷ Instituto que permite egresar del establecimiento carcelario los fines de semana.

¹⁸ BINDER, Alberto M.: La fuerza de la inquisición y la debilidad de la república en Revista Política Criminal Bonaerense n° 1, citada, p. 244 (publicado también en <http://www.inecp.org>.)

Debemos insistir en que los tribunales son reticentes a la oralización del incidente de ejecución con fundamento en que no resultará posible llevarla a cabo por la cantidad de tareas que deben desarrollar los juzgados de ejecución. Este es un elemento más que no debe perderse de vista para justificar la necesidad de incorporar las nuevas prácticas a través de la ley procesal y replantear las estructuras de los actuales tribunales para que se desentiendan de las tareas administrativas que hoy en día ocupan gran parte de su labor.

Para finalizar esta reflexión, conviene recordar que "(...) los principios de la reforma le indican que el expediente debe ir perdiendo la centralidad ocupada hasta ese momento, producto del peso de la tradición inquisitiva, para dejar lugar a una concepción de investigación judicial cada vez más ágil y resolutive, y cada vez menos apegadas a las formalidades rígidas"¹⁹. Esto es así, en razón de que la oralidad sólo es compatible con un debate sencillo y

rápido²⁰. Esta es la dirección que parece haber abierto el precedente judicial que motivó nuestro análisis y en el que debe encaminarse la reforma de esta etapa.

...
no es posible justificar la afectación de derechos fundamentales de los condenados en razón de los problemas estructurales que sufre la actual administración de justicia. La realización de audiencias para resolver los incidentes de ejecución es, sin lugar a dudas, una solución posible.

Como se pudo observar, la posibilidad de que se realicen audiencias permitirá el respeto de los principios de inmediación, oralidad, publicidad y contradictorio, que deben continuar vigente durante la ejecución de la pena a la luz del principio de judicialización y legalidad ejecutivo. A su vez, su implementación generará mayores beneficios en términos de eficiencia y eficacia.

En base a ello, queremos volver a insistir en que no es posible justificar la afectación de derechos fundamentales de los condenados en razón de los problemas estructurales que sufre la actual administración de justicia. La realización de audiencias para resolver los incidentes de ejecución es, sin lugar a dudas, una solución posible. Sólo resta tomar la decisión. ■

¹⁹ MARTINEZ, María Josefina: op. cit., p. 5.

²⁰ LEDESMA, Angela Ester: Principales problemas que plantea el sistema oral en Sistemas Judiciales n° 7 citada, p. 18.

La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas¹

Juan Enrique Vargas Viancos²

Director Ejecutivo del CEJA
Director de Sistemas Judiciales
Juan.vargas@cejamericas.org



Initiatives to reform civil justice in Latin America are multiplying with the same force as criminal justice reforms did in the early 1990s. This article begins with a discussion of the policy objectives that should accompany civil justice reform. The author then analyzes whether or not today's justice systems take up those public policy objectives by privileging data from real life over the information presented in the legal framework. Finally, he provides a very general guide to concepts that should be incorporated into strategies for civil and commercial justice reform.

I. INTRODUCCIÓN

Con la misma fuerza que a comienzos de los noventa se desató en Latinoamérica el proceso de reforma a la justicia penal, hoy empiezan a multiplicarse las iniciativas para reformar la justicia civil.³ Ello es particularmente importante tratándose de un área como la justicia civil y comercial, crecientemente más significativa dado el proceso generalizado de apertura económica vivido en la región en las últimas décadas, que ha llevado hacia mercados más amplios y profundos lo que ha derivado en un aumento considerable del volumen de la litigiosidad en el sector.⁴

Una de las primeras lecciones que tenemos que rescatar de los procesos de reforma al sistema penal es que la justicia va más allá y es mucho más compleja que los procedimientos que aplica para resolver los conflictos que llegan a su conocimiento.

Precisar cuáles son los objetivos de política pública que deben estar detrás de una reforma a la justicia civil será el tema al que dedicaremos el capítulo

siguiente de este texto. Posteriormente, analizaremos si hoy en día nuestros sistemas de justicia recogen o no tales objetivos de política pública, privilegiando los datos de la realidad frente a lo que dispone el marco normativo. Finalmente entregaremos una guía muy general de ideas o alternativas de solución que debieran inspirar, en consonancia con lo anteriormente planteado, una estrategia de reforma a la justicia civil y comercial.

II. OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA JUSTICIA CIVIL

1. Objetivos vinculados al debido proceso

Tradicionalmente la justicia civil y los procedimientos civiles han sido observados exclusivamente desde la perspectiva del derecho –y específicamente del derecho procesal–, poniéndose por ello énfasis en aspectos que, si bien son centrales e ineludibles, no dan cuenta de toda la complejidad de factores que en esta materia entran en juego.

¹ Texto editado para Revista Sistemas Judiciales. Versión completa en www.cejamericas.org

² Agradezco la colaboración en la recopilación de la información utilizada en este trabajo por parte de Mayra Feddersen y Carolina Villadiego.

³ La reforma procesal penal comenzó a aplicarse en el año 1994 en Guatemala; en 1998 en Costa Rica y El Salvador; en 1999 en Venezuela; en Chile y Paraguay el 2000; en el 2001 en Bolivia, Ecuador y Nicaragua; en 2002 Honduras; 2004 en República Dominicana, y 2005 en Colombia. Reforma procesal civil se realizó en Perú el año 1993 y en Uruguay en 1989 y se está actualmente discutiendo en varios países de la región, como México, Costa Rica y Chile.

⁴ De hecho, la vinculación entre el funcionamiento del sistema judicial y el desarrollo económico de los países es lo que ha motivado en los últimos años a los Bancos Multilaterales de Crédito -BID y Banco Mundial- a involucrarse en proyectos de reforma judicial en la mayoría de los países de América Latina (ver por ejemplo BID, 1993). Sin embargo, esos proyectos no han atacado los aspectos medulares del funcionamiento de la justicia civil y comercial –el área donde han centrado sus acciones– sino tan sólo cómo éstos se gestionan. Un análisis más extenso de este tema se puede encontrar en Vargas, 2004

La mirada desde el derecho escruta el grado de cumplimiento de los sistemas de justicia del conjunto de principios que conforman lo que hoy conocemos como “debido proceso”. El moderno derecho procesal civil agrega otros principios también necesarios para un juicio justo, tales como los de concentración, intermediación, publicidad, bilateralidad e igualdad de armas, etc.

Sin duda, todo el desarrollo teórico y práctico en torno al derecho al debido proceso constituye una contribución invaluable para el avance de los derechos fundamentales y debe formar parte de cualquier mirada evaluativa que se haga sobre la justicia e inspirar toda iniciativa de reforma. Pero desde una perspectiva de política pública el tema no debiera agotarse allí.

Por lo pronto no todos los conflictos deben necesariamente ser resueltos conforme al paradigma del debido proceso, que está construido sobre la base de la adjudicación, sólo una ínfima parte de los conflictos en estas materias se resuelven por esa vía, la mayoría de ellos son resueltos directamente por las partes o con asistencia de algún profesional a través de la negociación. Incluso cuando el conflicto escapa al control de las partes y ellas reconocen su incapacidad para resolverlo y acuden a una instancia formal para ello —que es donde comienzan a intervenir las políticas públicas—, no necesariamente se desemboca en un mecanismo de adjudicación, pues el Estado puede poner a disposición de ellas —y de hecho hoy lo hace cada vez más a menudo— mecanismos colaborativos de resolución, tales como: la mediación y conciliación.

Podría pensarse que el paradigma del debido proceso está reservado para guiar el trabajo de los tribunales de justicia, que es donde, por antonomasia, se da la adjudicación. Pero eso tampoco es exacto. Los tribunales, en nuestros países, además de resolver conflictos, cumplen roles de ministros de fe para determinadas actuaciones o tienen bajo su responsabilidad la tramitación de ciertos asuntos administrativos.⁵ Resulta útil analizar la conveniencia de que estas funciones las asuman los tribunales —un arreglo institucional con toda seguridad caro e innecesario para la mayoría de estos cometidos—, reflexión que ha dado lugar a procesos llamados de “desjudicialización” para revertir estas situaciones. Pero si se acepta

que de todas maneras determinados tipos de estos asuntos no contenciosos queden en poder de los tribunales, indudablemente que en su tramitación no parece prudente hacer aplicables los mismos criterios que conforman un debido proceso pensado en función de la resolución de conflictos. Por otra parte, es a los mismos jueces a quienes les corresponde también la ejecución de las resoluciones judiciales, trabajo que, naturalmente, no se guía por el paradigma de una adjudicación que ya se realizó.

Desde otro punto de vista tampoco parece correcto circunscribir la labor de adjudicación exclusivamente en los tribunales pues existen otras instancias que la realizan, como es el caso de entidades administrativas que resuelven de ese modo conflictos y también el arbitraje. A ambos

debieran serles aplicables los principios del debido proceso de la misma manera que han sido desarrollados pensando en el trabajo de los jueces.

En definitiva, el paradigma del debido proceso sólo debe ser usado para evaluar ciertos arreglos institucionales vinculados a la resolución de conflictos, los que optan por la adjudicación, tales como la sentencia jurisdiccional o arbitral. Otros arreglos institucionales con la misma misión, los colaborativos, deben ser evaluados precisamente en función de su capacidad de generar acuerdos, la posibilidad de cumplirlos y su capacidad para reconstruir relaciones permanentes en el tiempo. Tratándose de asuntos no contenciosos que se estime ineludible dejar dentro de la competencia de los tribunales, lo relevante es el establecimiento de un sistema simple y ágil de tramitación.

Incluso la noción del debido proceso no conduce necesariamente a un tipo de procedimiento determinado. Siendo así, en atención a la naturaleza de los asuntos, su envergadura y los intereses públicos que eventualmente se encuentren en juego, las políticas en materia de procedimientos civiles debieran contemplar una batería amplia de procedimientos que se ajusten a las particularidades de cada uno de esos casos, respetando los principios básicos del debido proceso. Debieran contemplar también la posibilidad de que las partes debidamente informadas puedan renunciar, incluso anticipadamente, a parte de las garantías que componen el debido proceso.⁶

...
no todos los conflictos deben necesariamente ser resueltos conforme al paradigma del debido proceso, que está construido sobre la base de la adjudicación, sólo una ínfima parte de los conflictos en estas materias se resuelven por esa vía, la mayoría de ellos son resueltos directamente por las partes o con asistencia de algún profesional a través de la negociación.

⁵ No nos estamos refiriendo aquí a la administración del tribunal, sino a los asuntos no contenciosos que ingresan a ellos.

⁶ Esto es algo que hoy se permite en el proceso penal, pese a que allí la magnitud de los derechos individuales en juego es bastante más seria. Hoy en la generalidad de los países se le concede a los imputados la posibilidad de renunciar a su derecho a un juicio público, a través de instituciones como el procedimiento abreviado.

2. Objetivos vinculados al acceso

Una segunda dimensión clave de la justicia en general y de la civil y comercial en particular, se vincula a la aptitud de los arreglos institucionales para acoger a todos los ciudadanos. Refiriéndonos a lo que dentro de las políticas judiciales se conoce como el problema del acceso a la justicia.

Antes que todo debe clarificarse que el objetivo de política en ningún caso debe ser que todos los conflictos entren a un sistema institucional de resolución. Ya antes decíamos que la mayoría de los conflictos los resuelven directamente las partes involucradas y eso es bueno que sea así, pues la formalización de los conflictos acarrea una serie de costos económicos y sociales que cualquier sociedad desea evitar.

Pero incluso el sistema puede desincentivar la presentación de conflictos que las partes pueden desear llevar ante él, cuando su envergadura socialmente no lo justifique del todo o bien no justifique la utilización de un determinado arreglo institucional para su resolución.

Los desincentivos pueden ir –y es cada vez más común que así suceda– por cobrarle a las partes algunos de los costos que al Estado le significa poner en marcha un sistema institucional de resolución de conflictos, lo que comúnmente conocemos como tasas de justicia o aranceles. La lógica detrás de estos cobros es que las personas que reciben un beneficio con la litigación internalicen los costos de la misma, evitándose así la litigación oportunista o cuyos costos excedan sus beneficios probables.

Los casos de exclusión también son conocidos en nuestros sistemas jurídicos. En algunas situaciones el Estado decide que no hay ningún interés público relevante que justifique poner a disposición de los ciudadanos mecanismos para la resolución de conflictos que al menos en parte son financiados con cargo a recursos públicos. En tales situaciones, el Estado obliga a las partes a llevar este tipo de conflictos al arbitraje (arbitraje forzoso), haciendo recaer todos los costos en ellas. En otros casos, el Estado obliga a las partes a someter su conflicto a una instancia de mediación (mediación obligatoria) y sólo en el caso de que esa mediación fracase le abre

la posibilidad de llegar con su litigio ante los tribunales, pues estima que de esta forma es posible llegar a mejores resoluciones y/o a soluciones menos costosas. Finalmente, hay casos en que el sistema formal de resolución de conflictos niega la posibilidad de ejercer ciertas acciones o vías de impugnación en atención a no considerar las cuestiones alegadas de suficiente relevancia.

Una vez decidido que a un determinado asunto debe brindársele algún mecanismo institucional de tutela jurídica, el deber del Estado pasa a ser el de garantizar una cobertura adecuada de esos mecanismos.

...
debe clarificarse que el objetivo de política en ningún caso debe ser que todos los conflictos entren a un sistema institucional de resolución (...) pues la formalización de los conflictos acarrea una serie de costos económicos y sociales que cualquier sociedad desea evitar.

Pero no sólo la cobertura es importante para garantizar el acceso, también lo es la existencia de leyes y procedimientos simples que les permitan a los ciudadanos conocer y así poder ejercer sus derechos en forma personal. El Estado, para hacer realidad el acceso a la justicia, debe también establecer sistemas de subsidios que permitan a los más pobres cubrir los costos que implica hacer uso de los mecanismos de tutela,

así como brindarles mecanismos de asistencia jurídica gratuita que los asistan en esa tarea (sin perjuicio de la consagración amplia, sobre todo en los asuntos más simples de la posibilidad real de comparecencia personal).⁷

3. Objetivos vinculados al uso eficiente de los recursos públicos

En la base de la noción de políticas públicas está el problema de la constatación de que los recursos son limitados y no alcanzan para satisfacer necesidades que son ilimitadas.

El concepto de escasez lleva naturalmente al de costo de oportunidad, que implica reconocer que por cada necesidad que satisfacemos hay otra que dejamos sin cubrir o, llevado a la materia que nos interesa, que cada peso invertido en justicia civil y comercial es un peso que dejamos de invertir en otras áreas de la justicia o en otros sectores públicos como educación o salud.

Entonces, cualquier análisis que se haga de la justicia civil, desde las políticas públicas, debe apreciar si se justifica que hayan recursos públicos destinados a ella y si esos recursos están siendo invertidos con la mayor eficiencia posible.

⁷ Existe un amplio abanico de políticas posibles para favorecer el acceso en áreas específicas, tales como las defensorías del pueblo, en asuntos de índole administrativa, o servicios de protección al consumidor.

El primer nivel alude a la focalización del destino de los recursos públicos. Como tales recursos son restringidos, se estima que ellos deben destinarse a beneficiar preferentemente a las personas que carecen de ingresos propios suficientes para proporcionarse el bien o servicio de que se trate.⁸ En esa situación se está frente a lo que en economía se denomina un bien privado y allí las políticas públicas deben buscar la forma de cargarles esos costos a las personas que poseen recursos suficientes, pues de otra forma el gasto público se convierte en regresivo.

Hay buenas razones para sostener que la justicia civil y comercial se comporta como uno de esos bienes, en donde los privados se apropian preferentemente de los resultados de su decisión de litigar, siendo perfectamente posible en ese caso exigirles a ellos que financien con sus propios recursos los servicios destinados a su resolución, a través del cobro de tasas o aranceles.⁹

El segundo nivel alude a la forma como se organizan los servicios de justicia civil y comercial de forma tal de ofrecer la mayor cantidad de respuestas al menor costo. Ello primeramente obliga a escoger, de haber más de un arreglo institucional adecuado para resolver el conflicto en cuestión, aquél que resulte menos oneroso. Pero luego, una vez escogido un sistema, aquí entran a batallar temas de gestión indispensables para que el servicio cumpla eficientemente con sus cometidos.

4. Objetivos vinculados a la seguridad jurídica y al correcto funcionamiento del sistema económico

Todos los objetivos anteriormente mencionados son en principio comunes a todas las áreas de la justicia, lo que no obsta a que se presenten algunas diferencias entre ellas. Sin embargo, aparte de esos objetivos hay otros que son específicos para cada una y que son esenciales para entender el sentido y la orientación que debe tener la intervención del Estado en ellas.

Comparemos la situación por ejemplo con la de la justicia criminal. Sin dudas las garantías procesa-

En la justicia civil y comercial el valor que está en juego (...) es lo que en el derecho se conoce como "seguridad jurídica" y que en términos económicos se traduce en la reducción de los llamados costos de transacción.

les juegan allí un rol absolutamente esencial, en este caso indisolublemente ligado con los derechos a la vida y a la libertad individual. Sin embargo, cualquier política en el área de la justicia penal también debe necesariamente plantearse otros objetivos de bien público ligados a la persecución penal de los delitos. Cualquier persona que quiera evaluar la efectividad del sistema de justicia criminal deberá considerar en qué medida éste consagra y respeta de manera efectiva las garantías judiciales, pero también deberá considerar en qué medida ese sistema es capaz de esclarecer los delitos y de sancionar a los culpables.

Otro tanto sucede en la justicia de familia, donde además del respeto del debido proceso buscamos un instrumento adecuado para proteger las relaciones que se crean al interior de una pareja y particularmente a la niñez. También en materia del trabajo, donde la organización y el funcionamiento de la justicia laboral están relacionadas a las políticas de relaciones laborales, protección de los trabajadores y lucha contra el desempleo.

Esta pluralidad de objetivos de política lleva a la necesidad de incorporar a diversos actores en los procesos de diseño y ejecución de estas políticas. A la necesaria contribución de los juristas en las reformas a la justicia criminal deben considerarse las opiniones de las agrupaciones de víctimas y de las asociaciones o entidades que asumen la defensa de los imputados y condenados.

En la justicia civil y comercial el valor que está en juego -lo que se busca a través de su establecimiento-, es lo que en el derecho se conoce como "seguridad jurídica" y que en términos económicos se traduce en la reducción de los llamados costos de transacción.

Seguridad jurídica es el atributo del sistema legal que otorga confianza a los ciudadanos respecto del contenido de los derechos que le asisten, así como de que es posible exigir el respeto de los mismos a través de alguna vía institucional proveída al efecto.

Por su parte, en economía los costos de transacción son aquellos que envuelve negociar un acuerdo

⁸ Respecto a la asistencia jurídica, el PNUD, ha dicho "En cuanto a la gratuidad, ésta no ha de ser interpretada en el sentido de que el Estado tenga la obligación de proveer un servicio jurídico gratuito a todos sus habitantes. ... La gratuidad del servicio, en un sentido estricto, únicamente estará reservada a aquellos individuos a aquellos individuos para los que hasta el mínimo costo suponga una carga excesiva. Por ello el sistema público tiene que ser gratuito pero subsidiario. Es decir, la responsabilidad del Estado en relación al servicio sólo existe sobre la que exceda el umbral de costo al que el usuario pueda hacer frente por sí mismo." PNUD, 2005, p. 16.

⁹ Para una explicación más extensa sobre por qué no puede considerarse a la justicia civil y comercial como uno de aquellos bienes públicos que deben ser financiados a través de rentas generales, ver Vargas, Peña y Correa, 2001.

y lograr su cumplimiento, los que se ven reducidos en la medida que el sistema de justicia es previsible y eficiente en su funcionamiento, evitándose así que las partes deban desarrollar complejas transacciones para ponerse de acuerdo sobre estos puntos.

En tal sentido, el sistema de justicia no actúa solamente resolviendo los conflictos actuales que se les presentan a los ciudadanos, sino dando información sobre el contenido específico que tienen los derechos y, sobre todo, indicando los criterios y la forma como van a resolverse los conflictos que lleguen a su conocimiento. De tal forma que la justicia cuando es previsible actúa ya no sólo en forma represiva, sino también preventiva, desalentando la litigación oportunista. Si los fallos no entregan ese tipo de información y si se trata de decisiones que no generan jurisprudencia (certeza de que se van a repetir en el futuro), el efecto preventivo se reduce o desaparece por completo.

Pero no sólo la incertidumbre en el contenido de los fallos alienta la litigación oportunista, sino también cuando en el contenido se hace una asignación de los recursos poco eficiente o, en otros términos, distinta a la que hubiera llegado normalmente el mercado de haber operado. Así, por ejemplo, si los perjuicios que avalúan los jueces al fijar las indemnizaciones en sus fallos son inferiores a los reales o condenan al pago de intereses por deudas menores a los vigentes en el mercado, lo que se produce, además de una pérdida general de bienestar para el país, es un fuerte incentivo hacia la litigación en ese tipo de asuntos.¹⁰ De allí que se diga que los tribunales, en sus fallos, debieran resolver los conflictos económicos de la forma más ajustada a como lo hubiera hecho el mercado —es decir, la libre negociación entre las partes— de no haber ésta fracasado.¹¹

También pueden perseguirse objetivos económicos más específicos con la justicia civil. Es lo que sucede, por ejemplo, en temas vinculados al consumo, donde determinadas acciones judiciales, como

las llamadas “class actions”, son usadas para tratar de igualar la posición de partes que se encuentran en una situación de desventaja frente a un contrato. Se persigue así generar desincentivos “ex antes”, para que los vendedores realicen conductas abusivas frente a sus clientes y facilita la vía para reclamar contra ellos “ex post”, en el caso de efectivamente producirse.¹²

5. Otros objetivos posibles

Por lo pronto, al estar hoy en día los mercados altamente globalizados, hoy se genera una situación nueva para los Estados: la jurisdicción ha pasado a ser un bien en competencia, desde el momento en que las partes pueden escoger ya no sólo entre arbitraje o tribunales, sino entre los tribunales de distintos países.¹³ Esto ya no es un tema circunscrito a grandes contratos internacionales, sino uno cotidiano para cualquier persona. De allí que los Estados estén interesados en construir sistemas de justicia eficientes para no verse expuestos a una migración de sus conflictos a otras jurisdicciones, con el consiguiente debilitamiento de su soberanía y degradación de sus sistemas de justicia.

Incluso en el ámbito interno una justicia civil que opera mal genera una serie de distorsiones en el sistema, la más natural es el mal uso de la justicia criminal con el fin de resolver problemas de naturaleza civil, lo que sin dudas acarrea una serie de costos al Estado y perjuicios de índole social.

Otra motivación importante para los cambios reside en darle mayor transparencia al sistema de justicia civil, mejorar los controles y configurar en forma positiva los incentivos, todo ello con el fin de eliminar o al menos aplacar los focos de corrupción que existen en los sistemas de justicia. Este es un problema nada desdeñable en la región, tal como lo comprueba la siguiente tabla:

“... en el ámbito interno una justicia civil que opera mal genera una serie de distorsiones en el sistema, la más natural es el mal uso de la justicia criminal con el fin de resolver problemas de naturaleza civil, lo que sin dudas acarrea una serie de costos al Estado y perjuicios de índole social.”

¹⁰ Ver al respecto Posner, 1996; Becker, 1998 y Polinsky, 1985.

¹¹ Detrás de esto está la idea de que es posible conciliar los fines de la justicia con los de la eficiencia económica, sin desconocer por ello que pueden haber situaciones en que eventualmente ellos entre en pugna. Ver sobre esta discusión Roemer, 1994, p. 39.

