

NUEVAS TENDENCIAS DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA

Por Cristián Riego R.

Durante el año 2006 el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) continuó con su proyecto *“Seguimiento de las Reformas Procesales Penales en América Latina”* destinado a producir información sobre los procesos de implementación de las mencionadas reformas en la región latinoamericana. Este volumen da cuenta de los estudios elaborados en el contexto de este trabajo.

Como los lectores podrán apreciar, los informes comprendidos en esta publicación corresponden a dos formatos distintos. En un primer grupo se evalúan experiencias de países que iniciaron reformas procesales penales durante los últimos años –Colombia, República Dominicana, Nicaragua y Bolivia– que, con excepción de Bolivia, no fueron objeto de análisis de versiones anteriores del proyecto de seguimiento de CEJA. En el segundo grupo se encuentran los estudios de programas pilotos de innovación para fortalecer la reforma procesal penal en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Ecuador, y donde las reformas de referencia comenzaron varios años atrás.

Este IV volumen del proyecto de seguimiento presenta un conjunto heterogéneo de estudios, especialmente si se compara con los volúmenes I *“Resultados del Proyecto de Seguimiento”*, II *“Experiencias de Innovación”* y III *“Discusiones Locales”*. En esta oportunidad, la publicación es producto de un trabajo colectivo de diversos miembros de CEJA y de profesionales externos, quienes han participado de distintas maneras en su desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que, en lo principal, la investigación y redacción de los infor-

Tabla 1
SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES CEJA 2005-2006

País	Inicio de la RPP (vigencia)	Primer reporte	Segundo reporte (proyectos de mejoramiento)
Argentina/ Provincia de Córdoba	1998	2001	-----
Argentina/ Provincia de Bs. As.	1998	2003	2006/ Proyecto Mar del Plata (oralización de primeras audiencias judiciales)
Bolivia	2000	2003	2006
Chile	2000	2003	-----
Colombia	2005	2006	-----
Costa Rica	1998	2001	2005/ Guanacaste (oralización de primeras audiencias judiciales)
Ecuador	2001	2002	2006/ Cuenca (oralización de primeras audiencias judiciales)
El Salvador	1998	2002	
Guatemala	1994	2002	2006/ Quetzaltenango (oralización de primeras audiencias judiciales y cambios administrativos)
Honduras	2002	2003	-----
Nicaragua	2001	2006	-----
Paraguay	1999	2001	-----
República Dominicana	2004	2006	-----
Venezuela	1999	2002	-----

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

mes de Bolivia, Nicaragua y República Dominicana correspondió a Ileana Arduino y la investigación y redacción de los informes de Costa Rica, Ecuador y Guatemala a Mauricio Duce. El informe de Colombia es producto de un trabajo colaborativo con la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y en su redacción participaron Mildred Hartmann, Carolina Villadiego y Cristián Riego. El informe de Argentina es producto de una colaboración con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y su elaboración correspondió a Luciano Hazán y Cristián Riego. La dirección general del proyecto estuvo a cargo de Cristián Riego y la edición de este volumen fue realizada por Nataly Ponce. Ximena Catalán corrigió los textos y supervisó la impresión de la publicación.

En términos generales, los informes de esta publicación reflejan una tendencia muy positiva en la región, que consiste en lo que podría calificarse como una “segunda ola” de reformas o reformas de “segunda generación”. En Colombia, República Dominicana y Nicaragua se evidencian reformas procesales penales tardías, que han modificado notoriamente los contenidos de los procesos de implementación tradicionales, incorporando nuevos elementos que muestran la capitalización de las experiencias previas de otros países de América Latina. Por otra parte, los informes de Argentina, Guatemala, Ecuador y Costa Rica muestran cómo en países donde se hicieron algunas de las reformas más antiguas, hoy se desarrollan iniciativas locales que buscan también incorporar modalidades de intervención distintas a las que caracterizaron sus inicios.

1. EVALUACIÓN DE REFORMAS PROCESALES PENALES NACIONALES

Las últimas reformas procesales penales evaluadas por CEJA son las de Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Colombia. En general, estas reformas mantienen una tendencia que podríamos llamar *refundacional*, es decir, la idea de constituirse en cambios radicales del sistema de justicia penal que suponen nuevos códigos, nuevas estructuras, formas de organización y nuevas facultades para los tribunales y demás órganos de los sistemas judiciales, al mismo tiempo que cambios paradigmáticos en su funcionamiento.

Tales cambios son inevitables si se tiene en cuenta la amplitud de los objetivos planteados en torno a las reformas procesales penales en la región; sin embargo, se observa que los procesos de reforma en materia penal siguen presentando problemas debido a que el respaldo político al nuevo sistema, los recursos disponibles y la capacidad de innovación de las comunidades involucradas tienden a ser limitados en relación con los esfuerzos que programas de cambios tan amplios demandan.

Un primer aspecto que los informes de Bolivia, Colombia, República Dominicana y Nicaragua ponen de manifiesto es que en todos los casos se han desarrollado enormes trabajos en pro de las reformas, los Estados han comprometido importantes recursos, hay personas inteligentes que trabajan arduamente en su desarrollo; no obstante, estos esfuerzos tienen siempre algo de incompleto, hay áreas importantes en las que no hubo recursos o innovaciones suficientes para modificar las viejas prácticas de los sistemas inquisitivos.