¹² Hoy en día, en empresas dedicadas al consumo masivo, puede resultarles más costosas las pérdidas en términos de reputación asociadas a la publicidad de una demanda, que la condena económica que reciba por esos mismos hechos. Este factor en alguna medida puede compensar el inmenso poder negociador que adquieren estas empresas y que suelen jurídicamente ejercer a través de los contratos de adhesión que deben suscribir sus clientes. En las transacciones a través de internet esto último ha llegado al extremo de que en algunos de esos contratos el comprador adquiere la obligación de defender al vendedor en el caso de surgir una disputa.

¹³ Esta competencia ya es fuerte tratándose del arbitraje internacional, el que de suyo se ha convertido en una fuente de negocios para los árbitros y las instituciones que los cobijan.

Tabla N°1

| Posibilidad alta de sobornar a un juez para obtener una sentencia favorable Fuente: Latinobarómetro 2004 | |
|---|------------|
| País | Porcentaje |
| Chile | 20% |
| Colombia | 23% |
| Bolivia | 34% |
| Perú | 36% |
| Venezuela | 40% |
| Ecuador | 47% |

III. ¿ESTAMOS CUMPLIENDO ESOS OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA REGIÓN?

1. En cuanto al debido proceso

La pregunta que aquí debemos formularnos es a qué proporción de los asuntos de que debe hacerse cargo un sistema de justicia civil deben aplicárseles los criterios del debido proceso, para luego ver si ese segmento de asuntos éste efectivamente siendo resuelto en base a esos principios.

Es imposible saber cuántos conflictos de naturaleza civil y relevancia jurídica se generan en una determinada sociedad, pues no existe obligación para las partes de buscar su solución a través de una instancia formal. No es posible entonces afirmar que un país es más conflictivo que otro con la sola observación de su tasa de litigiosidad.

Tabla N° 2

| Tasa de Litigiosidad en Asuntos Civiles Procesos ingresados a los tribunales cada 100.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia ¹⁴ | | |
|--|------|-------------------|
| País | Año | Tasa |
| Chile | 2004 | 6.486 |
| Ciudad de Buenos Aires, Argentina | 2003 | 2.788 |
| Distrito Federal de México | 2004 | 2.841 |
| Perú | 2002 | 538 ¹⁵ |

En cualquier caso, bien es posible afirmar que la mayor proporción de los conflictos civiles no llegan al sistema de justicia y son resueltos por vías directas de autocomposición entre las partes.

De los conflictos que sí llegan, en algunos países ellos son derivados en forma forzosa a instancias de mediación o de conciliación. La **mediación** tiene tal carácter en todos los asuntos civiles en Argentina,¹⁶ en los laborales en México y Chile y en los de familia en este último país. Existe una instancia de **conciliación** forzosa extrajudicial en Uruguay y en determinados casos en el Perú.¹⁷ Ya en el plano judicial, la **conciliación** es un trámite obligatorio dentro de los procedimientos en Brasil y Chile. En el caso de ese último país, es forzoso resolver a través de arbitraje los conflictos entre socios, la disolución de sociedades comerciales, comunidades hereditarias y sociedad conyugal, los de repartición de aguas y los de leasing habitacional.¹⁸

Como vemos, sólo una porción menor de los conflictos formalizados llegan a manos de un juez. Pero incluso en estos casos no siempre es aplicable el paradigma del debido proceso, estructurado, como decíamos en un comienzo, en torno a la lógica de la adjudicación. Esa tarea, que es con la que comúnmente se define el rol de un juez, sólo en una proporción -y en algunos casos menor-, es la que asumen en la realidad nuestros tribunales. Buena parte del trabajo de ellos está dedicado a la tramitación de asuntos no contenciosos o voluntarios, donde por definición no hay un conflicto que resolver. En Chile, un 13% de los asuntos ingresados a los tribunales civiles corresponde a casos no contenciosos.¹⁹ En el Distrito Federal de México ese tipo de casos representan un 8,8% del total de los procesos civiles.²⁰ En la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires en Argentina, esos asuntos alcanzan un 4% del total de los ingresos civiles.²¹

¹⁴ Cifras oficiales en el caso de Chile (Corporación Administrativa del Poder Judicial), Argentina (Poder Judicial de la Nación), Distrito Federal (Tribunal Superior), Perú (Gerencia General del Poder Judicial). Obviamente también incide en estas cifras la definición de qué se entiende por asunto civil, que no es lo mismo en todos los países.

¹⁵ Esta cifra corresponde al factor de gestión considerado las causas ingresadas al 30 de septiembre de 2002.

¹⁶ Se presentaron entre los años 1996 y 2004 un total de 135.631 casos, de los cuales 100.757 fueron mediados, llegando a 37.430 acuerdos (CEJA, 2005).

¹⁷ Todos los asuntos en los que las pretensiones son determinadas o determinables y versan sobre derechos disponibles de las partes.

¹⁸ Artículos 229 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales.

¹⁹ Estos son: manifestaciones mineras; cambios de nombre; rectificaciones de partidas de nacimiento; tutelas y curadurías; autorizaciones para comparecer en juicio; ventas en pública subasta, y expropiaciones (artículos 817 a 925 del Código de Procedimiento Civil)

²⁰ De acuerdo con el Código de Procedimiento Civil del Distrito Federal, son de naturaleza voluntaria los asuntos de apeo y deslinde, informaciones ad perpetua, adopción, enajenación de bienes a menores, incapacitados y transacción sobre sus derechos, autorización para enajenar, permisos para celebrar contratos con ciertas personas, aclaración de actas de estado civil y la calificación de excusa de la patria potestad CPC, artículos 893 a 939) Ver el informe anual 2004 del Tribunal Superior Distrito Federal. <http://www.tsjdf.gob.mx/informe/index.html>, tercera parte, gráficos estadísticos.

A ese tipo de asuntos, que requieren de una tramitación administrativa, deben sumarse una buena parte de las cobranzas de deudas monetarias que ingresan a los sistemas de justicia. En el caso de Chile, un 67% de los ingresos civiles y comerciales corresponden a este tipo de asuntos,²² generándose oposición solamente en un 7% de esos casos.²³ Es decir, sólo en una ínfima cantidad de esos asuntos hay un tema de relevancia jurídica que deba ser resuelto por un juez mediante una sentencia, pues, si al total de casos ingresados le restamos los voluntarios y las cobranzas sin oposición, llegamos a que tan sólo en un 25% de ellos hay realmente un conflicto entre partes.

En el caso de Argentina, un 76% de los ingresos a los juzgados comerciales corresponde a cobranzas,²⁴ produciéndose en el 32% de ellos oposición.²⁵

La discusión sobre el tipo de procedimiento que debe aplicarse para la resolución de los casos judiciales debe darse teniendo presente esta realidad. Lamentablemente, no es posible en la región encontrar información comparable sobre la cuantía de las causas que ingresan a los tribunales, pero parece razonable levantar como hipótesis que un sistema de justicia debiera considerar que un parte relevante de su carga de trabajo consiste en asuntos simples, que involucran montos de dinero bajos. Por lo mismo, para ellos debieran ofrecerse procedimientos en extremo sencillos y rápidos, a los que fuera posible acceder sin asistencia letrada, de forma tal que el esfuerzo y el coste de llevar a estos asuntos a juicio no excedan –ni desde el punto de vista social, ni del personal del demandante– el beneficio probable esperado con la sentencia. Sin embargo, son pocos los países de la región que cuentan con sistemas formales de resolución de conflictos para las pequeñas causas, suficientemente ágiles y flexibles para obtener resoluciones rápidas a un costo razonable. Donde ello sí se ha hecho es en Brasil, con la creación de los

... parece razonable levantar como hipótesis que un sistema de justicia debiera considerar que un parte relevante de su carga de trabajo consiste en asuntos simples, que involucran montos de dinero bajos. Por lo mismo, para ellos debieran ofrecerse procedimientos en extremo sencillos y rápidos, a los que fuera posible acceder sin asistencia letrada...

Juzgados Especiales, los que crecientemente han ido aumentando su importancia.²⁶

Tabla N° 3

| Juzgados Especiales (de Pequeñas Causas) | | | |
|---|--------------------------|------|----------|
| Fuente: estadísticas Poderes Judiciales Estaduales y Supremo Tribunal Federal | | | |
| | Cuantía | Año | Ingresos |
| Brasil (Estado de Río Grande) | máx. 40 salarios mínimos | 2004 | 216.102 |
| Brasil (Estado Río de Janeiro) | | 2003 | 307.173 |
| Brasil (Total nacional) | | 2003 | 943.477 |

Por lo general en nuestros países todos los procedimientos son bastante parecidos, por más que exista un amplio catálogo de ellos que suma tanto ordinarios como especiales, sin que muchas veces sea posible justificar la existencia de ellos. Tienen como principal característica común su carácter “exasperantemente escrito”, habiéndose sustituido la noción de juicio. La única excepción es la experiencia uruguaya que con su Código General del Proceso en 1989 avanzó tanto en la simplificación y disminución de los procedimientos, como en la incorporación de la oralidad, pero sin con ello lograr realmente superar completamente el paradigma del expediente como mecanismo de formación de la decisión judicial.

Un índice elaborado para medir la complejidad de los procedimientos²⁷ muestra marcadas diferencias entre los países de tradición legal del *common law*, en donde los procedimientos son sistemáticamente considerados como más simples, y los países con tradición de *civil law*, cuyos procedimientos son generalmente considerados como más complejos. La consecuencia más evidente del sistema

²¹ Son de jurisdicción voluntaria el reconocimiento, adquisición y venta de mercancías; tutelas y curatelas; autorizaciones para contraer matrimonio y para comparecer en juicio; copia y renovación de títulos (CPC de la Nación, Artículos 774 al 784) Ver Garavano, 2000.

²² García y Leturia, 2005, p. 14. Las cifras corresponden al año 2003.

²³ Vargas, Peña y Correa, 2001, p. 88.

²⁴ Proyecto Índice de la Justicia, Unidos por la Justicia. Las cifras corresponden al año 2003.

²⁵ Chayer y Ricci, 2001. Las cifras son del año 2001.

²⁶ Fuera de Brasil, las iniciativas emprendidas por los demás países de la región se han focalizado en los juzgados de paz con competencia común para conocer de todo tipo de causas, a saber, civiles, penales, familia, menores, etc., instaurando juzgados de paz letrados y no letrados. Ejemplo de ello se advierte en Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia. Para mayor información ver Guerra, 2005.

²⁷ Índice de complejidad de los procedimientos, Djankov y otros, Lex Mundi Project 2001.

escrito imperante es la larga duración de los procedimientos en nuestros países. El informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo de los Negocios comparó el tiempo que demora en diversas regiones y países lograr judicialmente el cumplimiento de un contrato. América Latina y el Caribe resultó ser la región más lenta, siendo la más rápida Asia Oriental y el Pacífico. Dentro de nuestra región las diferencias son muy significativas, variando desde los 155 días de Nicaragua, el país más rápido, a los 1.459 de Guatemala, el más lento, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 1.

Tabla N° 4 ²⁸

Número de días necesarios para hacer valer un contrato. Fuente: Banco Mundial

| País | Días |
|------------------------------|------|
| América Latina y el Caribe | 462 |
| Asia oriental y del pacífico | 316 |
| Europa y Asia Central | 412 |
| Medio Este y África | 437 |
| Asia del Sur | 349 |
| África Subsahariana | 434 |
| Nicaragua | 155 |
| Jamaica | 202 |
| Estados Unidos | 250 |
| El Salvador | 275 |
| Paraguay | 285 |
| Chile | 305 |
| Canadá | 346 |
| Panamá | 355 |
| Colombia | 363 |
| Haití | 368 |
| Ecuador | 388 |
| México | 421 |
| Perú | 441 |
| Venezuela | 445 |
| Argentina | 520 |
| Honduras | 545 |
| Costa Rica | 550 |
| Brasil | 566 |
| República Dominicana | 580 |
| Bolivia | 591 |
| Uruguay | 620 |
| Guatemala | 1459 |

Otro estudio analizó el plazo requerido para desalojar judicialmente a un arrendatario que no paga, marcando una diferencia de más de 10 veces entre el país más rápido, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N° 5

Duración total de un proceso por desalojo de un arrendatario que no paga.

Fuente: Djankov y otros, Lex Mundi Project 2001

| País | Días |
|-------------------|------|
| Canadá | 43 |
| Estados Unidos | 49 |
| Belice | 59 |
| Honduras | 75 |
| Barbados | 92 |
| Bolivia | 94 |
| Jamaica | 105 |
| Ecuador | 108 |
| Brasil | 120 |
| Panamá | 134 |
| Costa Rica | 140 |
| El Salvador | 150 |
| Granada | 180 |
| México | 180 |
| Trinidad y Tobago | 192 |
| Paraguay | 202 |
| Rep. Dominicana | 210 |
| Chile | 240 |
| Perú | 246 |
| Guatemala | 280 |
| Uruguay | 330 |
| San Vicente | 335 |
| Venezuela | 360 |
| Argentina | 440 |
| Colombia | 500 |

Existen otros estudios que muestran la duración de los distintos procedimientos en países de la región, dando cuenta de lo prolongado que ellos son. En Chile, la primera instancia de un juicio ordinario tarda en promedio 300 días²⁹ y 450 días en Argentina.³⁰ En cuanto a las cobranzas de deudas, en Chile tardan 200 días en promedio cuando el título ejecutivo es un cheque,³¹ y en Argentina todas ellas 496 días en promedio.³² Esas mismas cobranzas demoran entre 600 y 1.110 días en Brasil.³³ En Perú se indica que la duración promedio de los procedimientos civiles es de 572 días.³⁴ En todo caso, llama la atención la fragilidad de la información que existe sobre la duración de los procedimientos en la región, en circunstancia que debiera constituir el indicador por excelencia para medir la efectividad del sistema. Carecemos, por ejemplo, de información comparada sobre la duración de la segunda instancia en estos

²⁸ Tomado de CEJA, 2005.

²⁹ García y Leturia, 2005. p. 12. Las cifras son del año 2003.

³⁰ Garavano, 2000. Las cifras son de ese mismo año.

³¹ Instituto de Defensa Legal, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica, Asociación de Jueces por la Justicia y Democracia, Proyecto Justicia Viva, Manual del Sistema Peruano de Justicia, Lima, 2003. Las cifras son del año 2000.

³² Chayer y del Carril, 2003. Las cifras son del año 2000.

³³ Fachado, Figueiredo y Lundeberg, 2003, p.15. Las cifras son del 2001.

³⁴ Elena y otros, 2004, p. 42. Cifras del año 2004.

procedimientos, pese a que existe una extendida impresión de que allí se encuentra uno de los más importantes cuellos de botella que debiera ser objeto de una atención especial al momento de diseñar las políticas sobre el sector.³⁵

Hemos querido llamar la atención sobre la variedad del tipo de asuntos de que debe hacerse cargo un sistema de justicia civil, así como de la pluralidad de arreglos institucionales diferentes al procedimiento judicial tradicional que deben considerarse para estos efectos, pues existe una tendencia natural en este sector a confundir o reducir la reforma a la justicia civil con la modificación de los procedimientos civiles. Con ello se corre el riesgo de idear soluciones complejas y caras, para situaciones que no lo justifican, las que incluso pueden ser contraproducentes para los fines perseguidos.

Todo indica que si nos tomamos el debido proceso en serio es imprescindible sustituir los procedimientos civiles escritos destinados a la resolución de conflictos por verdaderos juicios orales. Pero ese cambio entraña importantes exigencias. Es eso lo que ha sucedido en materia penal donde se ha avanzado con fuerza hacia la oralidad, cambiando la composición del personal judicial, la infraestructura y los modelos de gestión, todo ello con un importante impacto en el presupuesto del sector, tal como lo comprueban las siguientes cifras extraídas de la experiencia chilena.

Tabla N° 6

| Relación empleados / jueces sistema criminal escrito y oral en Chile | | | |
|---|--------------------|-----------------------|-------------------------|
| Fuente: Ministerio de Justicia de Chile | | | |
| | # de Jueces | # de Empleados | Empleados x Juez |
| Sistema antiguo (Tribunales especializados en los penal involucrados en la reforma) | 84 | 924 | 11 |
| Juzgados de Garantías | 355 | 1.370 | 3,86 |
| Tribunales Orales en lo Penal | 396 | 873 | 2,2 |

Tabla N° 7

| Costos del sistema de justicia criminal escrito y oral en Chile. Fuente: Ministerio de Justicia de Chile | |
|---|--------------------------------------|
| Sistema | Costo Total (sólo tribunales) |
| Escrito (1996) | US\$ 39.151.544 |
| Oral (anual, estimado año 2000) | US\$ 111.912.948 |

Para que una reforma a la justicia que establezca la oralidad sea viable es imprescindible que ella se concentre en el segmento de asuntos para los cuales tiene real sentido y que se trabaje adecuadamente las modalidades para su financiamiento. Al respecto debe considerarse que no es sencillo hoy en día, en la mayoría de los países, obtener aumentos significativos de los presupuestos judiciales con cargo a los recursos públicos. Datos sobre los aumentos presupuestarios en los últimos años se contienen en la Tabla N° 6, aún cuando el período de mayores alzas se produjo en muchos países con alguna anterioridad. Ese mayor esfuerzo presupuestario es conveniente contrastarlo con las percepciones de los ciudadanos sobre confianza en la justicia (Gráfico N° 1) y calidad del servicio que reciben (Gráfico N° 2).

Tabla N° 8

| Variación del Presupuesto Judicial | | | |
|---|------------------|------------------|--------------------|
| Elaboración Propia ³⁶ | | | |
| País | 2003-2002 | 2005-2004 | % Variación |
| Argentina | 25,3 | 26,4 | 4,3% |
| Bolivia | 6,6 | 5,5 | -16,7% |
| Brasil (federal) | 19,9 | 27,8 | 39,7% |
| Chile | 9,8 | 14,0 | 42,9% |
| Costa Rica | 41,9 | 44,1 | 5,3% |
| Guatemala | 4,2 | 4,2 | 0,0% |
| Paraguay | 5,9 | 6,4 | 8,5% |
| Perú | 5,9 | 6,2 | 5,1% |
| Puerto Rico | 54,8 | 68,3 | 24,6% |
| Rep. Dominicana | 2,9 | 3,9 | 34,5% |
| Promedio | 17,7 | 20,7 | 16,7% |

³⁵ El acceso y el uso de la segunda instancia y a los recursos procesales debe ser un aspecto central a ser analizado en cualquier iniciativa de reforma a la justicia civil, pues allí se encuentra uno de los principales cuellos de botella del sistema.

³⁶ CEJA, Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005, p.18

Gráfico N° 1

Confianza en la Justicia.

Elaboración propia ³⁷

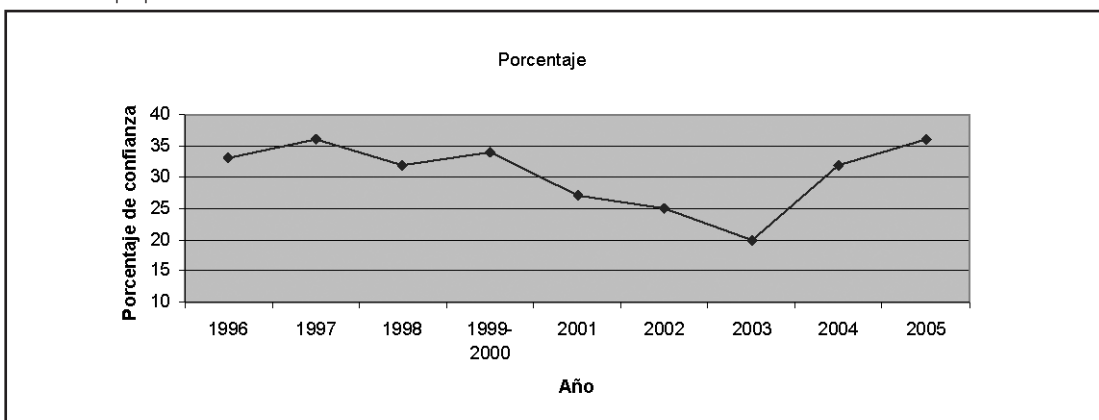
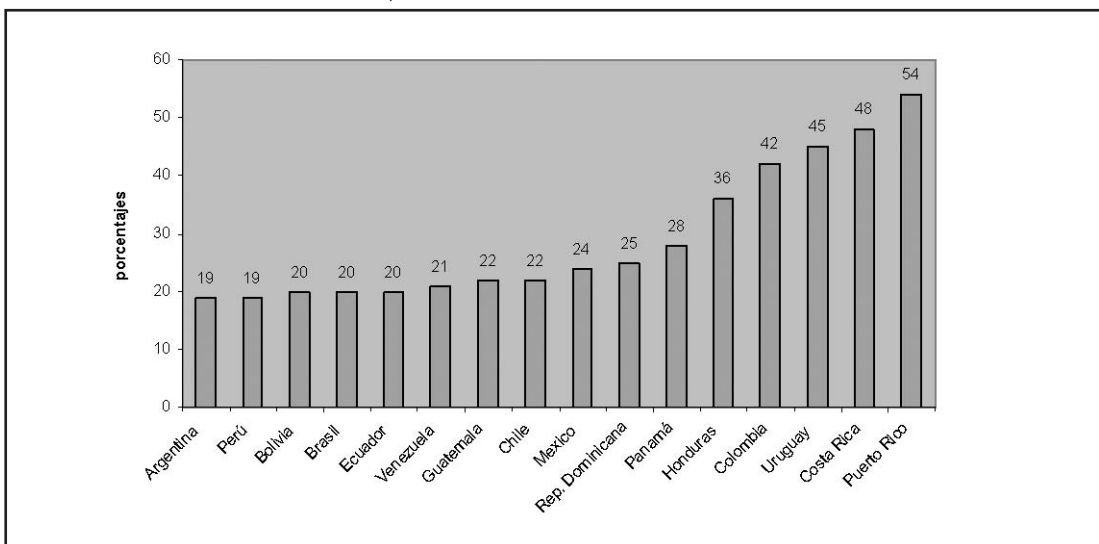


Gráfico N° 2

¿Cómo evalúa la calidad del servicio que presta la justicia en su país?

Fuente: Barómetro de Gobernabilidad 2003, CIMA



2. En cuanto al acceso

Las posibilidades igualitarias de acceso a la justicia en la región han ido aumentando de la mano de la ampliación de la oferta de tutela jurídica que el Estado pone a disposición, principalmente a través de la creación de instancias que brindan mediación y de nuevos tribunales. Pese a que nuevamente la información cuantitativa es escasa, todo indica que el grueso de los presupuestos públicos destinados sigue siendo consumido por los tribunales de justicia, siendo en términos comparativos marginales las cifras que se destinan a otras vías de soluciones de conflictos.³⁸

Y si se analiza la situación en los tribunales no debe causar sorpresa, por el tipo de asuntos que copan la justicia civil y comercial, se encuentran fuertemente ligados al mercado del crédito, que la mayoría de las personas que allí concurren en calidad de demandantes sean sociedades. 64% del total de los actores en la Ciudad de Buenos Aires en Argentina³⁹ y un 83% según un estudio en los juicios de cobranza en Chile.⁴⁰ De esas sociedades, en Buenos Aires un 24% son empresas de servicios financieros. En Chile, esas empresas más las Casas Comerciales representan el 56% de las sociedades demandantes en los asuntos de cobranzas de deudas. De allí se puede inferir que las personas pobres muy

³⁷ Los datos han sido extraídos del Latinobarómetro 2005, relativa a la pregunta acerca de la confianza en las instituciones, América Latina, 1996-2004. El grado refleja las respuestas entregadas por los encuestados en el rango de mucha y más algo.

³⁸ Si bien el número de arbitrajes también ha crecido, ello no pareciera tener un impacto en los temas de acceso que ahora nos preocupan.

³⁹ Garavano, 2000. Las cifras son de ese mismo año.

⁴⁰ Vargas, Corres y Peña, 2001, p.91. Cifras del año 1996.

raramente utilizan como demandantes los servicios judiciales, los que parecieran estar reservados para otro tipo de clientes. En ningún caso lo anterior debiera llevar a suponer que los pobres no tienen conflictos de naturaleza civil de relevancia jurídica.

Uno de los mayores obstáculos para que las personas pobres puedan acceder a la justicia se encuentra en las limitaciones que tiene en nuestros países el mercado de los servicios legales. Se trata de un mercado poco desarrollado, donde no se han ideado políticas públicas que permitan un eficaz control del mismo⁴¹, ni menos fomentar alternativas que les permitan acceder a abogados a costos razonables. Para las personas pobres los servicios de asistencia jurídica financiados directamente por el Estado tienen, por lo general, escasa cobertura en los países latinoamericanos cuando se trata de asuntos civiles y comerciales. Un estudio en Argentina⁴² indica que tan sólo un 2% de las partes en los juicios recibía asistencia jurídica gratuita. La excepción la constituye Brasil, donde un 76% de las causas son llevadas por un defensor público.⁴³

Las ventajas de contar con asistencia letrada no se relaciona solamente con un mejor conocimiento

de sus derechos por parte de la ciudadanía y con un tema de igualdad dentro de los procedimientos, sino con la posibilidad material de poder acceder a los tribunales, ya que mayoritariamente en ellos se exige que la comparecencia en juicio sea con la asistencia de un letrado, aceptándose solamente de forma muy excepcional la comparecencia personal. Es lo que sucede, por ejemplo en Ciudad de Buenos Aires en Argentina, Chile, Brasil y en Perú, donde en los procedimientos civiles y comerciales debe obligatoriamente comparecerse representado a través de abogado. En Chile se acepta la comparecencia personal en los asuntos vinculados a la protección al consumidor y en los de familia, aunque en estos últimos

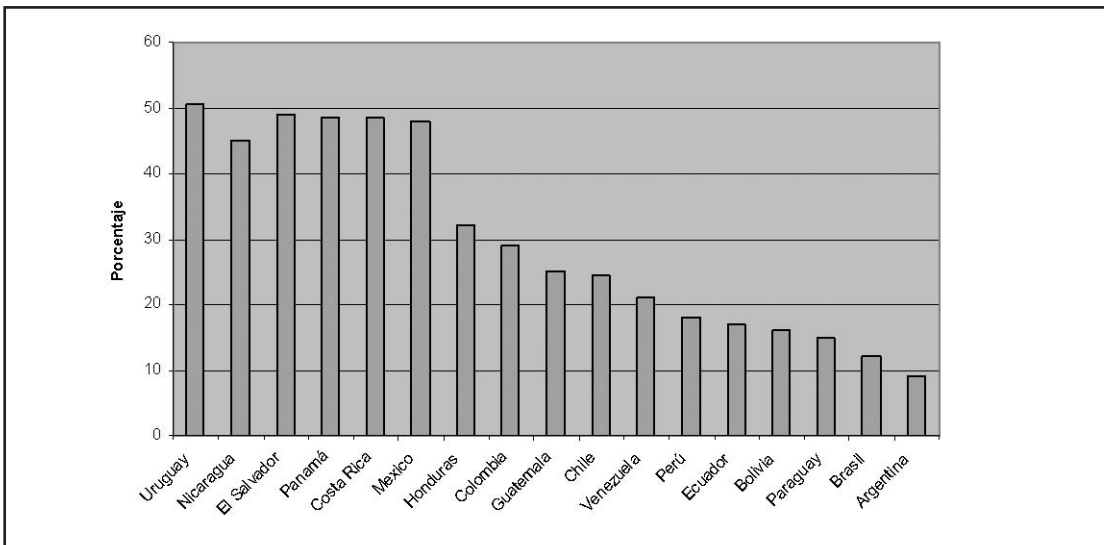
el juez puede disponer la necesidad del patrocinio jurídico. En Brasil, en los juzgados especiales de pequeñas causas se admite la comparecencia personal.

La falta de preocupación por el acceso a la justicia, especialmente de las personas pobres, es una de las principales razones por la cual, en general, los sistemas de justicia son considerados fuertemente discriminatorios en nuestros países, donde comúnmente se aprecia una mala percepción sobre los niveles de igualdad ante la ley, tal como puede verse en el siguiente gráfico:

La falta de preocupación por el acceso a la justicia, especialmente de las personas pobres, es una de las principales razones por la cual, en general, los sistemas de justicia son considerados fuertemente discriminatorios en nuestros países...

Gráfico N° 3
Percepciones sobre Igualdad ante la Ley

Fuente: Latinobarómetro, 1997 ⁴⁴



⁴¹ Los sistemas de control ético por lo general no funcionan en nuestros países.

⁴² Garavano, 2000. Cifras de ese año.

⁴³ Ministerio de Justicia, Reforma do Judiciario, Diagnóstico de la Defensoría Pública, estadísticas nacionales. Las cifras son del año 2003. Cada defensor lleva en ese país, en promedio, 308 acciones civiles contra 113 criminales, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países de la región donde el trabajo de la asistencia jurídica se concentra fuertemente en el área penal.

⁴⁴ La pregunta fue la siguiente: "La Constitución establece que todos los (nacionalidad) son iguales ante la ley ¿Ud. Piensa que todos los (nacionalidad) son iguales ante la ley o no hay igualdad ante la ley en (País)?" Cuestionario Latinobarómetro 1997, pregunta SP 38.

En Chile, el único estudio que conocemos sobre la percepción de los sectores pobres urbanos respecto a la justicia lo realizó CPU en el año 1993, el cual arrojó que la opinión era negativa en un 83% de ellos. Lo relevante para estos efectos es que un 19% de las opiniones negativas iban acompañadas de frases como estas:

- “(La justicia) protege solamente a los que tienen plata”.
- “Para el rico hay justicia para el pobre no”.
- “Pienso que la justicia es para aquellos que tienen plata solamente, porque si uno es pobre no tiene acceso a la justicia en ningún caso”.
- “Mala (la justicia) porque siempre hay preferencia para los que tienen plata”.
- Los pobres no tienen derecho a la justicia.⁴⁵

3. En cuanto al uso eficiente de los recursos públicos

Si bien en los últimos años muchos de los países de la región que han reconocido que la justicia civil y comercial no constituye un bien público puro y que, por lo tanto, no se justifica su financiamiento íntegro con cargo a rentas generales,⁴⁶ son varios los

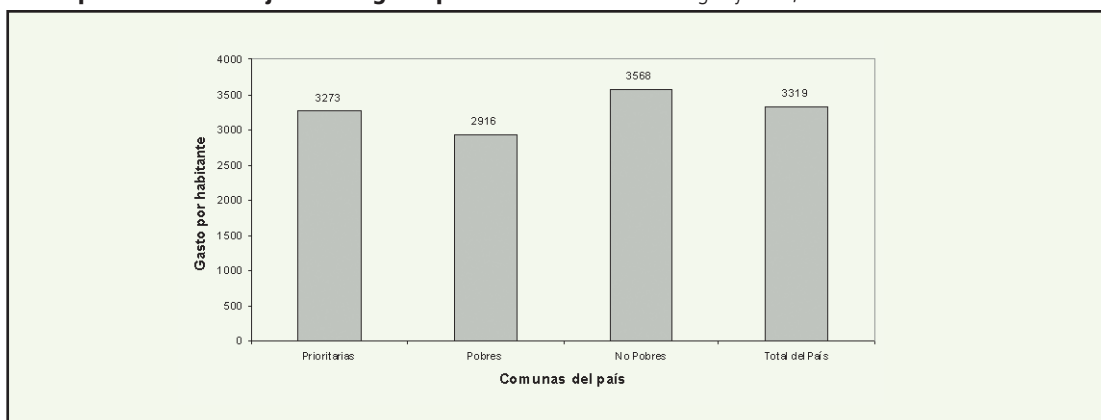
países que continúan considerando lo contrario y manteniéndola como un servicio gratuito, al menos en cuanto a los costes directamente vinculados al funcionamiento de los tribunales. En esta última situación se encuentran países como Chile, Costa Rica, Nicaragua y México.

La ausencia de cobros tiene diversas consecuencias negativas para el sistema, como la imposibilidad de equilibrar adecuada y racionalmente la oferta con la demanda de justicia o la falta de incentivos para ajustar las pretensiones a la realidad. Pero lo más relevante es que impide una correcta focalización del gasto en justicia, que es hoy uno de los indicadores más relevante para evaluar las políticas públicas, pues ellas deben favorecer preferentemente a las personas que carecen de recursos y no a las que sí los tienen, adquiriendo así un efecto redistributivo y de equidad social.

Prueba de ello es lo que sucede en Chile donde se mantiene la gratuidad de la justicia. Un estudio sobre la distribución del gasto público en justicia en las distintas comunas del país, demostró que se gasta más en aquellas “no pobres” que en las pobres e incluso que en las consideradas “prioritarias”, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4

Gasto por habitante en justicia según tipo de comuna. Fuente: Vargas y otros, 2001



Por otra parte, aquellos países que han establecido tasas judiciales presentan realidades muy distintas respecto a los actos o trámites que gravan, al monto a que ascienden tales tasas, a quien debe soportarlas y al porcentaje del presupuesto judicial que se recauda por esa vía. No siempre queda claro entonces que el establecimiento de las tasas respon-

da a estudios precisos respecto a los costos de los servicios judiciales y al porcentaje del mismo que corresponde sea financiado por lo usuarios. No siempre tampoco operan sistemas adecuados de subsidios que garanticen que el cobro de las tasas no implique dificultar aún más las posibilidades de acceso de los más pobres a la justicia.⁴⁷ En definiti-

45 Vargas, Corres y Peña, 2001, p. 92. Encuesta CPU año 1992.

46 En Sudamérica han establecido el cobro de tasas judiciales para estos asuntos los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay

47 Para un análisis más extenso sobre este tema, consultar nuestro artículo sobre "Financiamiento Privado de la Justicia: Las Tasas Judiciales", que también forma parte de los materiales de este seminario.

48 Otro problema relevante que debiera ser objeto de algún tipo de intervención es el relativo a las costas judiciales. La condena en costas debiera operar como un fuerte desincentivo a la litigación oportunista, sin embargo, en muchos países rara vez se condena al perdedor a pagar una cantidad de dinero que guarde real relación con los costos que a la contraria y al sistema en general le significó el litigio.

va en muchas partes no existe una vinculación clara entre el cobro de tasas y el financiamiento del servicio que recibe el usuario.⁴⁸

Lo dicho respecto a los recursos destinados al financiamiento de los tribunales es igualmente válido para aquellos que se destina a otros fines relacionados con el funcionamiento del sistema de justicia civil. Así, por ejemplo, los criterios de focalización deben estar igualmente presentes en los programas de mediación que se desarrollen con apoyo estatal.⁴⁹

Focalizar el destino de los recursos públicos es un primer y esencial paso para darle a esos fondos un uso eficiente, sin embargo, ello no es suficiente. También es fundamental que sean empleados de la mejor forma posible. En cualquier caso, aquí la eficiencia en el uso de los recursos pasa a ser sinónimo de la capacidad de gestión que tenga el sistema de justicia.

Por regla general los tribunales se mantienen organizados en la región como un conjunto de unidades aisladas y autosuficientes, donde cada uno de ellos cuenta con un juez, un secretario, su propio espacio

físico y ejerce sus funciones en un territorio jurisdiccional exclusivo. Al interior de ellos las labores de administración son asumidas por el juez, con alguna ayuda del secretario y éstas consisten básicamente en supervisar el trabajo que realiza un conjunto amplio de funcionarios encargados de “tramitar” los expedientes y atender al público. El juez rara vez tiene un conocimiento directo de lo que ha sucedido durante la tramitación, limitándose a guiar o simplemente firmar las resoluciones de trámite que elaboran esos funcionarios.

Las iniciativas que se han sucedido en los últimos años para mejorar este esquema de gestión, que básicamente se han centrado en apoyar los procesos de trabajo al interior de los tribunales han tenido efectos limitados pues no han alterado las definiciones de fondo de cómo se entiende y se realiza el trabajo judicial. En lo más elemental esos cambios no han sido capaces de romper la lógica del expediente. Incluso los países que han hecho cambios más de fondo, caminando hacia sistemas orales, es poco lo que realmente han logrado en ese sentido, muy probablemente por no haber acompañado esos cambios con sistemas de gestión radicalmente distintos.

Tabla N° 9

Recursos Humanos e Infraestructura de los Juzgados de Primera Instancia
Fuente: Elaboración propia ⁵⁰

| País | Tribunales | Jueces | Auxiliares | Secretarios | Oficiales | Agentes | Jueces por Trib. |
|-----------------|------------|--------|------------|-------------------|-----------|---------|------------------|
| Costa Rica | 227 | 601 | 1830 | n/a ⁵¹ | n/a | n/a | 2,6 |
| Honduras | 414 | 601 | 272 | 388 | n/a | 396 | 1,5 |
| Rep. Dominicana | 211 | 210 | 1461 | 543 | 855 | n/a | 1 |
| Guatemala | 182 | 261 | 741 | 566 | 1818 | 170 | 1,4 |

En ese contexto no es de extrañar que los tribunales civiles y comerciales de nuestros países no sean capaces de resolver en un año la misma cantidad de asuntos que le ingresan, tal como lo comprueba el análisis de su factor de gestión.⁵²

Tabla N° 10

Factor de Gestión Causas Civiles
Elaboración propia⁵³

| País | Año | 1ra. instancia | 2da. instancia |
|--|------|---------------------------------------|----------------|
| Argentina, Ciudad Buenos Aires | 2003 | 0,54 | 0,98 |
| Brasil, Sao Pablo (jurisdicción común) | 2002 | 0,9 | 0,7 |
| Perú | 2003 | 0,32 | 0,68 |
| Chile | 2001 | 1,06 (ambas instancias combinadas) | |

⁴⁹ Es curiosa en esta materia la situación chilena, donde se mantiene la gratuidad en los procedimientos ante los tribunales de familia, pero en ellos se contempla una instancia de mediación que sí debe ser pagada por los usuarios.

⁵⁰ La tabla fue construida a partir de los datos contenidos en las matrices de estadísticas que los países enviaron para la elaboración del Reporte sobre el Estado de la Justicia de las Américas. Las cifras corresponden al año 2003.

⁵¹ n/a = esta categoría no aplica, es decir, no es considerada en las estadísticas del sector.

⁵² El factor de gestión se calcula dividiendo el total de las causas terminadas en un año por las ingresadas en ese mismo período. Si el factor es mayor a uno, significa que el sistema está sacando casos que los que inicia. A la inversa significa que el sistema se está congestionando.

⁵³ Los datos de Argentina fueron tomados de las estadísticas del Poder Judicial de la Nación, los de Sao Pablo provienen de las estadísticas del Supremo Tribunal Federal y respecto de Perú, las cifras fueron extraídas de un CERIAJUS, 2004.

4. En cuanto a la seguridad jurídica y el correcto funcionamiento del sistema económico

Son pocos los estudios que han explorado en forma sistemática el efecto que tiene el buen funcionamiento de la justicia sobre el sistema econó-

mico general de un país.⁵⁴ En ese contexto resultan interesantes los resultados que entrega la encuesta que realiza el Banco Mundial sobre la percepción global de gerentes y directores de empresas respecto al modo en que los tribunales resuelven las controversias sobre asuntos de negocios.

Gráfico N° 5

El Funcionamiento del poder judicial ¿Es un obstáculo para el ambiente de negocios?

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000

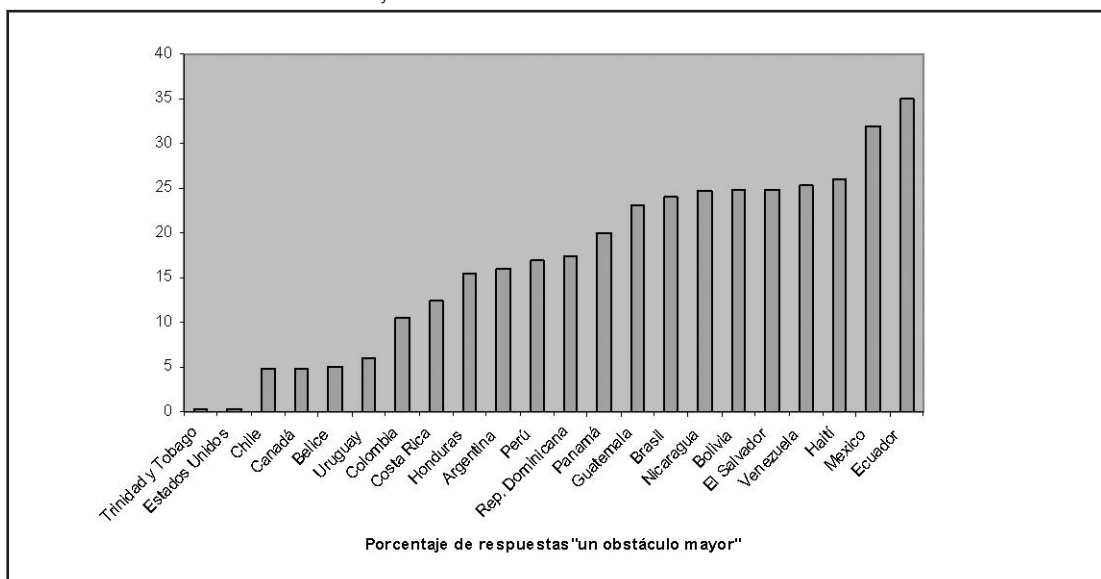
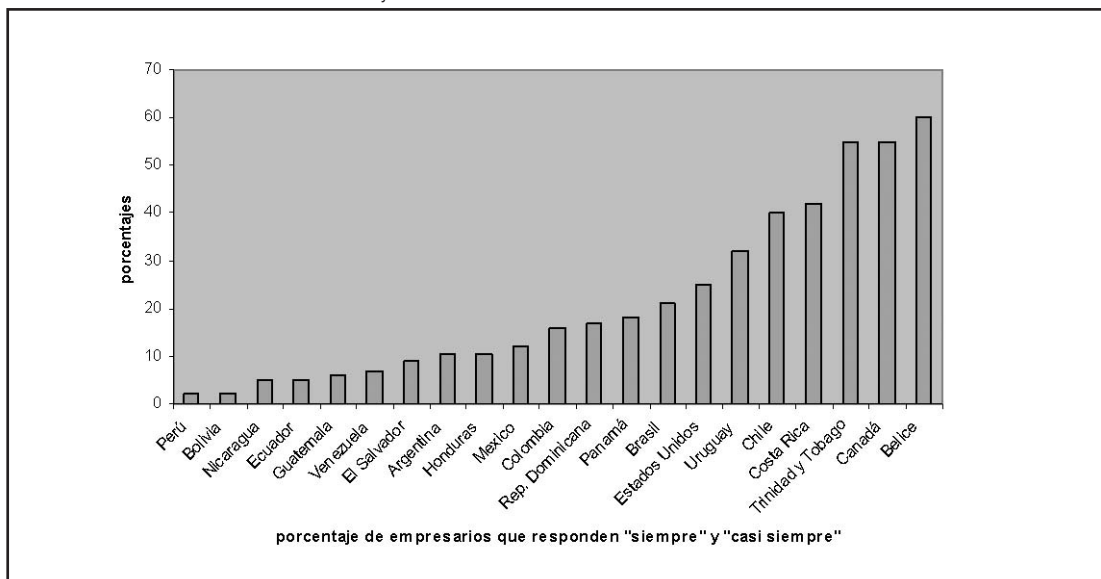


Gráfico N° 6

¿Actúan los tribunales limpia e imparcialmente?

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000



54 Los antecedentes que siguen han sido tomados de CEJA, 2003.

Gráfico N° 7

¿Es el sistema de tribunales honesto e incorrupto?

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000

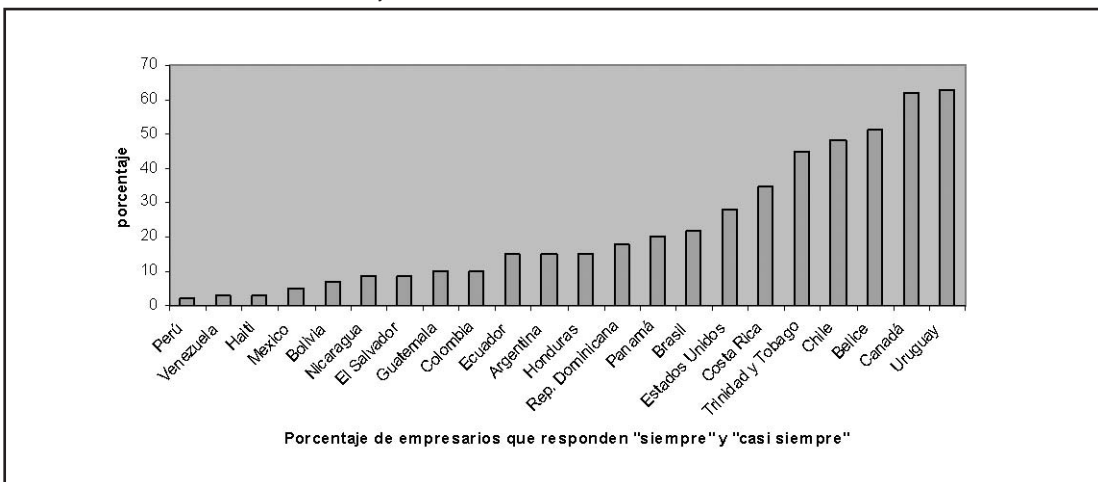


Gráfico N° 8

¿Las controversias se resuelven con rapidez?

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000

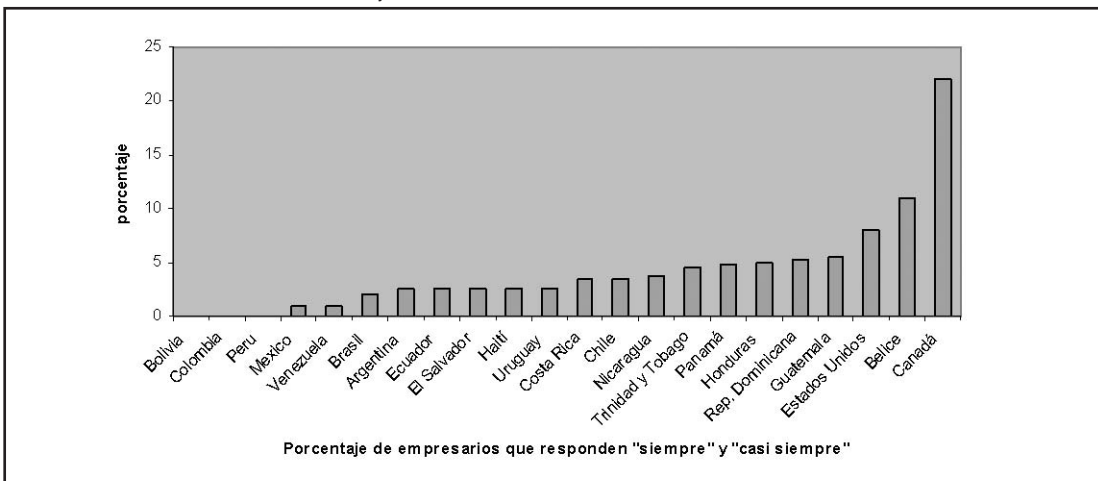


Gráfico N° 9

¿Es económica (poco costosa, affordable) la resolución de disputas sobre negocios en el sistema de tribunales?

Fuente: World Business Environment Survey 1999-2000

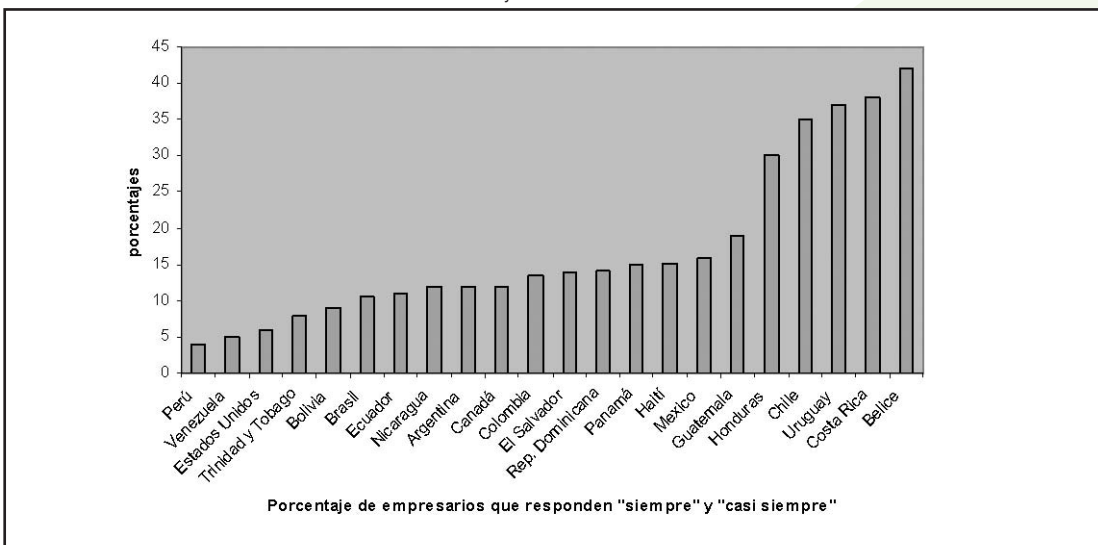
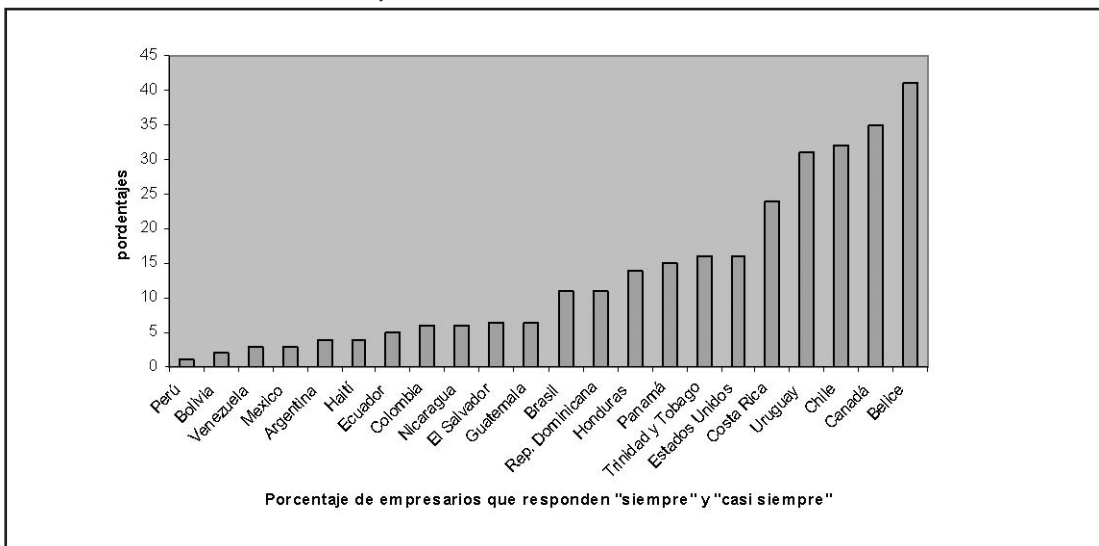


Gráfico N° 10

¿Es el sistema de tribunales coherente y confiable?

Fuente: World Business Environment Survey, 1999-2000



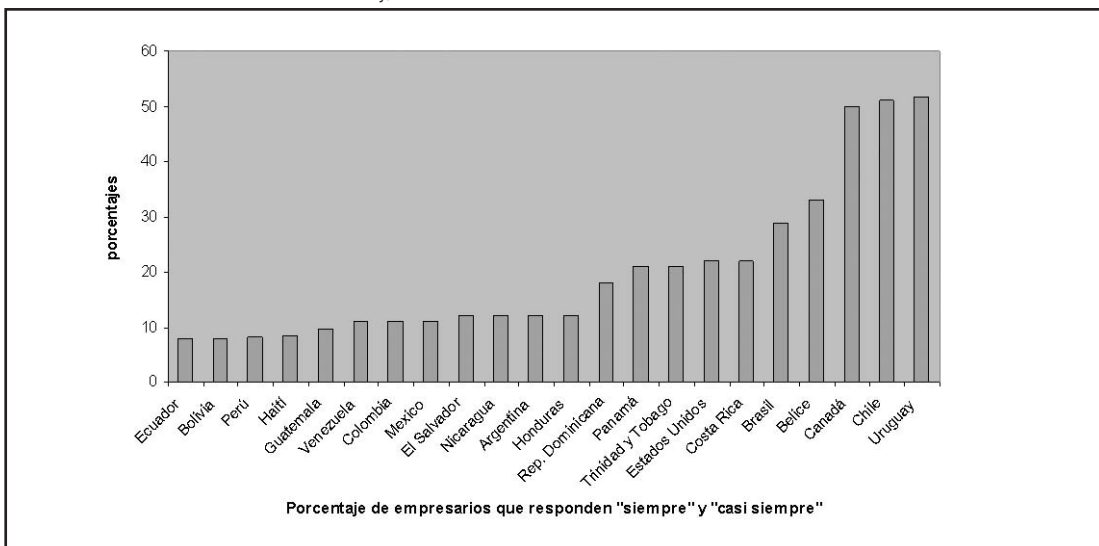
La capacidad del sistema judicial de hacer cumplir las sentencias, especialmente en el ámbito de las controversias relativas a contratos, es un tópico clave para determinar la calidad del ambiente de negocios. En Uruguay, Chile y Canadá, más de la mitad de los

empresarios opina que sus tribunales siempre y casi siempre son capaces de hacer cumplir sus decisiones, mientras a nivel de todo el continente sólo el 20,4% comparte esa opinión (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11

¿Son capaces los tribunales de hacer cumplir sus decisiones?

Fuente: World Business Environment Survey, 1999-2000



Este conjunto de percepciones aparentemente tiene correlato con la realidad. Señalábamos en un comienzo que la contribución que la justicia civil puede hacer al correcto funcionamiento del sistema económico pasa por el grado de previsibilidad de sus fallos y por la capacidad de los jueces para en ellos plasmar soluciones que generen bienestar y no lo restrinjan.

Sobre lo primero, en general los sistemas judiciales de la región tienen una limitada capacidad para generar información hacia los ciudadanos a través de sus fallos. El efecto uniformador de la jurisprudencia que debiera producirse a través de los recursos de casación rara vez ocurre por el formalismo y de superficialidad con que éstos son resueltos. Nuestras Cortes Supremas son por lo general gran-

des tribunales, que conocen de una enormidad de casos, muchos más de aquellos que pueden resolver con real dedicación, tal como puede observarse en la siguiente tabla ilustrativa:

Tabla N° 11

Sistema de Recursos en Máximos Tribunales, fuero civil.
Fuente: Elaboración propia ⁵⁵

| CHILE | | | | | | |
|--------------|----------------|----------------|------------------|-------------|---------------------|----------------------|
| Recursos | Casación fondo | Casación Forma | Apel. Protección | Otras Apel. | Apel. Amparo Econo. | Total Gral. Recursos |
| Ingreso | 2.359 | 691 | 26 | 17 | 35 | 6720 |
| Terminadas | 2.854 | 548 | 17 | 20 | 38 | 5837 |

| ARGENTINA⁵⁶ | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|------------|-----------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|
| Recursos | Originarios | Ordinarios | Extraordinarios | Queja por Extrao. Rechazado | Presentaciones varias | Total Gral. Recursos |
| Cantidad de Fallos concedidos | 169 | 11 | 188 | 229 | 69 | 4.398 |

Por tal razón esas Cortes por lo general se dividen en salas, con lo cual se genera una nueva fuente de fallos eventualmente contradictorios, que raramente se salvan con los mecanismos de uniformación de jurisprudencia que últimamente se han estado incorporando a las legislaciones.⁵⁷ Incluso en algunos países es dificultoso acceder a las sentencias de los tribunales.⁵⁸

Más allá de la variedad que presentan los contenidos de los fallos, existe también una crítica generalizada sobre el contenido de los mismos que precisamente proviene del desconocimiento que la mayoría de los jueces tienen de nociones básicas de economía. En los últimos años ha existido un intenso y fructífero desarrollo del llamado “análisis económico del derecho”, destinado precisamente a entender la vinculación entre el derecho y la economía y a entregar herramientas muy concretas a los jueces para resolver los asuntos que llegan a su cono-

cimiento de forma tal de maximizar el bienestar social.⁵⁹ Sin embargo esos conocimientos no han llegado hasta nuestros jueces, pues si por lo pronto uno examina los currícula de las escuelas judiciales se da cuenta de su total desconocimiento de estas disciplinas.⁶⁰

IV. CRITERIOS PARA UNA REFORMA A LA JUSTICIA CIVIL

En el escenario que hemos descrito parece indispensable enfrentar el desafío de reformar y mejorar nuestros sistemas de justicia civil y comercial. Pero también parece como indispensable asumir esa tarea echando mano a un conjunto amplio de estrategias y alternativas de acción, combinado aquellas que nos proporciona el derecho, en sus versiones más modernas, con las que nos pueden colaborar otras disciplinas, especialmente la economía.

⁵⁵ Las cifras corresponden a estadísticas oficiales disponibles en los sitios web de los poderes judiciales respectivos.
⁵⁶ Sólo la Corte Suprema Argentina tiene la posibilidad de ejercitar un certiorari que le permite desechar en función de su relevancia los asuntos de que va a conocer, e incluso en ese caso es rara la vez que lo emplea. La facultad que posee la Corte Suprema se desprende del artículo 280 del Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación.
⁵⁷ En México se estableció un mecanismo a cargo del pleno de la Corte Suprema de Justicia para dirimir las controversias que se susciten entre las Salas o las contradicciones nacidas en la jurisprudencia establecida (Art. 10 Ley Orgánica del Poder Judicial). Sesionará el Pleno de la Corte con presencia de los 11 ministros que lo componen (podría eventualmente hacerlo con 8 ministros). Asimismo en Perú, se autoriza al pleno de la Corte Suprema cuando las Salas así lo soliciten, para reunirse a decidir un caso concreto donde sea necesario fijar criterios de jurisprudencia. Esta decisión se tomará por mayoría y requiere de otro pleno casatorio para modificarla (Art. 400 CPC Perú). Finalmente en Chile, de acuerdo con el artículo 280 CPC, habiéndose deducido casación en el fondo, la Corte Suprema existiendo fallos contradictorios y a solicitud de parte, podrá sesionar en Pleno y dirimir la controversia.
⁵⁸ Esto está cambiando en Poderes Judiciales que han comenzado a publicar sus fallos, al menos los de los más altos tribunales, en sus sitios web. En efecto, tanto en Chile (www.poderjudicial.cl), Argentina, Ciudad de Buenos Aires (www.pjn.gov.ar), Perú ([poderjudicial- Corte Suprema](http://poderjudicial-CorteSuprema)).
⁵⁹ Uno de los máximos exponentes de esa corriente de pensamiento es precisamente Richard Posner, Senior Lecturer de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chicago y juez de la Corte de Apelaciones del séptimo circuito.
⁶⁰ En Chile no existe acceso a las currícula, la respuesta fue obtenida por medio de una entrevista directa con el encargado del área de formación. Respecto de la formación de los magistrados en Argentina, esto dependerá de los mismos interesados quienes elegirán el curso que más les convengan para su carrera judicial. Así la Escuela Judicial ofrece distintos cursos disponibles entre los que se cuenta para el segundo cuatrimestre de 2005 algunas sesiones de derecho y economía (www.pjn.gov.ar). En Perú en tanto, las estadísticas elaboradas por la Biblioteca de la Academia de la Magistratura en cuanto al servicio en sala dejan entrever que las materias de economía no son consultadas por los magistrados (www.amag.edu.pe/Html/biblioteca.htm).

No pretendemos ahondar en las soluciones posibles, tan sólo queremos entregar un catastro que sintetice los objetivos de política que según hemos señalado deben perseguirse, los problemas que en cada uno de ellos deben enfrentarse y un listado de alternativas de solución posibles.

| OBJETIVO DE POLÍTICA PÚBLICA | PROBLEMA ACTUAL | ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN |
|------------------------------------|---|---|
| <p>Vigencia del debido proceso</p> | <p>1. Tendencia a judicializar situaciones que no lo justifican (no entrañan conflictos o bien hay otros medios de solución más adecuados)</p> <p>2. Procedimientos escritos, complejos y largos</p> | <p>1. Políticas de desjudicialización (dejar en los tribunales sólo lo que se justifica)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mediación y arbitraje forzosos - Llevar a otras agencias públicas temas meramente administrativos - Llevar a otras agencias públicas temas altamente especializados y complejos <p>2. Ajuste de los procedimientos a las características de los asuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asuntos no contenciosos y cobranzas de deudas (si no se desjudicializan): trámites rápidos y estandarizados. Intervención del juez sólo supervisando y cuando surja un conflicto. Procedimientos monitorios y litigación a través de internet. - Asuntos contenciosos: Sencillos, tribunales y procedimientos de única instancia para pequeñas causas. Complejos, oralización de los procedimientos. Facultad de las partes para renunciar (ex antes) a trámites, plazos y recursos - Sistemas sencillos para la ejecución de las sentencias. |
| <p>Acceso a la justicia</p> | <p>1. Los grupos vulnerables y, especialmente, las personas pobres tienen serias dificultades para llegar con sus asuntos al sistema de justicia</p> <p>2. Problemas de funcionamiento del mercado de abogados. Dificultades para las personas de ingresos medios y bajos para contar con asistencia letrada.</p> | <p>1. Políticas para mejorar la oferta de tutela jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la oferta de mediación, apoyando la creación de centros e incentivando su uso. Regular su funcionamiento (sin formalizarlo en exceso), asegurar mecanismos eficaces de cumplimiento de los acuerdos. - Fomentar el arbitraje, fundamentalmente el institucional, como vía para descomprimir el uso de los otros arreglos institucionales financiados por el Estado. - Simplificar los procedimientos judiciales y hacer más amigable el sistema - Mejorar la operatividad de los subsidios contemplados a favor de las personas pobres. <p>2. Políticas para mejorar el acceso a la asistencia legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regular el mercado legal, particularmente el control ético de la profesión. - Fomentar sistemas de seguros legales destinados a la clase media. - Admitir la comparecencia personal de las partes en instancias de mediación y en los procedimientos judiciales. - Fortalecer los sistemas de asistencia jurídica, mejorando su cobertura y gestión |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Uso eficiente de los recursos públicos</p> | <p>1. Regresividad del gasto en justicia</p> <p>2. No siempre se elige la alternativa menos costosa para proveer tutela jurídica</p> <p>3. Gestión ineficiente del sistema</p> | <p>1. Políticas para focalizar el gasto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasas judiciales de acuerdo a costes reales (financiamiento de la reforma) - Subsidios efectivos para las personas más pobres - Operación eficiente de las costas judiciales <p>2. Políticas para analizar, según la pertinencia al tipo de conflicto o asunto de que se trate, las siguientes alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desjudicialización - Mediación - Arbitraje - Litigación a través de Internet (mediación y arbitraje a través de internet, lo que tiene sentido en la medida en que crecientemente los contratos se celebran a través de ese mismo medio. <p>3. Reforma a la gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunales pluripersonales - Administración profesional - Redefinir perfil y rol de los empleados judiciales - Apoyo tecnológico adecuado -Reingeniería de procesos en función del producto que se quiere entregar |
| <p>Seguridad jurídica y correcto funcionamiento del sistema económico</p> | <p>1. Ausencia de jurisprudencia</p> <p>2. Fallos económicamente incorrectos</p> | <p>1. Generación de jurisprudencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducir el tamaño de las Cortes Supremas y acentuar su función unificadora de las sentencias - Consagrar el certiorari - Hacer operativos mecanismos de uniformación de fallos contradictorios - Dotarle amplio valor obligatorio a ciertas resoluciones judiciales (en determinados asuntos o la repetición de fallos equivalente) - Difundir ampliamente las resoluciones judiciales <p>2. Mejorar el grado de conocimiento en temas económicos, particularmente los complejos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la formación en economía de los jueces - Generar instancias especializadas y profesionales para determinados tipos de conflictos (por ejemplo, litigación en asuntos de libre competencia) - Incorporación de paneles de expertos en la resolución de ciertos litigios |

Modelos de Gestión en el Ministerio Público para la Coordinación con las Organizaciones Policiales en el marco de la Reforma Procesal Penal¹

Nataly Ponce Chauca

Investigadora CEJA
nataly.ponce@cejamericas.org



Academics and justice system operators have warned that one of the challenges of criminal procedure reform is to modify the relationships that have existed between police agencies and other justice system operators, as they are strongly rooted in the inquisitory tradition. The purpose of this project is to analyze the management strategies used by four prosecutor's offices in Chile's Metropolitan Region as part of their efforts to coordinate prosecutors and police in the context of the entry into force of the new criminal procedure code.

I. Introducción

Uno de los aspectos que se identifica como problemático para el éxito en la implementación de las reformas procesales penales en América Latina son las malas o deficientes relaciones de coordinación que se presentan entre fiscales y policías, que afectan la eficiencia y eficacia de la investigación del delito como uno de los objetivos centrales del nuevo modelo procesal penal².

En efecto, académicos y operadores advierten que uno de los retos de la Reformas Procesales Penales (RPP) es lograr la modificación de los vínculos tradicionales de las organizaciones policiales con los otros operadores del sistema de justicia, fuertemente arraigados en los esquemas inquisitivos³. Sobre este punto, las expectativas en torno a las reformas procesales penales varían en cada país, pero por lo general, se centran en que debería lograrse la dirección jurídica y control por parte de los fiscales de la operatoria policial, el respeto a los derechos fundamentales y a las garantías del debido proceso desde el comienzo de las actividades de investigación y espe-

cialmente, la mejora de la calidad de la investigación del delito que logre un impacto positivo en la judicialización y sanción de la delincuencia.

Sin embargo, si bien los diversos sectores coinciden en que es necesario que los nuevos o reformados Ministerios Públicos (MP) desarrollen estrategias para mejorar sus relaciones con las organizaciones policiales, no se conocen estudios o investigaciones que profundicen acerca de las medidas implementadas en estas instituciones para atender las estrategias o actividades que en este sentido viene conllevando la RPP en Latinoamérica, así como sus alcances, características y resultados.

Bajo este panorama, el objetivo de esta investigación es analizar las estrategias de gestión implementadas en las cuatro fiscalías regionales (FR) que operan en la Región Metropolitana de Chile-Santiago, para las primeras coordinaciones entre fiscales y policías con motivo de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal (CPP). Estas dependencias son las FR Centro Norte, Sur, Occidente y Oriente⁴, que conjuntamente tienen a su cargo la jurisdicción de la capital de Chile.

¹ Texto editado para Revista Sistemas Judiciales. Versión completa y anexos disponibles en Biblioteca Virtual de www.cejamericas.org.

² Para un análisis más profundo de ello ver Duce, Mauricio, *El MP en la RPP en América Latina, Visión General acerca del estado de los cambios*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA, Chile, 2005.

³ Horvitz Lennon, María Inés, en "Relaciones Policía - MP en el nuevo Sistema Procesal Penal Chileno. Desafíos y Propuestas" en *Seminario Los Desafíos en las Relaciones Policía y MP*, Ministerio de Justicia, Chile, 1999.

⁴ Cabe precisar que después de la realización de este estudio la FR Oriente de Santiago realizó un profundo cambio a su modelo de operación para las primeras coordinaciones con los policías y para el desenvolvimiento de los fiscales en las audiencias de control de detención. Las principales características de este nuevo modelo se presentan como Anexo del presente trabajo.

La RPP comenzó en Santiago el 16 de junio de 2005⁵ y consideramos que el estudio de las primeras coordinaciones entre fiscales y policías bajo el nuevo modelo procesal penal se justifica por tres motivos fundamentales: i) después de 6 años de haberse iniciado la RPP en Chile, se estima que los modelos de operación para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías implementados en Santiago deberían haber perfeccionado las prácticas presentadas anteriormente en otras regiones del país; ii) Santiago presenta la mayor carga procesal penal, y a la vez, la de mayor conflictividad penal del país⁶ y, iii) actualmente el MP de Chile está proyectando desarrollar políticas en seguridad ciudadana, que le exigirían tener un enfoque estratégico para estrechar sus relaciones con las organizaciones policiales a fin de enfrentar el delito⁷.

Un primer aspecto evidenciado durante el trabajo de campo es que los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías por el MP chileno tienen como objetivo central las denuncias que involucran personas detenidas por supuesta flagrancia, motivo por el cual el lector encontrará que los comentarios y reflexiones planteados en esta investigación giran principalmente en función a tales circunstancias y no a las relaciones de coordinación entre policías y fiscales, una vez formalizada la denuncia fiscal, o aquellas coordinaciones necesarias para la persecución sistemática inteligente de delitos complejos como el narcotráfico, crimen organizado o corrupción de funcionarios.

El presente estudio tiene como finalidad contribuir al análisis y la construcción de relaciones sólidas entre fiscales y policías necesarias para el éxito en la RPP en la región, a partir del estudio crítico y descriptivo de las características y resultados de cuatro experiencias concretas en Chile. En este sentido, no tiene como propósito que los países de América Latina asuman que uno o todos los modelos estudiados deben o pueden ser implementados fehacientemente en la región como parte de las reformas en materia procesal penal. Por el contrario, consideramos que es necesario que los países latinoamericanos desarrollen estrategias que obedezcan a las particularidades que cada uno presenta, desde diferencias geográficas internas hasta fortalezas y debilidades institucionales de las entidades que integran el sistema de justicia penal y que puedan repercutir en

la eficiencia y eficacia de la administración de justicia vista como un servicio público.

II. Metodología

La metodología seguida para la presente investigación comprendió en una primera fase, la revisión de material bibliográfico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA- y de información útil disponible en Internet. Paralelamente a ello, se realizaron reuniones y entrevistas con los responsables de las unidades de gestión de las cuatro FR de la Región Metropolitana cuya jurisdicción es Santiago de Chile.

En una segunda fase se remitió un cuestionario uniforme de información cuantitativa y cualitativa requerida a cada FR y se realizaron diversas visitas “in situ” a los lugares donde se han implementado los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías en las FR de Santiago, donde se entrevistó a fiscales, funcionarios y personal técnico y administrativo involucrado en la aplicación práctica de tales modelos.

Asimismo, entre diciembre y marzo de 2006 se sostuvieron reuniones con funcionarios policiales de la unidad de coordinación de la RPP de la Policía de Investigaciones y de Carabineros de Chile. También se aplicó un cuestionario para entrevistas a policías a cargo de labores operativas para la investigación del delito en el marco de la RPP en Santiago, principalmente de las diferentes brigadas de la Policía de Investigaciones en la Región Metropolitana de Santiago.

El 24 de abril de 2006, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA- convocó una reunión de evaluación interinstitucional del presente estudio, en la que participaron representantes de las cuatro FR de Santiago y de las unidades de coordinación de la RPP de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile, cuyas observaciones expuestas en la citada reunión se encuentran incorporadas en el presente trabajo.

⁵ La implementación de la RPP comenzó en Chile en el año 2000, bajo un cronograma de gradualidad que estableció que el nuevo CPP entraría en vigencia en Santiago en el año 2005.

⁶ Al comenzar la RPP en Chile se proyectó que la Región Metropolitana tenga más del 50% de los ingresos penales del país y la incorporación del 40% de la población en el nuevo sistema de justicia criminal. Fuente: Sexta Cuenta Pública de Actividades del MP, abril de 2006.

⁷ En abril de 2006 el MP de Chile presentó una propuesta para su participación en la prevención del delito y la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, a raíz de la modificación del artículo 21° de la Ley Orgánica del MP. Fuente: *Diario El Mercurio*, 9 de enero de 2006.

III. Análisis de los modelos de gestión del Ministerio Público para las primeras instrucciones a los policías

1. Definición de los roles

Cuando se aborda el tema de las relaciones entre policías y fiscales a raíz del nuevo modelo procesal penal en América Latina, por lo general, el primer aspecto que se suele identificar como problemático son los roles que a cada uno le corresponde en la investigación del delito.

Este primer problema es natural si se tiene en cuenta el contexto en que el nuevo modelo procesal penal comenzó a insertarse en los países latinoamericanos y las expectativas generadas en torno a ello. En resumen, podemos sostener que este contexto estuvo determinado por organizaciones policiales tradicionalmente fuertes que estuvieron a cargo de toda la actividad investigativa, bajo relaciones formales y distantes con jueces de instrucción y fiscales, bajo el modelo inquisitivo o inquisitivo mixto respectivamente. Ello, en países con democracias frágiles o procesos históricos de recientes gobiernos militares o de tendencia autoritaria o dictatorial, donde las fuerzas armadas y policiales jugaron un rol fundamental para el manejo y control del Estado y en que la falta de una cultura democrática de los operadores del sistema de justicia y de la sociedad en general, conllevó el arraigo de prácticas no adecuadas a estándares internacionales de respeto a los derechos humanos y eficiencia para la investigación y persecución penal del delito, sobre las cuales giraba todo el proceso penal.

En cuanto a la investigación del delito, éste sería el panorama general donde desde fines de los 80s y 90s pretendemos poner en vigencia el nuevo modelo acusatorio, que propugna garantías individuales y el respeto a los principios del debido proceso y que exige la aparición o transformación de los MP, de quienes se espera que asuman la conducción de la investigación del delito desde su inicio, la persecución penal en representación de la sociedad y la protección de víctimas y testigos. Es usual que los nuevos Códigos Procesales Penales en Latinoamérica contemplen tales cambios, pero sin precisar en qué consisten o cómo deben desarrollarse en la práctica tales funciones.

Lo anterior plantearía entonces dos formas de abordar la problemática de los roles o ámbitos funcionales de los policías y fiscales en la investigación

del delito: la primera, a través de una regulación normativa que especifique lo que a cada operador le corresponde ejecutar en este marco y, la segunda, a través de la práctica diaria para el desarrollo de las relaciones entre policías y fiscales bajo el nuevo modelo procesal penal acusatorio.

...
entre policías y fiscales (...) el primer aspecto que se suele identificar como problemático son los roles que a cada uno le corresponde en la investigación del delito.

Las entrevistas realizadas a los miembros del MP y a los funcionarios policiales de Santiago, arrojan como primer resultado que tanto fiscales como policías de la citada ciudad habrían asumido empíricamente que sus respectivos ámbitos funcionales se complementan, correspondiéndole a los fiscales la dirección de carácter jurídico-funcional de las actividades policiales de investigación, encargándose éstos últimos de las labores técnico operativas que requiere la investigación de un delito. Policías y fiscales coincidieron en señalar que lo central en la conducción del fiscal es que ambos operadores garanticen la utilidad y eficacia que los primeros elementos probatorios recogidos pudieran tener para el juicio oral y al mismo tiempo, velar conjuntamente por el respeto de los derechos de los imputados y de las víctimas, aspectos esenciales de la RPP.

En efecto, al menos en lo concerniente a las coordinaciones entre fiscales y policías para las primeras diligencias frente al delito, las experiencias de los diferentes modelos implementados en las FR de Santiago mostrarían que en Chile, antes que producir normas que regulen los ámbitos funcionales de cada operador frente al delito, los actores han desarrollado instrumentos y prácticas que delimitan complementariamente sus respectivos roles y campos de trabajo, bajo una visión de alianza estratégica mutua, considerada por ambos operadores indispensable para la eficacia en la persecución penal de los ilícitos.

Las buenas relaciones y complementariedad de la dirección jurídico-funcional por parte de los fiscales y las labores operativas a cargo de los policías no sólo se ajustaría a los preceptos que propugna el nuevo modelo procesal penal, sino que son necesarias para el nuevo esquema de persecución penal del delito que exige MP vinculados con los ilícitos desde su comisión o denuncia, capaces de aplicar términos de facultativos o salidas judiciales de calidad con rapidez o en plazos razonables que se computan desde el momento de la detención y que al mismo tiempo satisfagan los intereses de las víctimas.

Por otro lado y sin perjuicio de los efectos positivos que la solución empírica implementada en Chile para los roles y ámbitos funcionales de los fiscales y

los policías frente al delito, lo mencionado nos lleva a replantear las posibilidades reales que tiene un proceso de RPP en Latinoamérica de satisfacer determinadas expectativas que pudieran crearse a propósito de ella, como la mejora en la calidad y eficiencia de los procedimientos técnicos u operativos netamente policiales, el total control de las actividades policiales por parte de los fiscales o, en el caso de Chile, determinadas competencias entre las dos organizaciones policiales para investigar delitos de conmoción pública⁸. Se ha detectado que algunas de estas circunstancias se mantienen en el nuevo modelo procesal penal, siendo necesario evaluarlas, especialmente con relación al impacto que podrían tener en la eficacia de la investigación y persecución penal del delito.

...
todos los sistemas fomentan la comunicación verbal inmediata entre los fiscales y policías frente al delito flagrante, especialmente para los casos que involucran personas detenidas o ante ilícitos de connotación social.

cada FR de Santiago y que se abordarán más adelante, todos los sistemas fomentan la comunicación verbal inmediata entre los fiscales y policías frente al delito flagrante, especialmente para los casos que involucran personas detenidas o ante ilícitos de connotación social.

Se ha constatado que la comunicación telefónica inmediata entre fiscales y policías facilita la interacción de ambos operadores para brindar, conjuntamente, una respuesta coherente ante el delito. Así, en las visitas a las sedes donde operan los modelos de referencia, se ha verificado que estos esfuerzos de coordinación telefónica aportan al mejor desarrollo de las primeras diligencias frente al delito, dado que los policías reciben instrucciones directas de parte de los fiscales, quienes toman decisiones inmediatas respecto a los detenidos y absuelven consultas o dudas de los funcionarios policiales sobre las actividades que deben realizar.

2. Desformalización de las relaciones

Las visitas efectuadas a las FR de Santiago permiten concluir que las primeras instrucciones de los fiscales a los policías se realizan de manera verbal, mediante comunicación telefónica, especialmente para las diligencias que deben realizarse con inmediatez ante los delitos con imputados detenidos en situación de flagrancia.⁹

Un primer elemento que lo expuesto anteriormente evidenciaría, es la desformalización de las relaciones de las organizaciones policiales y el MP. A la luz de los problemas detectados en las relaciones de las fuerzas policiales con los otros operadores de justicia antes de comenzar con la RPP en Chile y las expectativas generadas para la vigencia del nuevo proceso penal, este fenómeno de desformalización o desburocratización resultaría positivo, especialmente si se tiene en cuenta que una situación diferente podría haber afectado los resultados de la RPP, tanto por la lentitud en la tramitación de los casos desde el comienzo de la operatoria del sistema, como por la ineficacia en la recolección de elementos probatorios de manera oportuna y legal.

Asimismo, se ha observado que no obstante las diferencias en los modelos de operación para las primeras instrucciones a los policías implementados en

Sin embargo, es posible que la situación de confianza mutua entre fiscales y policías traducidas en la comunicación inmediata verbal y vía telefónica ante el delito, sea particular en Chile, donde las estadísticas demuestran una alta confianza ciudadana en las organizaciones policiales, inusual en el resto de los países de la región latinoamericana. Un estudio realizado en agosto de 2005 a nivel nacional arrojó que el 54% de los entrevistados señaló tener confianza en Carabineros de Chile y un 43% en la Policía de Investigaciones¹⁰. Este hecho corrobora la necesidad de impulsar en los países latinoamericanos, los procesos de reforma y modernización de las instituciones policiales, que destacan su profesionalización, especialización, respeto a los derechos humanos, transparencia y servicio a la ciudadanía. Actualmente, contar con organizaciones policiales sólidas y bien equipadas es fundamental para lograr la eficiencia y eficacia del sistema de administración de justicia, al menos en lo concerniente a los primeros actos de investigación bajo el nuevo modelo procesal penal promovido en los países de la región.

Por otro lado, todos los operadores entrevistados señalaron que propiciar niveles de confianza entre

⁸ Hacemos referencia a algunos casos aislados que habrían mostrado a la luz pública que subsistirían celos profesionales entre determinados operadores de Carabineros y Policía de Investigaciones, debido a la asignación de investigaciones a una u otra institución policial por parte del Ministerio Público.

⁹ El artículo 130 del CPP de Chile establece que una persona se encuentra en situación de flagrancia cuando es encontrado cometiendo el delito; acabare de cometerlo; huyera del lugar de comisión del delito y fuere designado por el ofendido u otra persona como autor o cómplice; en un tiempo inmediato a la perpetración de un delito, fuere encontrado con objetos procedentes de aquél o con señales, en sí mismo o en sus vestidos, que permitieren sospechar su participación en él, o con las armas o instrumentos que hubieren sido empleados para cometerlo y; cuando las víctimas de un delito que reclamen auxilio, o testigos presenciales, lo señalen como autor o cómplice de un delito que se hubiere cometido en un tiempo inmediato.

¹⁰ Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2005.

fiscales y policías, fue de vital importancia para la capacitación conjunta que recibieron antes y durante el proceso de implementación del nuevo CPP.

Los policías señalaron que efectúan las primeras diligencias frente al delito obedeciendo los siguientes dispositivos: i) el CPP, ii) las directrices que para determinados casos requieren telefónicamente a los fiscales de turno, iii) los instructivos institucionales (Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile respectivamente), iv) los manuales generados conjuntamente con el MP y v) los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional.

Finalmente, cabe mencionar que sin perjuicio de la situación de confianza entre fiscales y policías verificada en Santiago con relación a las primeras comunicaciones telefónicas, como se verá mas adelante, existen FR, como la Sur y en menor medida la Oriente, que han desarrollado sistemas electrónicos para el registro de la información de las primeras directrices telefónicas a los policías, lo que, entre otros aspectos, les permite el seguimiento y la verificación de las diligencias que se dispusieron ante cada requerimiento policial.

3. La detención y los casos por delitos graves como objetivo central de las primeras coordinaciones entre policías y fiscales

Las entrevistas y visitas realizadas muestran que si bien cuando tales modelos se instalaron, el objetivo era recibir llamadas policiales por todo tipo de denuncias y delitos las 24 horas del día, los 365 días del año, a 9 meses de su funcionamiento, el sistema ha privilegiado un universo de denuncias determinado principalmente por denuncias con imputados detenidos por flagrancia o aquellas por delitos complejos o de grave connotación social.

De conformidad a lo observado en las visitas y corroborado por fiscales, policías y otros funcionarios que participen en los sistemas, el principal objetivo

de las medidas de gestión para las instrucciones a los policías es que los fiscales tengan conocimiento y dispongan las primeras diligencias que deben realizarse frente a los delitos con detenidos, o los de grave connotación social. Ello con dos propósitos básicos: primero, afrontar las audiencias de control de detención, es decir, cumplir el plazo de 24 horas para la detención preliminar, y para recoger los primeros elementos probatorios que permitirán a los fiscales tomar decisiones en torno a la primera audiencia judicial (medidas cautelares, salidas tempranas, etc.). En segundo lugar se busca garantizar el respeto de las garantías fundamentales de los detenidos, esto es, disponer la libertad inmediata de las personas detenidas cuyos casos no ameritarían continuar con la detención, a las cuales puede aplicarse medidas de citación en la Fiscalía.

En consecuencia y a pesar de que los sistemas también reciben llamadas policiales por otros tipos de casos, los funcionarios del MP entrevistados indicaron que cada vez ingresan menos o no se reciben llamadas por hechos diferentes a la detención o la comisión de delitos graves, como por ejemplo por ilícitos menores sin presuntos autores identificados o detenidos (cuyo primer contacto con el MP se da con la recepción física de los partes policiales) o por dudas de los policías respecto de determinadas circunstancias que no tendrían relevancia penal.

La prioridad de los casos con imputados detenidos por flagrancia para las primeras coordinaciones entre fiscales y policías guarda coherencia con la demanda que para el sistema de justicia criminal representan este tipo de casos¹¹, y con el flujo de procesos y procedimientos que el nuevo CPP contempla para las denuncias con personas detenidas en flagrancia; básicamente, el control de la legalidad de la detención y la decisión del fiscal de mantenerla, a cargo del juez de garantía, en un plazo máximo de 24 horas si se trata de una persona adulta y de un plazo menor si el detenido tiene menos de 18 años de edad¹².

... los funcionarios del MP entrevistados indicaron que cada vez ingresan menos o no se reciben llamadas por hechos diferentes a la detención o la comisión de delitos graves, como por ejemplo por ilícitos menores sin presuntos autores identificados o detenidos.

¹¹ En 2005, sólo por los delitos de connotación social, Chile registró una tasa de detenciones policiales de 746,2 casos cada 100 mil habitantes (120.698 incluyendo 2177 detenidos por violencia intrafamiliar). Para ese año y delitos, la tasa de detenciones en Santiago fue de 812,6 (52.476 detenidos). Los delitos de "connotación social" son una clasificación del Ministerio del Interior de Chile compuesta por el robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio, violación y a partir del año 2005 incluye el registro de la violencia intrafamiliar. Estos datos podrían relacionarse con los 73.020 imputados formalizados penalmente por el MP a nivel nacional en 2005 (en el caso de Santiago desde el inicio de la reforma en esa ciudad el 16 de junio de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006). Se presume que un porcentaje significativo de dichas formalizaciones se habría sustentado, entre otros elementos, en el supuesto de la flagrancia. Fuentes: *Informe Nacional Denuncias y Detenciones por Delitos de Mayor Connotación Social 2005*, Ministerio del Interior de Chile, y el *Anuario Estadístico del MP de Chile 2005*.

¹² De acuerdo con la Ley N° 20084, que establece el nuevo sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, el plazo para el control de detención de los menores de 18 pero mayores de 14 años de edad será de 12 horas. Esta Ley entrará en vigencia en 2007.

Así, desde el momento de la detención, fiscales y policías asumen la responsabilidad de garantizar el respeto a los derechos del detenido y coordinar la práctica de diligencias que puedan resultar relevantes para el juicio o que faciliten al fiscal la proposición o aceptación de salidas judiciales tempranas o medidas cautelares en la audiencia de control de detención.

Igualmente, para los casos graves, estas primeras coordinaciones telefónicas entre policías y fiscales permiten que las unidades de atención de víctimas y testigos puedan operar oportunamente, especialmente para la asistencia física y psicológica de las víctimas. La presencia de los fiscales en el sitio del suceso también es otra medida que se decide a partir de las primeras coordinaciones entre policías y fiscales.

La tendencia a diferenciar y agrupar los casos penales teniendo en cuenta la detención, se corrobora al revisar la estructura de los manuales generados por las FR de la Región Metropolitana para las primeras instrucciones a los policías, los que en términos generales, clasifican los procedimientos o criterios de actuación que deben seguirse frente al delito, a partir de la detención o no detención del presunto autor. Lo mismo se observa en los manuales internos generados en las instituciones policiales.

Por otra parte, mientras que el primer contacto entre fiscales y policías para las denuncias con imputados detenidos o casos graves se realiza mediante la inmediata comunicación telefónica, las denuncias por delitos no graves o simples delitos sin detenidos siguen otro camino. Usualmente los policías no llaman a los fiscales de turno para recibir instrucciones frente a este tipo de casos, ante los cuales operan a partir de las funciones y atribuciones que les asigna el CPP, los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional, los manuales o guías elaborados conjuntamente con el MP y sus propios manuales de procedimientos institucionales.

En las visitas realizadas a los lugares donde se han implementado los modelos de gestión de las FR de Santiago se ha observado que usualmente el universo de las denuncias que no originan la comunicación telefónica entre policías y fiscales de turno,

corresponden a ilícitos menores sin detenidos o sin identificación de los presuntos autores, grupo que representa un alto porcentaje de la carga recibida por el MP en Santiago¹³. Estos casos son conocidos por el órgano persecutor cuando los partes policiales ingresan físicamente a las fiscalías, siendo usual que sea remitido por las comisarías u otras dependencias policiales entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia¹⁴.

Del mismo modo, se ha constatado que así como el sistema de justicia contempla procedimientos específicos para los casos en que los fiscales deciden mantener la detención de los presuntos autores, que comprenden la audiencia de control de detención y por lo general, salidas judiciales como la suspensión condicional, el procedimiento simplificado o abreviado o la formalización de la denuncia con miras del juicio oral; las denuncias que no involucran detenidos ni delitos graves —particularmente los ilícitos menores sin imputados conocidos—, también se canalizan por vías preestablecidas por el sistema de justicia penal, esto es, los términos facultativos que regula el CPP. Generalmente estos casos no ameritan la comunicación inmediata de los policías a los fiscales de turno.

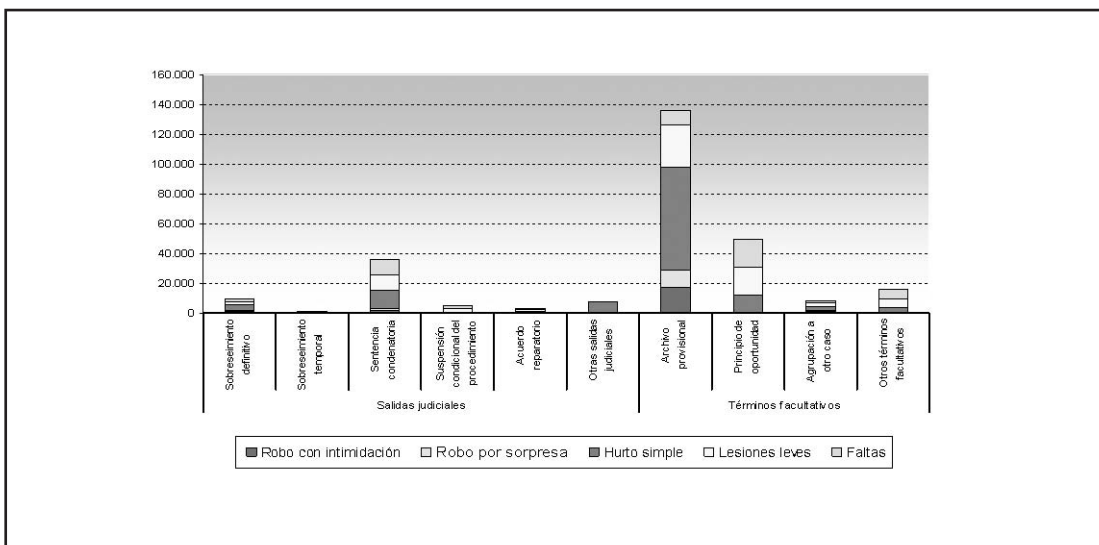
En esta dirección, se ha verificado que una vez recibidos los partes policiales por este tipo de casos, las FR de Santiago suelen derivar las denuncias a sus respectivas unidades de desestimaciones, términos o salidas tempranas —que forman parte de las unidades de gestión administrativa—, las cuales, luego de descartar posibilidades de éxito en la apertura de una investigación que justifique la persecución penal del caso, promueven la aplicación de términos facultativos, especialmente el archivo provisional de los ilícitos menores sin imputados conocidos o identificados.

A manera de ejemplo, en el siguiente gráfico se presentan los porcentajes de resolución judicial y términos facultativos aplicados en cinco tipos de ilícitos menores o no graves a nivel nacional durante 2005. La cifra exacta correspondiente a los archivos provisionales es de 136.065 delitos.

¹³ A manera de ejemplo, en 2005 la Fiscalía Especializada en Delitos Menores Cuasidelitos y Faltas de la Fiscalía Centro Norte que cubre el centro de la ciudad de Santiago presentó 24.000 registros de personas naturales imputadas identificadas y 10.857 registros de imputados no conocidos, que incluye personas jurídicas. Fuente: *Anuario 2005 de la Fiscalía Centro Norte*.

¹⁴ El artículo 84° del CPP de Chile estipula "recibida una denuncia, la policía informará inmediatamente y por el medio más expedito al MP. Sin perjuicio de ello, procederá, cuando correspondiere, a realizar las actuaciones previstas en el artículo precedente, respecto de las cuales se aplicará, asimismo, la obligación de información inmediata". Para los casos de ilícitos menores sin detenidos o presuntos autores identificados, la comunicación a que hace referencia este artículo se ejecuta en el momento de la remisión de los partes policiales en el plazo promedio señalado anteriormente.

RESOLUCION DE CINCO TIPOS DE ÍLCITOS EN CHILE, POR SALIDAS JUDICIALES Y TÉRMINOS FACULTATIVOS A NIVEL NACIONAL EN EL 2005



Fuente: Anuario Estadístico 2005 del MP e información facilitada al CEJA por la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía Nacional de Chile. Elaboración propia.

Con relación al archivo de los casos, los policías manifestaron que algunas veces reciben disposiciones de los fiscales para investigar los casos de ilícitos menores archivados provisionalmente, tanto individual como colectivamente, lo cual difícilmente trae resultados positivos, constituyendo tales órdenes únicamente actos formales. Este aspecto debería ser evaluado de manera interinstitucional a fin de tomar las mejores decisiones para la solución o culminación de tales ilícitos oportunamente. Debe tenerse en cuenta que la RPP exige aplicar una visión estratégica para la persecución penal eficiente de los delitos.

Finalmente, y a modo de conclusión de esta parte, se colige que la RPP en Santiago ha motivado la estandarización de los primeros procedimientos o diligencias a realizar ante cada tipo penal por común acuerdo de fiscales y policías, principalmente en función a la detención o la no detención de los presuntos autores. Tales procedimientos tendrían más posibilidades de variar o flexibilizarse a las circunstancias presentadas en cada hecho particular, cuando se trata de denuncias con detenidos o por delitos graves, supuestos en que los casos son comunicados con inmediatez a los fiscales de turno por parte de los policías.

En la siguiente tabla representamos el flujo de procesos que seguirían los casos en función a la existencia de imputados detenidos, uso del modelo de operación para las primeras instrucciones telefónicas, control de detención, plazos y formas usuales de culminación.

**POSIBLE FLUJO DE PROCESOS FRENTE A LOS DELITOS ATENDIENDO SU GRAVEDAD,
EXISTENCIA DE DETENIDOS Y POSIBLE CULMINACIÓN ¹⁵**

Elaboración propia

| Delitos y circunstancias por gravedad y detención de presuntos autores (flagrancia) | Uso de los sistemas implementados por las Fiscalías Regionales para la comunicación inmediata entre fiscales y policías | Control de detención | Plazo máximo para la recepción física de partes policiales | Plazo máximo para el control de detención a cargo del juez de garantía | Formas usuales de culminación de los casos |
|--|--|-----------------------------|---|---|--|
| Delitos simples con detenidos mayores de edad (1) | Sí, siempre | Sí | Menos de 24 horas | 24 horas desde el momento de la detención | Salidas judiciales (suspensión condicional, procesos simplificados, abreviado o juicio oral) |
| Delitos simples con detenidos menores de edad (menores de 18 pero mayores de 14) | Sí, siempre | Sí | Menos de 24 horas (2) | 24 horas desde el momento de la detención | Salidas judiciales (procedimiento simplificado o monitorio, juicio inmediato o juicio oral) |
| Delitos graves con detenido | Sí, siempre | Sí | Menos de 24 horas | 24 hs. desde el momento de la detención | Salidas judiciales (juicio oral) |
| Delitos graves sin detenido | Sí, siempre | No | Art. 84 del CPP (3) | - | Investigación preparatoria con miras a la judicialización del caso |
| Ilícitos menores sin imputados detenidos o identificados | No | No | Art. 84 del CPP (4) | - | Términos facultativos (archivo provisional) |

(1) Si bien el artículo 131 del CPP señala que cuando hay detención por flagrancia, la policía deberá informar de ella al MP dentro de un plazo máximo de 12 horas, en Santiago de Chile es usual que los policías coordinen con los fiscales inmediatamente después de efectuada la detención, usando los sistemas implementados por las FR para dichos fines.

(2) Actualmente el plazo legal máximo para el control de detención de los detenidos mayores de 14 pero menores de 18 años de edad es 24 horas. De acuerdo a la Ley N° N 20.084, norma que establece el nuevo sistema de responsabilidad de los adolescentes infractores de la ley penal y que entrará en vigencia el 08 de junio de 2007, dicho plazo se reducirá a 12 horas.

(3) El artículo 84° del CPP dispone que recibida una denuncia, la policía informará inmediatamente al MP. Usualmente, ante los casos graves sin detenidos dicha comunicación es inmediata a través de los sistemas implementados en las Fiscalías para las primeras instrucciones a los policías,

(4) No obstante lo contemplado en el artículo 84° del CPP, cuando se trata de ilícitos menores sin detenidos es usual que el primer contacto se realice con la recepción de los respectivos partes policiales, entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia a nivel policial.

4. Los modelos generales de gestión y los sistemas implementados para las primeras instrucciones a los policías

4.1. Los modelos generales de gestión

De las visitas y entrevistas realizadas a las FR Sur, Centro Norte, Oriente y Occidente puede concluirse que, bajo una visión general, los tipos de modelos de operación implementados en Santiago serían dos: 1) el modelo “territorial o clásico” y 2) el modelo “funcional”.

El primer modelo, conocido como “territorial o clásico” se caracteriza por la organización de los fiscales en Fiscalías Locales (FL) distribuidas en toda la jurisdicción o territorio de la FR respectiva. Las FL funcionan a través de grupos de trabajo y de investigación que reciben diversa carga procesal, conforme a criterios de asignación equitativa y racional de las causas. Por lo tanto y sin perjuicio de que algunas FL

cuenten con fiscales especializados en determinados delitos, bajo el modelo territorial, la repartición de los casos ingresados no es por tipo delictivo, sino por comunas o zonas que corresponden a cada FL.

El modelo territorial ha sido seguido por la mayoría de FR en Chile con diferentes variantes, según la gradualidad en la vigencia del CPP. De las visitas y entrevistas se concluye que su aplicación resulta particularmente idónea para fiscalías con carga procesal no muy alta y diversa, así como con jurisdicciones amplias que podrían comprender zonas rurales. En Santiago, el modelo territorial ha sido aplicado básicamente en las FR Occidente y Oriente, y en menor grado por las FR Centro Norte y Sur que presentan solo una FL organizada bajo estos criterios, respectivamente.

El modelo “funcional” se caracteriza por seguir criterios de especialización para la organización de unidades y equipos de trabajo, tanto para el desem-

¹⁵ Esta tabla tiene como finalidad mostrar una tendencia general que puede variar en un caso en particular. Ha sido confeccionado en base a entrevistas a los operadores del MP.

peño de las funciones jurídicas a cargo de los fiscales y ayudantes de fiscales como para las labores administrativas bajo responsabilidad de personal técnico y administrativo. Se ha verificado que este modelo propendería a separar cada vez más las funciones jurídicas de las de apoyo y a la especialización de los operadores que se desenvuelven en dichas áreas.

El modelo puramente funcional ha sido aplicado excepcionalmente en Chile. En la ciudad de Santiago se verifica en las FR Sur y Centro Norte

que a su vez, lo han ejecutado en diferentes versiones o estilos. Puede concluirse que estas fiscalías presentan dos características básicas que habrían facilitado su adopción: 1) alta carga procesal con grupos de delitos frecuentes y 2) jurisdicción no muy extensa o sujeta a un espacio físico básicamente urbano.

A continuación incorporamos un gráfico comparativo de los principales elementos de los modelos de gestión territorial o clásico y funcional.

MODELOS DE GESTIÓN QUE PODRÍAN ADOPTARSE PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS FISCALÍAS EN EL MARCO DE LA RPP ¹⁶ Fuente: FR de Santiago. Elaboración propia.

| Modelo de gestión territorial | Modelo de gestión funcional |
|--|---|
| Creación de la fiscalía en función a la organización política territorial básica de la jurisdicción (comunas) | Creación de las fiscalías en base a la especialidad por tipos penales o grupos de delitos |
| Criterios de asignación equitativa y racional de causas a los grupos de trabajo. Los fiscales reciben diversa carga procesal. | Criterios de asignación de causas por equipos de trabajo especializados. Los fiscales reciben carga de acuerdo a su especialidad |
| Presentan unidades de salidas tempranas (unidades de desestimación de causas) a nivel descentralizado | Presentan unidades de salidas tempranas (unidades de desestimación de causas) a nivel centralizado |
| Cuentan con Unidades de Protección de Víctimas y testigos a nivel centralizado | Cuentan con unidades de Protección de Víctimas y Testigos a nivel centralizado |
| Adecuado para fiscalías con carga procesal no muy alta, diversos delitos y jurisdicciones amplias que pueden presentar zonas rurales | Adecuado para fiscalías con alta carga procesal, grupos de delitos frecuentes y jurisdicción no muy extensa que puede comprender espacios físicos urbanos |

4.2. Los sistemas implementados para las primeras instrucciones a los policías

Hecha la presentación general sobre los diferentes tipos de modelos de gestión adoptados por las FR del MP en Santiago, cabe ahora dedicarnos a los sistemas que ellas han implementado para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías.

Para ello, a continuación se precisan las denominaciones de los modelos para las primeras instrucciones a los policías puestos en marcha en cada FR de Santiago, a partir del 16 de junio de 2005 en que comenzó la RPP en la citada ciudad:

DENOMINACIONES DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PARA LAS PRIMERAS INSTRUCCIONES A LOS POLICÍAS EN LAS FR DE SANTIAGO
Fuente: FR de Santiago de Chile. Elaboración propia.

| Fiscalía Regional | Denominación del modelo para las primeras instrucciones a los policías |
|--------------------------|---|
| FRM Sur | Central de Atención Telefónica (CAT) |
| FRM Centro Norte | Turnos de instrucción |
| FRM Occidente | Turnos en Fiscalías Locales |
| FRM Oriente | Call Center y Turnos en Fiscalías Locales |

Realizaremos el análisis cualitativo de los mencionados modelos de operación considerando los siguientes aspectos que consideramos relevantes:

- a) Relaciones entre fiscales y policías, y percepciones policiales
- b) Medios de comunicación utilizados y el personal a cargo de la atención de las llamadas
- c) Horarios y sistemas de turnos
- d) Funcionarios a cargo de dar las primeras instrucciones a los policías; y
- e) Registro de la información, uso estratégico de la tecnología e interconexión con otros sistemas de apoyo.

a) Relaciones entre los fiscales y los policías y percepciones policiales

El hecho de que todas las FR de Santiago hayan involucrado sistemas de turnos para las instrucciones de los fiscales a los policías, ha favorecido las relaciones de coordinación entre ambos operadores, especialmente para las diligencias que deben realizarse frente al delito flagrante, la detención por

¹⁶ Esta tabla tiene como finalidad mostrar algunos criterios generales que pueden tenerse en cuenta para optar por un modelo de gestión u otro. Es referencial dado que los modelos pueden variar o combinarse a fin de adaptarse a la realidad que cada región o país presente.

mandato judicial y las denuncias por delitos complejos, como por ejemplo los homicidios o delitos sexuales.

Sobre este tema, los fiscales y policías entrevistados coincidieron en que, además de los sistemas implementados para las primeras instrucciones, para las adecuadas relaciones de coordinación, fue positiva la designación de enlaces permanentes en diferentes niveles y estamentos de ambas organizaciones desde el comienzo de la RPP, quienes canalizan los problemas identificados en la operatoria frente al delito, así como la recepción de capacitaciones previas conjuntas¹⁷.

Por otra parte, con relación a las percepciones de los policías respecto de las diferentes características de los modelos implementados en cada FR de Santiago para la recepción de llamadas policiales - salvo determinados aspectos que consideran mejorables y que se abordarán posteriormente-, éstos explicaron que el carácter centralizado y unitario de cada organización policial ha permitido que su operatividad no se vea afectada por tales diferencias, dado que ellos realizan las primeras diligencias frente al delito conforme a las atribuciones que les confiere el CPP, así como los instructivos y manuales diseñados conjuntamente con los fiscales para dicho fin. Sólo ante los casos con detenidos, delitos complejos o por dudas que tuvieran, se comunican vía telefónica con los fiscales de turno designados para darles las primeras instrucciones.

En efecto, de acuerdo al artículo 83 del CPP, la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile están facultados para realizar determinadas actuaciones frente al delito, sin necesidad de recibir previamente instrucciones de los fiscales, tales como auxiliar a las víctimas, practicar la detención por flagrancia, resguardar el sitio del suceso y recoger los objetos que hubiesen servido para la comisión del hecho investigado.

Asimismo, con relación a las primeras diligencias policiales frente al delito, es preciso indicar que el 14 de noviembre de 2005 se modificó el artículo 87 del CPP de Chile, disponiéndose que el MP puede impartir instrucciones generales relativas a la realiza-

ción de diligencias inmediatas para la investigación de determinados delitos¹⁸. En mérito a esa modificación normativa, el 16 de enero de 2006 el Fiscal Nacional expidió el Oficio N° 51, mediante el cual dictó instrucciones generales para la realización de diligencias policiales inmediatas frente a algunos delitos contra la propiedad¹⁹.

En el Oficio N° 51 se señala que si bien los policías pueden realizar ciertas diligencias en forma autónoma sin instrucción específica de un fiscal, ello no significa que el MP no sea informado “oportuna-mente” de las diligencias e investigaciones que se están desarrollando. En este sentido, el mencionado Oficio N° 51 dispone que en los casos con detenidos por flagrancia el MP deberá ser informado de la detención “tan pronto como sea posible” dentro de las 12 horas de efectuada la detención, de conformidad con el artículo 131 del CPP. Igualmente, dispone que para los casos con detenidos por orden judicial, incluyendo las órdenes judiciales verbales, se deberá dar aviso al MP “tan pronto sea efectuada la detención”. Solo se excluyen de las comunicaciones inmediatas entre fiscales y policías los casos sin detenidos y con solo la denuncia, para los cuales se entenderá por cumplida la comunicación oportuna, con la remisión del respectivo parte policial que dé cuenta del resultado de las primeras diligencias.

... **los sistemas implementados (...) tienen como finalidad soportar aquellas primeras coordinaciones que deben realizarse entre policías y fiscales frente al delito, especialmente cuando se registran personas detenidas.**

Como se deduce de lo expuesto anteriormente, los sistemas implementados en las FR, tienen como finalidad soportar aquellas primeras coordinaciones que deben realizarse entre policías y fiscales frente al delito, especialmente cuando se registran personas detenidas.

b) Medios de comunicación utilizados y personal que atiende la llamada

Todos los sistemas implementados para las primeras instrucciones en las FR propician una primera comunicación verbal, vía telefónica entre fiscales y policías. Con este propósito las Fiscalías Regional Sur, Centro Norte, Occidente y Oriente cuentan con líneas telefónicas exclusivas para los requerimientos de instrucciones policiales, que reciben las llamadas policiales durante las 24 horas del día, todos los días del año.

¹⁷ Cabe mencionar que en Chile la RPP ha previsto la existencia de un Comité Nacional y Comités Regionales interinstitucionales que coordinan y canalizan las propuestas de solución a los problemas presentados en el proceso de implementación. Por lo general se reúnen mensualmente.

¹⁸ Ley N° 20.074, artículo 1° número 8.

¹⁹ Hurto simple, hurto agravado y hurto falta; robo de vehículo motorizado, robo en bienes nacionales de uso público, robo en lugar no habitado y robo por sorpresa; abigeato e infracciones a la Ley N° 17.336 de propiedad intelectual.

Las principales diferencias en estas centrales telefónicas radican en el sistema de derivación de llamadas, las personas que atienden las comunicaciones y los horarios en que los recursos humanos se organizan con este fin.

Respecto de los sistemas de derivación de llamadas y el personal que atienden las comunicaciones, cabe señalar que en algunos casos ésta es automática a los teléfonos celulares asignados a los fiscales de turno. Ello por ejemplo sucede en la Fiscalía Occidente, donde durante el día los fiscales de las FL dictan las disposiciones a los policías durante el cumplimiento de sus funciones cotidianas y en las noches, en sus domicilios, fiscalías o incluso comisarías, de acuerdo a lo acordado al interior de cada FL.

Por su parte, la Fiscalía Oriente cuenta con una central telefónica que durante el día deriva automáticamente las llamadas a los fiscales de turno en las diferentes FL y en las noches es atendida directamente por personal fiscal y administrativo de todas las FL que rota para estos fines en la Fiscalía de Ñuñoa.

A diferencia de tales modelos, en la FR Sur el sistema ejecutado comienza con la recepción de la llamada por parte del personal administrativo durante las 24 horas del día, de todos los días de la semana, quien deriva las llamadas a fiscales de turno dedicados exclusivamente a las instrucciones a los policías durante el día y la noche, ubicados en la FL de San Miguel. El sistema ejecutado en la Fiscalía Sur les permite identificar y devolver la llamada que no puede ser atendida inmediatamente por el personal administrativo o el fiscal.

En la Fiscalía Centro Norte las llamadas son atendidas directamente por los fiscales de turno, durante las 24 horas del día de todos los días de la semana, quienes asumen tales funciones de manera exclusiva.

Con respecto a la demora en la derivación de las llamadas policiales en los modelos que involucran personal administrativo para la recepción, se ha constatado que todos cumplen tiempos razonables de derivación, destacando los sistemas de espera que presenta el sistema CAT de la Fiscalía Sur, a través del cual el fiscal de turno y los asistentes administrativos puede visualizar el número del policía que llamó y devolverle la llamada a la brevedad posible si es que no pudieron contestarla.

c) Horarios y sistemas de turnos

Sobre este punto, un primer aspecto que llama la atención es la relación que existiría entre los modelos generales de gestión y los niveles de centralización o descentralización para la organización de los turnos de los fiscales y del personal administrativo.

Mientras que las FR Sur y Centro Norte, que operan bajo modelos funcionales, han desarrollado sistemas centralizados y estandarizados para la rotación de todos sus fiscales locales, con excepción de los que laboran en sus únicas fiscalías lejanas que operan bajo el modelo territorial; la Fiscalía Oriente y en mayor medida la Occidente, han delegado o descentralizado la organización de los sistemas de turnos a sus respectivas FL. Como se ha mencionado, en la Fiscalía Oriente, se observan dos tipos de turnos: uno centralizado nocturno que involucra a todos los fiscales de las FL y uno diurno que ocupa a los fiscales de acuerdo a sistemas de rotación establecidos en cada FL.

También llama la atención que cada modelo de operación involucra diferentes números de fiscales

en los turnos de instrucción.

Mientras que en la Fiscalía Sur participan diariamente dos fiscales a tiempo completo, en bloques de 12 horas y cuenta con personal administrativo para las labores de apoyo y de registro electrónico durante tales turnos; en la Fiscalía Centro Norte los turnos

de instrucción se componen de tres fiscales en el horario diurno y tres fiscales en el horario nocturno, en bloques de 12 horas cada uno. En el caso de la Fiscalía Oriente, el Call Center nocturno es atendido por un fiscal y un personal administrativo denominado "agente call center". Por su parte, en la Fiscalía Occidente los policías se comunican directamente con los fiscales de turno de las respectivas FL con las que trabajan. En esta última, las primeras diligencias policiales frente al delito se ejecutan siguiendo el "Manual Práctico" que la FR ha formulado conjuntamente con Carabineros para dichos fines.

Asimismo, se ha verificado que todos los modelos de gestión que involucran fiscales y personal administrativo dedicados exclusivamente a la atención centralizada de las llamadas policiales (Centro Norte, Sur y el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente) han incluido como práctica dar un día de descanso al personal que cumple estas funciones durante las noches, a efectos de reducir el desgaste físico de los recursos humanos que involucran.

...
llama la atención que cada modelo de operación involucra diferentes números de fiscales en los turnos de instrucción.

Si bien los funcionarios del MP encuentran que los sistemas de turnos para las primeras instrucciones a los policías son positivos porque les permite un primer contacto directo con los policías que tienen conocimiento inmediato de diversos hechos delictivos -especialmente para aquellos que laboran en las Fiscalía Centro Norte y Sur que operan bajo un modelo de especialización-, los fiscales también han señalado sentirse agotados por el desgaste que origina su participación periódica en los turnos nocturnos de instrucción.

Lógicamente, no obstante que el promedio de fiscales adjuntos con que cuentan las FR de Santiago es aproximadamente de 69 por cada Fiscalía Regional, en la práctica, en los turnos de instrucción centralizados (FR Sur, Centro Norte y el Call Center nocturno de Oriente) participan periódicamente cerca de 55 fiscales por cada fiscalía regional, en bloques de uno, dos o tres fiscales por cada turno, lo que determina cada cuánto tiempo deben cumplir este tipo de tareas en horario diurno o nocturno. La reducción de los fiscales en los turnos centralizados se ve influenciada, entre otros aspectos, porque en algunas FR los fiscales jefes ni los fiscales que laboran en FL lejanas (en la Fiscalía Sur la Fiscalía Local Puento Alto; y en la Fiscalía Regional Centro Norte la Fiscalía Local Colina) participan en estos turnos²⁰.

Esta coyuntura de limitaciones en los recursos humanos, especialmente fiscales disponibles para los turnos diurnos y nocturnos de instrucción a los policías, se agudiza si se tiene en cuenta que además de participar en tales sistemas, también deben intervenir en los turnos para las audiencias de control de detención en algunos casos, y en otros para asistir al sitio del suceso o en turnos a nivel de las FL para las instrucciones a las policías de sus respectivas comunas.

A nuestro juicio dicha situación exige que las FR de Santiago y de Chile en general, capitalicen sus propias experiencias, buenas y menos provechosas, sino que sobre todo repliquen las buenas prácticas de otras FR que puedan adaptarse a sus realidades locales²¹. Esta necesidad se justifica aún más si se

tiene en cuenta que, en mayor o menor medida, todas las FR vienen comprometiendo recursos humanos y logísticos en los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías, a través de los sistemas de turnos, aspectos que deben ser desarrollados y evaluados bajo criterios de eficiencia y eficacia.

d) Personal a cargo de dar las primeras instrucciones a los policías

Otro aspecto que difiere en cada sistema implementado para las primeras instrucciones a los policías en Santiago, es el tipo de personal a cargo de darles las instrucciones ante cada caso.

Si bien los funcionarios del MP encuentran que los sistemas de turnos para las primeras instrucciones a los policías son positivos porque les permite un primer contacto directo con los policías que tienen conocimiento inmediato de diversos hechos delictivos (...) los fiscales también han señalado sentirse agotados por el desgaste que origina su participación periódica en los turnos nocturnos de instrucción.

Mientras que en la Fiscalía Centro Norte, Occidente y los turnos locales de la Fiscalía Oriente, el primero en atender la llamada y de instruir a los policías es exclusivamente el fiscal de turno, ya sea a través de una central telefónica directa como en Centro Norte o mediante los teléfonos celulares asignados a las FL en Oriente y Occidente; el sistema CAT de la Fiscalía Sur y el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente funcionan en base a un primer contacto policial con personal administrativo.

En la Fiscalía Sur este primer contacto es estrictamente para fines de registro electrónico de la llamada; en la Fiscalía Oriente, además del registro electrónico, los asistentes administrativos pueden orientar a los policías sobre las diligencias que deben practicar frente al delito.

En la Fiscalía Oriente se ha verificado que el otorgamiento de facultades a los asistentes administrativos para dictar las primeras instrucciones a los policías tiene un resultado efectivo parcial, dado que usualmente los policías solicitan comunicarse directamente con el fiscal de turno, ello posiblemente por cuestiones de poco tiempo y de responsabilidad respecto de las disposiciones dictadas. En este componente del modelo se ha identificado que existen casos ante los cuales se duplican las funciones.

²⁰ En el caso de la Fiscalía Regional Centro Norte los fiscales de la Fiscalía Local de La Colina participan sólo en el turno nocturno.

²¹ Por ejemplo, un estudio realizado por el MP de Chile en julio de 2002, con relación a los sistemas de turnos señaló que "los días lunes parecen no ser los más indicados para entregar los turnos dado que son intensos en materias de audiencias" y que "las fiscalías que han implementado turnos diarios de 24 horas son las que se aprecian con mayores niveles de cansancio en sus fiscales". "Evaluación del Trabajo de los Fiscales Adjuntos del MP", en *Boletín de Jurisprudencia N° 11*, julio de 2002.

e) Registro de la información, uso estratégico de la tecnología e interconexión con otros sistemas de gestión y apoyo

Un aspecto que presenta notorias diferencias entre los modelos de gestión para las primeras instrucciones en las FR es el nivel de registro y sistematización de la información que el MP recibe a través de las llamadas policiales.

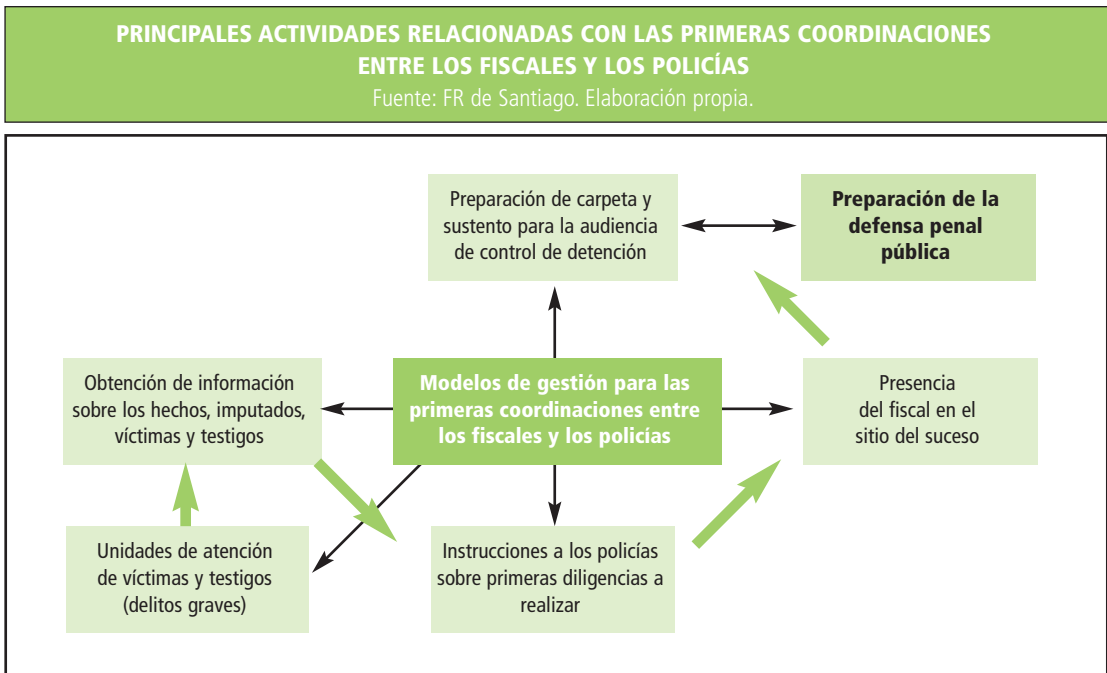
A nuestro juicio, la eficacia de los actos de investigación que se practican inmediatamente ante cada caso depende fundamentalmente de las decisiones que el fiscal adopte frente a ellos y de las habilidades y conocimientos técnicos de los policías en el cumplimiento de tales medidas y las de iniciativa propia que le otorga el CPP.

Sin embargo, consideramos que sería importante que los modelos cuenten con sistemas de registro, organización y sistematización de información homogénea mínima, recibida a través de las llamadas policiales. Estas medidas se justifican, en primer lugar, en que actualmente las FR reciben a diario estas informaciones, por lo que su organización y registro sólo constituiría un esfuerzo adicional en el desarrollo de los sistemas ya implementados.

En segundo lugar, el registro, organización y la sistematización de la información concerniente a las llamadas policiales contribuiría a la evaluación y perfeccionamiento de los modelos implementados, particularmente la evaluación objetiva de los recursos humanos que las FR vienen invirtiendo en ellos. En efecto, los fiscales dedican un tiempo significativo de sus horas de trabajo en participar en los mencionados turnos para las instrucciones a los policías, razón por la cual sería pertinente evaluar su desempeño en el cumplimiento de dichas funciones.

En tercer lugar, consideramos que el registro y la organización de la información policial y de las instrucciones dictadas por los fiscales frente al delito inmediato y la criminalidad, podrían contribuir a la toma de decisiones oportunas en los niveles superiores del MP, las FR y las organizaciones policiales, tanto desde en un enfoque de justicia penal como para aportar estratégicamente en materia de seguridad ciudadana.

A continuación se presenta un gráfico que refleja la importancia y relevancia de las primeras coordinaciones entre los fiscales y los policías con relación a la judicialización de los casos.



Como es lógico, sería óptimo que los sistemas de acopio y de registro mencionados anteriormente se realicen por medios electrónicos, es decir, mediante el uso estratégico de la tecnología con que cuentan las FR y las organizaciones policiales, lo cual permitiría contar con sistemas integrados de la información generada.

...
sería óptimo que los sistemas de acopio y de registro (...) se realicen por medios electrónicos (...) lo cual permitiría contar con sistemas integrados de la información generada.

En este marco de la importancia del registro de la información y el uso estratégico de la tecnología, destaca el Sistema CAT de la Fiscalía Sur que contiene un sistema electrónico exclusivo para las llamadas policiales que comprende una primera fase únicamente de registro a cargo de personal administrativo y una segunda, para las instrucciones a cargo de personal fiscal. Este sistema permite el registro electrónico de todas las llamadas y de cada una de las instrucciones dispuesta en un caso, así como del tiempo de demora en la atención de la comunicación policial y la devolución inmediata de las mismas, entre otros aspectos.

También destaca la Fiscalía Centro Norte que si bien no cuenta con un notable desarrollo para el registro electrónico de las llamadas policiales y su contenido, ha diseñado bitácoras especiales que obligatoriamente forman parte de la carpeta física para el control de detención. Con este fin, al igual que las otras FR de Santiago, cuenta con un sistema de interconexión interinstitucional con el Poder Judicial y con el Sistema Informático de Automatización Policial (AUPOL) de Carabineros de Chile, que le permite recibir y remitir información con celeridad, especialmente para el control de detención de las personas detenidas.

Por su parte, los dos sistemas de turno generados por la Fiscalía Oriente (turno local diurno y centralizado nocturno) también consiguen atender los requerimientos policiales de instrucción; sin embargo, presentan dificultades en cuanto a la complementariedad de ambos sistemas, puesto que, como se ha mencionado, en algunos casos los policías omiten comunicarse a través de la central telefónica establecida para el horario nocturno y llaman directamente a los fiscales de turno local, afectando de esta manera el registro centralizado que se espera tener durante las noches, que de por sí resulta parcial puesto que no comprende las llamadas en horario diurno atendidas por los fiscales de turno en las FL.

La Fiscalía Occidente no registra electrónica ni manualmente las llamadas policiales a nivel centralizado. Las primeras coordinaciones frente al delito se sustentan en la confianza entre los fiscales de las

FL y los policías de sus respectivas jurisdicciones. Esta FR sólo registra electrónicamente la lista de detenidos que pasarán a las audiencias de control de detención, información que será requerida oportunamente por vía electrónica por los Juzgados de Garantía correspondientes.

Finalmente, cabe hacer mención especial a la importancia de que los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías cuenten con sistemas de interconexión o acceso electrónico internos y externos. Entre éstos se encuentran por ejemplo, acceso con Servicio de Registro Civil e Identificación, interconexión con el Poder Judicial o tribunales, con Carabineros (AUPOL), con Policía de Investigaciones, entre otras instituciones.

IV. Conclusiones

- 1) El contexto en que comenzó la implementación de la RPP en Chile estuvo determinado por la existencia de organizaciones policiales tradicionalmente fuertes, que estuvieron a cargo de toda la actividad investigativa del delito en el modelo inquisitivo, bajo el cual establecieron relaciones formales y distantes con los jueces de instrucción y con los demás operadores del sistema de justicia criminal.
- 2) La definición de los roles y los ámbitos funcionales de fiscales y policías en la investigación del delito con motivo de la RPP en Santiago de Chile, ha sido un tema deslindado a través de la experiencia y el ejercicio empírico de ambos operadores en la aplicación del nuevo modelo procesal penal, a partir de una visión de alianza estratégica mutua.
- 3) La RPP ha generado niveles de acercamiento y confianza entre los fiscales y los policías en Santiago de Chile. A este fenómeno habrían contribuido los sistemas implementados en las FR para las primeras coordinaciones entre ambos operadores, la capacitación conjunta recibida antes de la implementación de la citada reforma, así como la designación de enlaces permanentes en ambas organizaciones para canalizar los problemas presentados a nivel operativo. La confianza ciudadana en Carabineros de Chile y en la Policía de Investigaciones también habría sido un factor influyente en las relaciones desarrolladas entre los fiscales y los policías.
- 4) En cuanto a la desformalización de las relaciones entre los fiscales y policías en Santiago, se ha verificado que al menos en lo concerniente a

- las primeras coordinaciones para enfrentar el delito, estas relaciones se habrían desburocratizado, puesto que se desarrollan de manera verbal y fluida, a través de vías telefónicas directas y exclusivas para dichos fines.
- 5) Todos los sistemas implementados por las FR de Santiago para las primeras instrucciones a los policías han terminado privilegiando los casos con presuntos autores detenidos y las denuncias por delitos complejos o de grave connotación social, como objetivo central de las primeras coordinaciones entre los policías y fiscales.
 - 6) La RPP en Santiago de Chile ha motivado la estandarización de algunos primeros procedimientos o diligencias a realizar por parte de los fiscales y policías ante cada tipo penal, por común acuerdo entre ellos. Esta estandarización habría obedecido principalmente al volumen y tipos de casos recibidos, atendiendo a la detención por flagrancia o la no detención de los presuntos autores.
 - 7) En Santiago de Chile, en el año 2005, sólo los delitos de connotación social originaron una tasa de detenciones policiales de 812,6 cada 100 mil habitantes (52,476 personas detenidas). Con relación a ello, la política de priorizar los casos con presuntos autores detenidos junto con las denuncias por delitos complejos o de grave connotación social como demanda fundamental de los sistemas de gestión para las primeras instrucciones a los policías implementados por el MP ha facilitado la interacción de los fiscales y policías para brindar, conjuntamente, una respuesta coherente frente a tales circunstancias en la ciudad de Santiago. Asimismo, comunicación inmediata entre policías y fiscales respecto de los casos mencionados es fundamental para la decisión de los fiscales de asistir al sitio del suceso cuando se trata de delitos graves.
 - 8) En el ámbito de la gestión, el fijar como objetivo central de las primeras coordinaciones entre los fiscales y policías, los casos con detenidos y aquellos por delitos complejos o de grave connotación social encaja perfectamente con el flujo de procesos y procedimientos que el nuevo modelo procesal penal contempla para las denuncias por este tipo de delitos, específicamente la audiencia del control de detención. En este sentido, la coordinación entre los policías y fiscales se complementa con aquella que relacionan a los fiscales, el Poder Judicial y la defensa penal para el desarrollo de la primera audiencia judicial. Asimismo, en materia de gestión, las primeras coordinaciones entre los policías y fiscales permite que las unidades de atención de víctimas y testigos operen con inmediatez frente a determinados delitos graves.
 - 9) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías implementados en las FR de Santiago no tienen como objetivo central la comunicación inmediata entre fiscales y policías por denuncias de delitos sin detenidos o que no tengan relevancia penal o social.
 - 10) Frente a los casos sin detenidos o sin relevancia penal o social, los policías operan de acuerdo a las funciones y atribuciones que les confiere el CPP, los instructivos generales expedidos por la Fiscalía Nacional, los manuales o guías elaborados conjuntamente con el MP y sus propios manuales de procedimientos institucionales. Es facultativo que por estos casos llamen a los fiscales de turno.
 - 11) La mayoría de los casos sin detenidos o sin relevancia penal o social en Santiago de Chile corresponden a ilícitos menores, en los cuales no está identificado el autor. Este grupo representa un alto porcentaje de la carga recibida por el MP y son puestos en su conocimiento a través de la recepción física de los respectivos partes policiales.
 - 12) Si bien el artículo 84 del CPP de Chile estipula que recibida una denuncia, la policía informará “inmediatamente” y por el medio más expedito al MP, para los casos de ilícitos menores sin detenidos o presuntos autores identificados, en la práctica, la comunicación a que hace referencia este artículo se ejecuta con la recepción de los respectivos partes policiales, entre las 24 y 72 horas de recibida la denuncia a nivel policial. Para ello opera la segunda parte del citado artículo 84, que contempla atribuciones policiales para realizar algunas primeras diligencias frente al delito, así como el Oficio N° 51 de la Fiscalía Nacional que señala que en el caso de diligencias inmediatas sin detenidos y sólo contarse con una denuncia por determinados delitos contra el patrimonio, la comunicación oportuna se cumple con la remisión del parte policial.
 - 13) En las FR de Santiago, las denuncias que no involucran detenidos, ni delitos graves -especialmente los ilícitos menores sin imputados conocidos- también se canalizan por vías preestablecidas por el nuevo CPP. Usualmente, estas denuncias se derivan a las unidades de desistimiento, las que luego de evaluar que no existen posibilidades de éxito en su persecución penal, promueven la aplicación de términos facultativos inmediatos.
 - 14) Las FR de Santiago presentan diferentes modelos de gestión. Las Fiscalías Centro Norte y Sur presentan un modelo básicamente “funcional” y las Fiscalías Oriente y Occidente modelos de tendencia “territorial”.
 - 15) Las FR de Santiago han implementado diferentes modelos de gestión para las primeras instruc-

- ciones de los fiscales a los policías frente al delito. Las denominaciones de los modelos para las primeras instrucciones en las FR son “Sistema CAT” (Fiscalía Sur), “Turnos de instrucción” (Fiscalía Centro Norte), “Call Center y turnos locales de instrucción” (Fiscalía Oriente) y “Turnos locales” (Fiscalía Occidente). Todos estos modelos cumplen con su función especial que es facilitar la comunicación inmediata entre ambos operadores para la realización de las primeras diligencias frente al delito.
- 16) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones de los fiscales a los policías implementados en Santiago guardan relación con los modelos generales de gestión adoptados en cada una de ellas. Los aspectos en que tales sistemas se diferencian son: i) horarios y turnos del personal que participa en ellos, ii) la centralización para la recepción de las llamadas policiales y la dedicación exclusiva del personal a las tareas de coordinación con policías, iii) la incorporación de personal administrativo para las labores administrativas, así como para dictar las primeras instrucciones a los policías y, iv) el registro de la información obtenida, el uso estratégico de la tecnología y la interconexión con otros sistemas.
 - 17) Para los policías de Santiago de Chile, el carácter centralizado y unitario de sus respectivas organizaciones policiales ha conllevado que su trabajo operativo no se vea afectado por las diferencias en los modelos generales y específicos ejecutados en las FR para las primeras coordinaciones con los fiscales frente al delito.
 - 18) La formulación de manuales físicos o electrónicos para fijar criterios de actuación de los fiscales ante los casos que motivan las primeras llamadas policiales y que incorporan la detención o la comisión de delitos graves o de connotación social para diferenciar los procedimientos que deben realizarse, es una práctica positiva. La existencia de estos manuales se ha verificado en todas las FR de Santiago: Sur, Centro Norte, Oriente y Occidente.
 - 19) La incorporación de personal administrativo para las labores de registro y apoyo que los fiscales requieren durante los turnos de instrucción aporta a su adecuado desarrollo, especialmente cuando los sistemas reciben llamadas policiales por la detención de presuntos autores de delitos o por delitos complejos en un mismo momento o urge efectuar múltiples coordinaciones internas o externas. Estas prácticas son seguidas por las FR Sur y Oriente.
 - 20) El involucramiento de personal administrativo para dictar las primeras instrucciones a los policías frente al delito es una práctica que puede generar duplicidad de funciones y mal aprovechamiento del poco tiempo con el que muchas veces cuentan los policías para efectuar las primeras coordinaciones con el MP. Esta práctica ha sido detectada en el Call Center nocturno de la Fiscalía Oriente.
 - 21) La participación de los fiscales en los sistemas de turnos para las primeras coordinaciones con los policías, las visitas al sitio del suceso y las audiencias de control de detención irroga un porcentaje significativo de las horas de trabajo de los fiscales, así como su desgaste físico, aspectos a los que se une el día de descanso que se les otorga por su participación presencial en los turnos nocturnos. Este último aspecto se ha identificado como una buena práctica en las FR Sur, Centro Norte y Oriente.
 - 22) El registro cuantitativo y cualitativo de diversa información obtenida mediante las llamadas policiales y las decisiones adoptadas en torno a ellas por parte de los fiscales no es una práctica en todas las FR de Santiago. El registro electrónico de la mencionada información presenta un mayor desarrollo en las Fiscalías Sur, luego en la Fiscalía Oriente y después en la Fiscalía Centro Norte. La Fiscalía Occidente no registra la información relativa a las primeras instrucciones a los policías; básicamente las primeras diligencias policiales frente al delito en su jurisdicción se ejecutan siguiendo el manual que dicha FR ha formulado conjuntamente con Carabineros para dichos fines. Sobre el particular, la Fiscalía Oriente sólo registra electrónicamente la lista de detenidos que pasarán al control de detención.
 - 23) Los modelos de gestión para las primeras instrucciones a los policías se relacionan con las siguientes áreas de las fiscalías: i) turnos para la presencia de los fiscales en el sitio del suceso, ii) unidad a cargo de la preparación de las carpetas para el control de detención y, iii) las unidades de atención de víctimas y testigos de delitos cuando se enfrentan casos muy graves que ameriten una actuación inmediata.
 - 24) Es necesario que los sistemas de gestión del MP para las primeras instrucciones a los policías cuenten con sistemas de interconexión internos y externos, tales como el Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF), interconexión con los tribunales penales (Juzgados de Garantía), con Carabineros de Chile y acceso al Registro de Identificación y Estado Civil. Los modelos de gestión de las FR de Santiago cuentan con tales enlaces.
 - 25) Es necesario que las FR de Santiago repliquen aquellas buenas prácticas internas de sus FL y las implementadas en otras FR en cuanto a los modelos de gestión implementados para las primeras instrucciones a los policías. ■

RESOLUCIONES XIV CONSEJO DIRECTIVO CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

En Santo Domingo, República Dominicana, a 23 de abril del año 2006, reunido el Consejo Directivo con la participación de los Consejeros **George M. Thomson, Jaime Arellano, Lloyd Ellis, Douglass Cassel, Carlos Eduardo Caputo y Hebe Martínez**, y en virtud del artículo 13 de su Estatuto y 18 y 19 de su Reglamento, resuelve:

1. Aprobar las Resoluciones del XIII Consejo Directivo, celebrado en diciembre del año pasado en Chile, incluyendo la sanción definitiva del presupuesto para el año 2006.
2. Manifiestar su satisfacción con el Informe emitido con ocasión del experto evaluador del Proyecto CIDA y el reporte evaluativo del Plan Piloto de Mar del Plata sobre Profundización del Sistema Acusatorio de Justicia Criminal.
3. Aprobar la presentación que el Director Ejecutivo ha propuesto para la VI REMJA en relación al Informe de Actividades y Plan de Financiamiento de la Institución, acordando que su exposición sea conducida por el Presidente del Consejo.
4. Acordar, en el tópico del financiamiento, el siguiente texto de conclusiones y recomendaciones para su consideración en la REMJA:

"Aprobar el Plan de Financiamiento presentado por encargo de la V REMJA e instar a los Estados Miembros a tomar en cuenta los montos indicados en dicho Plan, como contribuciones mínimas necesarias para solventar los gastos esenciales del Centro".
5. Se encomienda al Director Ejecutivo, Consejero Cassel y Secretario Ejecutivo del Consejo, coordinar las acciones necesarias para la efectiva e integral inclusión del texto precitado.
6. Acordar la realización de una reunión ordinaria del Consejo Directivo para el mes de diciembre del presente año, encargando a la Secretaría Ejecutiva su organización y debida programación.

MANUAL PRÁCTICO PARA DEFENDERSE DE LA CÁRCEL

Autores: Diego García Yomha y Cristina Caamaño Iglesias Paiz.

Editado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Buenos Aires, 2006, 307 páginas.

Este trabajo, al que sus autores asignan sólo una función práctica, es conocedor de la difícil realidad penitenciaria en Argentina. En ella, el dolor que provoca el encierro incorpora, entre otras cosas, la imposibilidad de que los presos puedan acceder a la justicia y ejercer razonablemente sus derechos.

Entre las variadas razones, se destaca el tratamiento marginal que, al igual que el preso, recibe el derecho de ejecución penal. En el plano académico, y más allá de las investigaciones y trabajos doctrinarios siempre prolíferos, los problemas ligados a la ejecución de la pena son transitados con poca frecuencia en los programas de estudio de nuestras universidades. Dentro del espacio profesional, la escasa participación de abogados dedicados a estas cuestiones hace que, en este campo, la actividad quede cerrada a la práctica rutinaria de los pocos actores judiciales que están directamente avocados a intervenir en la vida carcelaria. El cuadro se completa así con tribunales de ejecución saturados, y con defensas oficiales que no alcanzan a brindar un servicio mínimo para asistir a quienes se encuentran privados de su libertad.

En este contexto, son sólo aquellos que se encuentran sometidos al cumplimiento de la pena quienes tratan de seguir, en soledad, las posibilidades de una segunda causa muy distinta a la que motivó la decisión sobre su encierro: el *legajo de ejecución*. Su formato es similar, pero la discusión en su interior todavía hoy sigue pareciendo una cuestión más administrativa, propia del Servicio Penitenciario, que judicial.

Este libro se propone intervenir directamente en este escenario, y procura con claridad expositiva aportar herramientas que permitan a quienes se encuentran detenidos conocer y entender las variantes jurídicas de la reacción más violenta del Estado. Para ello, se nutre de las inquietudes que acercaron presos de las Unidades Nro.2 (Devoto) y Nro. 3 (Ezeiza), sistematizando a partir de cada pregunta y cada respuesta un instrumento de consulta organizado. Asimismo, y porque el derecho se cierra en sus formas y su lenguaje, el objetivo de esta publicación no podía evitar complementar la información que ofrece con 32 modelos de escritos judiciales, útiles tanto para quienes están detenidos, como para abogados y estudiantes practicantes. La publicación cuenta además con un apéndice que contiene la legislación vigente en materia de ejecución penal.

Este *Manual práctico para defenderse de la cárcel*, resultado de la práctica de investigación y trabajo que propone el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), constituye, claramente, algo más que la abreviación de conceptos que de por sí contiene. Su finalidad es inmediata, y consiste en brindar una herramienta donde hoy no existe y se necesita.

Será entonces la capacidad de brindar respuestas lo que mantendrá viva esta obra, e implicará, a su vez, el desafío de mantenerla actualizada con nuevas y renovadas inquietudes.

Por **Nicolás Soler**

LAS CARCELES EN BOLIVIA

Autores: Leticia Lorenzo y Juan Carlos Pinto
Ediciones Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia,
Mayo 2004, 321 págs.

Si utilizáramos en materia carcelaria la metáfora de Binder de "visión de campo de juego del sistema de justicia criminal" deberíamos afirmar que en la cancha hay un equipo que se encuentra en desventaja en comparación con los otros equipos. En efecto, la carencia de infraestructura, la situación sanitaria de las prisiones, los problemas derivados por el maltrato y apremios ilegítimos, el tratamiento de los beneficios penitenciarios, la arbitrariedad en la aplicación de sanciones, hacen que los jugadores (prisioneros) tengan una posición y un rol que los perjudica tremendamente, puesto que históricamente han ocupado un lugar que los ha dejado en una relación especial de sujeción para con el Estado que les ha traído aparejado como corolario que la vigencia de sus derechos humanos se encuentra suspendida por el sólo hecho de encontrarse dentro de una cárcel.

El libro de Leticia Lorenzo y Juan Carlos Pinto nos recuerda lo anterior y no sólo nos ilustra sobre la real posición en que se encuentran las cárceles en

Bolivia, sino que también, nos informa sobre el lugar que debería tener en el contexto de tratados e instrumentos internacionales vigentes en materia de los derechos fundamentales de los privados de libertad.

Trabajo que en nuestro tiempo no tiene nada de baladí, más si tenemos en cuenta tres factores: primero la falta de preocupación de la ciudadanía y las autoridades por la forma en que viven las personas privadas de libertad, segundo porque en el campo de la justicia penal el juego final es la violencia que ejerce el Estado en contra de los ciudadanos, y tercero porque el éxito del resultado final del partido, esto es, el del funcionamiento del sistema de justicia criminal, depende del juego de todos los actores que lo integran.

Por **Alvaro Castro M.**
Universidad Diego Portales

| Organizado por CEJA e INECIP

Ganador del Premio Sistemas Judiciales para Jóvenes Autores

Tras la revisión por parte del equipo de edición de la Revista Sistemas Judiciales, se definió el artículo ganador del Concurso "Premio Sistemas Judiciales para Jóvenes Autores", organizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP).

Alberto Ignacio Gutiérrez Fuentes, estudiante chileno de Derecho de la Universidad Diego Portales, es el autor ganador con su trabajo titulado "Suspensión Condicional del Procedimiento. Estudio Empírico en Fiscalía Regional Metropolitana Zona Centro Norte". El trabajo presentado es un diagnóstico empírico referente a cómo la Fiscalía Regional Metropolitana de la Zona Centro Norte de Santiago ha desarrollado un esquema de organización y funcionamiento para la suspensión condicional del procedimiento en Chile.

El objetivo del estudio es analizar el uso y empleo de esta institución procesal penal que da cuenta de una buena práctica por parte de esta Fiscalía, para esos fines el autor facilita datos relevantes en cuanto al número de suspensiones condicionales del procedimiento decretadas, oportunidad en que se solicita, utilización de las diversas condiciones, plazos de duración y revocaciones que han procedido.

Consultado al autor respecto a las motivaciones por participar en el concurso, él comenta que su interés era que "el trabajo permitiera un análisis de los resultados de este procedimiento en los procesos de trabajo y dinámica de gestión para que pueda ser replicado en otros países de la región".

El concurso tuvo como objetivo incentivar a jóvenes autores en la producción de artículos que contengan experiencias, ideas y discusiones innovadoras en el ámbito de las reformas a la justicia en las Américas y que signifiquen un aporte a las políticas públicas que se discuten actualmente.

La elección del ganador estuvo a cargo de un jurado de expertos y miembros internacionales del actual Comité Editorial de la Revista Sistemas Judiciales, compuesto por Linn Hammergren, especialista norteamericana del sector público del Banco Mundial; Silvina Ramírez, consultora argentina y directora de INECIP; y Luis Pásara, sociólogo del derecho peruano e investigador del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca, España.

| Luego de la experiencia en Mar del Plata, Argentina

Se extiende programa de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires

El 2 de octubre se inició la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Justicia Penal en el Departamento Judicial de Zárate-Campana, en el marco del "Convenio para la extensión del programa de fortalecimiento de la Justicia Penal al conjunto de la Provincia de Buenos Aires", impulsado por la Suprema Corte de Justicia, la Procuraduría General y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, con el apoyo técnico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Mar del Plata fue la primera circunscripción judicial donde se puso en práctica esta experiencia, que tuvo como finalidad primordial el refuerzo del sistema acusatorio en el marco del proceso penal mediante la instauración de la oralidad en la etapa de instrucción para aquellos delitos cometidos en flagrancia.

Tal procedimiento logró, según el Informe de Evaluación del Plan Piloto elaborado por el INECIP y el CEJA, tras un año de implementación, agilizar el procedimiento penal en el caso de los delitos flagrantes, favoreciendo el uso temprano de salidas alternativas al conflicto penal y transparentando el funcionamiento de la justicia penal.

La positiva experiencia en Mar del Plata, permitirá su réplica en los Departamentos Judiciales de San Martín y Zárate-Campana, pretendiendo su progresiva implementación en la totalidad de la provincia hasta el año 2008.

| A diez años de la sanción de la ley de Ejecución Penal en Argentina

Se realizó el VI Encuentro Nacional de Ejecución Penal

Los días 14, 15 y 16 de septiembre se realizó en la Ciudad de Buenos Aires el VI Encuentro Nacional de Ejecución Penal en el marco del 10º aniversario de la sanción de la Ley 24.660, de Ejecución penal. El encuentro fue organizado por "La Linterna, ciencias jurídicas y sociales", la Universidad Nacional de Rosario y el INECIP. Se desarrolló en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en el Centro Universitario de la cárcel de Devoto, y los paneles tuvieron por ejes las siguientes temáticas: conflictividad en cárceles, organización, funciones y vida laboral del Servicio Penitenciario; Política penitenciaria y pos-penitenciaria; la judicialización de la ejecución de la pena; y la importancia e implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. También en el marco del mismo encuentro se realizó la presentación, a cargo de los profesores Raúl Zaffaroni y Sergio Delgado del "Manual Práctico para defenderse de la cárcel", de Cristina Caamaño Iglesias Paiz y Diego García Yomha.

| En República Dominicana

Plenario final de la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana

Santo Domingo, República Dominicana, fue el escenario de la Asamblea Plenaria Final de la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana que reunió por primera vez a los Presidentes de Cortes Supremas de Justicia y a los Consejos de la Judicatura, y que se desarrolló con la presencia de las máximas autoridades y representantes de los Poderes Judiciales de 23 países iberoamericanos.

El plenario cumplió el objetivo de aprobar la declaración final de la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, resultante de las reuniones de los Grupos de Trabajo celebradas con anterioridad. También se sancionaron los documentos finales de los proyectos de trabajo de esta edición, y se nombró a la primera Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

| Buenos Aires, Argentina

I Seminario Interamericano de Gobierno Judicial

El I Seminario Interamericano de Gobierno Judicial se llevó a cabo los días 26 y 27 de junio en el marco de las reformas a los sistemas de justicia en las Américas en las últimas décadas, y en virtud de las profundas modificaciones orgánicas cuyos objetivos han sido modernizar el funcionamiento de la rama judicial, propiciar la mayor transparencia en su desempeño y constituir estructuras propicias a la obtención y administración de mayores recursos para la rama judicial.

El encuentro fue organizado por la Fundación Carolina y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y contó con una concurrencia de más de 200 personas, entre autoridades y representantes de las instituciones judiciales locales y delegaciones de los distintos países de la región, compuestas por jueces y actores del sistema judicial.

El encuentro, que comenzó con una introducción acerca de la situación actual en la que se encuentra el gobierno judicial en los procesos de reforma de América Latina, desarrolló paneles de discusión, cuyos temas se centraron en las Cortes Supremas y las reformas a la justicia en América Latina; la política judicial y la gestión administrativa; la información y el Gobierno Judicial, entre otros.

Finalmente, el plenario aprobó las normas de funcionamiento de la Cumbre, incorporó oficialmente al Principado de Andorra, y se renovó - entre otras cuestiones- la titularidad de la Secretaria Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana en manos del Consejo General del Poder Judicial de España.

La información oficial de la Cumbre en www.cumbrejudicial.org

| En www.cejamericas.org

Nuevos documentos de discusión on line

Desde el 4 de julio los miembros registrados en la comunidad del CEJA, tras ingresar su nombre de usuario y clave, podrán conocer y participar en el debate de ponencias y documentos desarrollados por miembros de la comunidad jurídica regional.

Los primeros documentos a discutir han sido: Una evaluación de la Reforma Judicial en Venezuela, de autoría de Rogelio Pérez Perdomo; La Introducción de Procedimientos Orales en Chile, de Cristián Riego; Reforma judicial en Colombia: progresos en 15 años, de Alfredo Fuentes; La situación de la justicia en el Perú, de César Azabache; La Política Judicial de la Democracia Argentina, de Alberto Binder; La reforma de la Justicia Penal en Guatemala, escrito por Luís Ramírez; y La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica, de Juan Enrique Vargas.

Para acceder a los foros de discusión, ingresar a www.cejamericas.org

| En México

Se aprobó la reforma procesal penal en el Estado de Chihuahua

Con votación unánime, el Congreso del estado apoyó el 15 de junio la reforma integral a la justicia con la aprobación de la creación del nuevo Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua, México; la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público; la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y la modificación a diversos ordenamientos del Código Penal del Estado, dentro del proyecto de Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal de dicha entidad federativa.

El Nuevo Código de Procedimientos Penales tiene como objetivos fundamentales: garantizar el debido o justo proceso penal de los imputados de un delito; garantizar la asistencia, protección y restauración a las víctimas y ofendidos por el delito, así como su efectiva participación en el proceso penal; la eficiencia y eficacia del proceso penal; y recobrar la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal. La iniciativa se presentó formalmente ante el Congreso del estado de Chihuahua el día 18 de enero de 2006, y fue turnada para su estudio y dictamen a las referidas Comisiones Unidas, aprobándose la primera fase de reforma constitucional para dar paso a este proceso de modificación integral.

Encuentre toda la información de la Reforma Integral del Sistema de Justicia Penal de Chihuahua en www.reformapenal.chihuahua.gob.mx

| La VI REMJA:

Ministros de Justicia de las Américas proponen fortalecer vínculos contra el crimen organizado internacional

Con una declaración que ratifica la voluntad de 34 países del hemisferio para combatir la delincuencia organizada transnacional, la cooperación judicial internacional y la necesidad de que se adopten acciones conjuntas para combatir los delitos cibernéticos, se realizó en abril en Santo Domingo la VI Reunión de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas (REMJA), entidad auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que se reúne cada dos años desde 1997.

Un documento de nueve páginas recoge los acuerdos de los ministros y procuradores del hemisferio que sesionaron durante tres días. Las autoridades expresaron su constatación de progresos satisfactorios en la elaboración de un proyecto de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional e instaron a los Estados "a continuar avanzando con el fin de que las negociaciones en relación con el mismo se puedan concluir a la brevedad posible".

Otro aspecto ratificado se refiere a las políticas penitenciarias y carcelarias en el hemisferio, al establecerse un compromiso manifiesto para fortalecer "el intercambio de información y cooperación entre las autoridades responsables" de diseñar las políticas respecto al sistema carcelario.

En ese sentido quedó explícito el deseo de coordinar jornadas de capacitación y se adelantó la posibilidad de convocar a una segunda reunión a los responsables del área penitenciaria de los países miembros de la OEA, con el fin de debatir y analizar profundamente temas como: la sobrepoblación carcelaria, participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de centros de reclusión, la rehabilitación y socialización de los internos, la criminalidad en los centros de reclusión, entre otros aspectos.

El CEJA, según establecía el proyecto de temario, dio a conocer el Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005 elaborado de manera reciente, a la vez que propuso un Diálogo entre los Ministros y Jefes de Delegación en relación a las últimas reformas emprendidas en materia de justicia criminal en varios países de la Región, proceso que la institución ha estudiado en profundidad.

En tanto, y siguiendo con los mandatos de la REMJA V, correspondió a CEJA presentar un Plan para su Financiamiento futuro y dio cuenta de las actividades realizadas. Ante esto, la REMJA VI concluyó lo siguiente: 1) "Expresar su reconocimiento por los esfuerzos y las labores del CEJA reflejados en su Informe de Actividades y anima al Centro para continuar su valioso trabajo"; 2) "Reconoce que el Plan de Financiamiento presentado por encargo de la REMJA V, contempla un Programa de contribuciones voluntarias sugeridas a los Estados Miembros"; 3) "Recomienda que el Plan de Contribuciones Voluntarias propuesto sea elevado para su consideración en el próximo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, teniendo en cuenta que las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros son indispensables para financiar los gastos básicos de funcionamiento del Centro; y 4) Solicita al Centro incluir en sus planes de trabajo actividades adicionales previstas por la REMJA, en la medida que se provean los recursos adicionales para ello.

| 7 al 9 de noviembre - Santiago, Chile

Primer Encuentro Iberoamericano de Ministerios Públicos y Policías

Organizado por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y el Ministerio Público de Chile se desarrollará el Primer Encuentro Iberoamericano de Ministerios Públicos y Policías, titulado *Una Alianza al Servicio de la Justicia: Desafíos Compartidos*. El evento, que cuenta con la colaboración de Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), congregará por primera vez a los representantes de los Ministerios Públicos y de las Policías de Iberoamérica para intercambiar experiencias en el ámbito de la investigación y persecución penal, y reforzar el conocimiento recíproco y los vínculos institucionales que repercutan en una mayor eficacia en su actuar y en una persecución transfronteriza más efectiva de los delitos.

Los objetivos del evento regional están enfocados en conocer la realidad iberoamericana sobre los desafíos que enfrentan las instituciones involucradas en el desempeño de sus labores; debatir acerca de los problemas que enfrentan los países en la obtención de asistencia internacional en la investigación y persecución de los delitos, especialmente de los transnacionales; presentar propuestas que mejoren los sistemas de cooperación entre los organismos de persecución criminal en Iberoamérica; y fortalecer y aumentar instancias de capacitación conjuntas regionales.

En la ocasión se contará con la presencia de expertos internacionales en la materia que abordarán temas, tales como: la competencia y delimitación de funciones de los órganos de persecución penal; el rol de los Ministerios Públicos, policías y organizaciones internacionales policiales frente a la cooperación internacional y al crimen organizado y transnacional; los requerimientos de capacitación y perfeccionamiento, entre otros. El CEJA participará en el evento dando a conocer los resultados de sus estudios regionales sobre la coordinación entre el trabajo de fiscales y policías.

| 7 al 10 de noviembre - Ciudad de Guatemala, Guatemala

XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

El CLAD y el Gobierno de Guatemala, a través de su Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE), y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), organizan el "XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública". Durante el Congreso tendrán lugar reuniones especiales de las redes propiciadas por el CLAD y se presentarán libros editados durante el año 2006.

Mayor información en

<http://www.clad.org.ve/congres.html>

| 15 al 18 de noviembre

Ciudad de Guatemala, Guatemala

12va Conferencia Internacional Anti-Corrupción (15 al 18 de noviembre de 2006)

Con miles de millones de personas atrapadas en la pobreza, las promesas de muchos gobiernos sin cumplir y campañas anti-corrupción que siguen sin materializarse, es hora de abordar preguntas serias: Después de casi dos décadas de investigaciones, incidencia y reformas, ¿Por qué la corrupción sigue siendo un problema tan grande?

Hay una necesidad urgente de reagruparse y dialogar, de ver más allá de nuestras coaliciones tradicionales, de encontrar nuevas voces y nuevas caras, de dinamizar esta lucha vital, porque la justicia y el bienestar de la comunidad global dependen de su triunfo.

Es el turno de nuevo de América Latina para ser la sede de la Conferencia, dado que la misma rota entre las diferentes regiones del mundo. Transparency International como Secretaría del Consejo de la IACC, está trabajando con el Gobierno de Guatemala y TI-Guatemala en la preparación de la Conferencia.

Mayor Información:

<http://www.12iacc.org/index.php>

| 22 y 23 de noviembre - San Salvador, El Salvador

IV Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial

En los últimos años los Poderes Judiciales han crecido en competencias, número de funcionarios y por ende en la cantidad de recursos que administran, convirtiéndose así en instituciones complejas que requieren de una administración central crecientemente sofisticada y profesional.

La mayoría de las discusiones habidas en esta región sobre este tema se han limitado sólo a sus aspectos institucionales: a quién le corresponde la administración central de los tribunales y qué características debe tener tal órgano, mas no han profundizado en los contenidos específicos de esta actividad tan relevante, ni han pasado revista a las experiencias que en la materia ya hay en la región.

En esta cuarta versión del seminario, el objetivo central será entonces precisamente analizar en profundidad la gerencia del Poder Judicial, concentrándonos en tres de los temas que la componen, que resultan de la máxima relevancia: la construcción de los presupuestos judiciales como un instrumento estratégico de gestión, la gestión de recursos humanos y la generación y el uso de información para apoyar la toma de decisiones.

Mayor información www.cejamericas.org

Política Editorial

Sistemas Judiciales es una publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, editada en conjunto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

Su propósito es fomentar la discusión y el intercambio de información y experiencias sobre el funcionamiento de la justicia en los países de las Américas. Es también un canal de difusión para los productos y actividades de CEJA y de las redes con las que trabaja.

La revista se identifica con el ideario democrático y se siente comprometida en la tarea de aportar a la construcción de sistemas judiciales eficaces, oportunos, transparentes y respetuosos de los derechos de las personas.

La revista considera los temas del sector justicia en un sentido amplio, desde una perspectiva regional, multidisciplinaria, con fuerte vocación por la información empírica. Su enfoque es preferentemente el de las políticas públicas.

La revista se dirige a un público también amplio. Incluye entre sus lectores a expertos en la temática judicial pero también a las personas informadas, no especializadas, con interés en áreas afines (políticas públicas, derechos humanos, otros).

Por tanto, **Sistemas Judiciales**

- No es una publicación académica, pero se propone servir como puente entre la Academia y los expertos que trabajan en terreno en las reformas judiciales.
- No es una publicación masiva, pero aspira a ser leída por un amplio público.

Son temas de la revista:

- Todos aquellos asuntos de actualidad o debate que presenten información relevante sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia en el continente o fuera de él (toda vez que sean un aporte a los temas que se discuten en la región).
- La revista privilegia preferentemente aquellos trabajos que muestran cercanía empírica con los tópicos que describen y muy especialmente los que abordan esos tópicos desde una perspectiva regional.

- La revista tiene especial interés en los resultados de investigaciones sobre el estado de la administración de justicia en los países de las Américas, lo mismo los trabajos que documenten experiencias de reformas en marcha, o presenten diagnósticos sobre cambios necesarios.
- La revista tiene una fuerte vocación instrumental. Son de interés para la revista aquellos temas que refieran lecciones novedosas de cambios realizados en el sector justicia o refieran a instrumentos o experiencias de utilidad para los países que están implementando cambios en sus sistemas judiciales.
- La revista quiere servir como medio para el debate sobre esas experiencias y, por lo tanto, acoge en sus páginas los trabajos que planteen ángulos distintos o visiones contrapuestas a artículos ya publicados.

No son temas de la revista:

- Los análisis teóricos, doctrinarios o simplemente conceptuales.
- La exposición o denuncia de casos judiciales concretos.
- La contingencia interna de los países.

Los artículos serán inéditos.

La revista no paga por los artículos.

Los puntos de vista expresados en los artículos son responsabilidad personal de sus autores y no de las instituciones que editan la revista.

Los artículos pueden ser escritos en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la región (español, inglés, francés, portugués) y se publican en el idioma en que son escritos.

Para todos los casos, los editores de la revista se reservan el derecho de aceptar o rechazar los artículos recibidos, y a solicitar enmiendas a artículos ya aceptados.

La revista autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los artículos publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se indique la siguiente atribución:

«Reproducido con autorización © Revista **Sistemas Judiciales**, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA [Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP]»

La revista se edita en forma impresa. Una selección de artículos de los dos últimos números vigentes y la totalidad de los contenidos de los números anteriores, estarán disponibles en el sitio web de CEJA.

Guía para Autores

Sistemas Judiciales es una publicación abierta a la comunidad vinculada al mejoramiento del sector justicia y, por tanto, acoge en sus páginas artículos, en los términos descritos en nuestra Política Editorial.

Los autores pueden enviar artículos para las siguientes secciones de la revista:

- Tema Central
- Dossier
- Notas generales
- Contrapunto
- Biblioteca personal
- Reflexiones

Los artículos tienen una extensión y formato específico, según la sección. Para todos los casos, la extensión se indica en número de páginas, medidas en formato Word, tamaño carta, letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio simple.

Tema central

Extensión: 8 a 16 carillas. Estos artículos abordan un tópico específico en profundidad, de preferencia abordados por autores con vasta experiencia o conocimiento en el tópico.

Dossier

Extensión: 1 a 2 páginas. Documentan las iniciativas actuales en desarrollo o discusión en el país, en relación con el tópico central, con un enfoque descriptivo, no evaluativo. Por lo general, se tratará de respuestas acotadas e informativas a un breve cuestionario.

Notas generales

Extensión: 4 a 8 páginas. Mismo formato que las notas del tema central, aunque en un estilo más sintético. Esta sección está abierta a toda la diversidad de temas posibles, en línea con lo descrito en la Política Editorial.

Contrapunto

Extensión: 4 a 16 páginas. Estos artículos son réplicas a trabajos previos publicados en la revista. Deben identificar con claridad los puntos de vista específicos rebatidos y documentar las razones del contra-argumento o visión alternativa.

Biblioteca personal

Extensión: 3 a 5 páginas. Se trata de un artículo, tipo columna, que presenta recomendaciones de lectura y novedades bibliográficas relativas, de preferencia pero no exclusivamente, al tema central del número.

Reflexiones

Extensión: 1 a 4 páginas. Se trata de un espacio que escapa a la lógica del resto de las secciones, donde el abordaje empírico sede un lugar a la opinión personal, manteniendo como eje temático el funcionamiento de los sistemas judiciales de las Américas.

- Los artículos deben incluir un título breve (en ningún caso superior a ocho palabras). Puede usarse un subtítulo para especificar el tema puntual del trabajo.
- Todos los artículos van firmados. El nombre del autor (y coautor, si lo hubiere), van seguidos por la indicación del cargo y la institución en que se desempeña, y su dirección de e-mail.
- Todos los artículos deben incluir un abstract o resumen, en inglés o en español, en no más de diez líneas.

Recomendaciones de estilo

- Use un lenguaje claro, directo y sin tecnicismos. Si se ve obligado a emplear términos especializados, indique una breve explicación entre paréntesis. Un buen ejemplo a menudo es más esclarecedor que una cita al diccionario.
- Evite el lenguaje localista. Considere que el lector puede estar en Jamaica o en Tierra del Fuego.
- La revista tiene especial interés por artículos donde la información contextual y descriptiva es apoyada con información estadística. Si va a incluir tablas o gráficos, escoja un modelo sencillo y datos sintéticos.

Citas

Basta con indicarlas entre comillas, con una nota al pie para identificar su fuente. En lo posible, se sugiere evitar la nomenclatura (Autor: Año) al término de la cita.

Notas al pie

Se recomienda acotar el uso de las notas al pie para indicar las fuentes bibliográficas o para referir aquella información que forzosamente queda fuera de contexto al citarla en el cuerpo del texto.

Referencias bibliográficas

La revista no estila anexar bibliografía al final de los artículos. Las referencias deben ser informadas en notas a pie de página. Se recomienda para ello guiarse por cualquiera de los siguientes dos sistemas, a saber: los que indican el año entre paréntesis después del autor, o los que indican el año al final de la referencia. A continuación se dan detalles de ambos:

a) Publicaciones periódicas

Nombre y apellido del autor principal, «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Fecha, Páginas.

Ej.: Patrick Pierre Louis, «Le système juridique haïtien: entre ordre étatique et ordre coutumier», *Sistemas Judiciales*, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, diciembre de 2002, pp. 103-110

O bien

Apellido del autor principal, Nombre (Año): «Título del Artículo», Nombre de la publicación, Institución que edita, si la publicación no es muy conocida, Volumen y Número de la Edición, Páginas.

Ej.: Louis, Patrick Pierre (2002): «Le système juridique haïtien: entre ordre étatique et ordre coutumier», *Sistemas Judiciales*, CEJA- INECIP, Año II, Nro. 4, pp. 103-110

b) Libros

Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, (datos del traductor, si los hay), Institución, Editorial, Ciudad, Año, páginas.

Ej: Mary McClymont y Stephen Golub (eds), *Caminando hacia la Justicia*. El trabajo en el área del Derecho de los donatarios de la Fundación Ford, (versión castellana al cuidado del Programa de acciones de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales), Fundación Ford, Santiago, 2001, 401 páginas.

c) Capítulos de libros

Nombre y apellido del autor del capítulo, «Título del capítulo», en Nombre y apellido del autor o editor principal de la obra, Título del libro, [Institución], Editorial, Ciudad, Año, página.

Ej: Silvina Ramírez, «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Argentina (1983-2002)», en *Justicia y Sociedad Civil*. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003, pp. 39-147.

Los artículos deben ser enviados, preferentemente vía correo electrónico, a alguna de las siguientes personas y direcciones:

Ximena Catalán

[Coordinadora de Prensa
y Comunicaciones de CEJA]

Revista Sistemas Judiciales
Centro de Estudios de Justicia
de las Américas, CEJA
Holanda 2023, Providencia, Santiago, Chile
Tel.: +(562) 274-2933
Fax +(562) 341-5769
E-mail: ximena.catalan@cejamericas.org

Luciano Hazan

[Editor]

Ediciones del Instituto
INECIP
Talcahuano 256 1º piso (C1013AAF)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina
Tel/Fax: (00-54) 1143720570
e-mail: ediciones@inecip.org