En efecto, más allá del necesario carácter progresivo de todo proceso de cambio y la necesidad de sostener las modificaciones en el tiempo como una característica ineludible de todo proceso de cambio, existe una cierta discrepancia entre los objetivos más concretos que la reforma se plantea y las capacidades de transformación con que realmente cuentan los países. Muestra de ello por ejemplo son los retos que hoy en día enfrenta la reforma procesal penal Bolivia, que si bien constituye un proceso consolidado, no ha logrado superar importantes desafíos dirigidos a lograr un verdadero cambio en el funcionamiento de su sistema de justicia penal.

En el caso de Colombia es necesario matizar esta idea puesto que los aspectos claves de la reforma procesal penal tuvieron sustento en políticas anteriores a la misma, y han dotado al sistema judicial de ese país de elementos que le han permitido afrontar de mejor manera el proceso. Los métodos alternativos de resolución de conflictos en el área penal, la modernización de la fiscalía, las facultades de persecución de los fiscales, el desarrollo de temas de gestión y la producción de estadísticas son aspectos que estaban presentes con bastante fuerza en el sistema colombiano varios años antes de la reforma, y han contribuido, sin duda, a darle vigor al proceso más allá de los problemas que puedan subsistir en esas mismas áreas.

Asimismo, más allá de las dificultades que se detallan en el respectivo informe nacional, República Dominicana muestra un sólido proceso de cambio caracterizado por la búsqueda de la institucionalidad y la valoración de las experiencias comparadas. Destacan en este país los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la Defensoría Penal Pública, mediante la aplicación de mecanismos de gestión, especialmente dirigidos a supervisar y evaluar el desempeño de los defensores.

A su vez, por un lado Colombia y por otro Bolivia, Nicaragua y República Dominicana (en el primer caso por criterios de territorialidad y en el segundo caso por las nuevas normas procesales) muestran otra fortaleza importante que es la incorporación de la progresividad de la implementación, como una forma de acotar las complejidades del proceso y acercar estas a las capacidades con las que realmente se cuenta, con el fin de producir cambios concretos y de concebir la implementación como un proceso de largo plazo, al mismo tiempo que conseguir apoyo al proceso sobre la base de poder mostrar éxitos concretos en la primeras etapas.

Adicionalmente, debe señalarse que en Bolivia, Colombia, Nicaragua y República Dominicana las propias leyes de reforma dieron lugar a la creación de órganos especiales de coordinación destinados a facilitar y monitorear el proceso de implementación. Pareciera que en todos los casos la eficacia de estos mecanismos ha sido discutida, no obstante, el solo hecho que hayan sido contemplados revela una fortaleza del proceso de implementación, o a lo menos muestra preocupación por el problema.

Tabla 2
GRADUALIDAD Y COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS Y SU ORIGEN

País	Gradualidad	Existencia de órganos de coordinación para la implementación de la reforma	Origen de la unidad coordinadora
Bolivia	Sí, primera etapa: medidas cautelares, salidas alternativas y prescripción; segunda etapa: todo el NCPP.	Sí, Comisión Nacional de Implementación de la Reforma y Comité Ejecutivo de Implementación.	Nuevo CPP
Colombia	Sí, por criterios de territorialidad.	Sí, Comisión encargada de producir el CPP y vigilar su implementación.	Acto legislativo
Nicaragua	Sí, dos etapas: la primera por delitos más graves y la segunda para delitos menos graves.	Sí, Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional, con niveles departamentales y municipales.	Nuevo CPP
República Dominicana	Sí, dos etapas. La segunda comprendió el uso de criterios de oportunidad, conversión de la acción, tribunales 1ª instancia colegiados y ejecución penal.	Sí, Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal.	Decreto Presidencial

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

La implementación de estructuras liquidadoras para procesar las causas del sistema procesal antiguo y el hecho de que estas no hayan sido traspasadas a los órganos que asumen los casos nuevos también constituye una medida que ha sido positiva en el inicio de algunas de las reformas procesales penales en la región.

Tabla 3

LIQUIDACIÓN DE CAUSAS DEL SISTEMA ANTIGUO EN EL MINISTERIO PÚBLICO

País	¿Los fiscales a cargo de la nueva carga tuvieron que asumir la carga pendiente del sistema antiguo?
Argentina / Proyecto Mar del Plata	No
Bolivia	Sí
Colombia	No
Costa Rica	Sí
Ecuador	No
Guatemala	Sí
Nicaragua	No
República Dominicana	No

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

De otra parte, existen aspectos culturales y operativos que han dificultado la consecución de algunos objetivos centrales de las reformas, como el uso excepcional de la prisión preventiva. Si bien de los informes de República Dominicana y Nicaragua podría deducirse que la reforma ha tenido algún impacto positivo en el número de personas privadas de libertad en calidad de procesados (en el caso de Nicaragua esta situación se habría revertido a partir de 2004), la generalidad de los informes permite sostener que la reducción de las prisiones preventivas sigue siendo un reto de las reformas procesales penales. En todo caso, los informes nacionales y las experiencias de innovación contenidos en esta publicación llevan a concluir que el debate oral de las partes en entorno de audiencias públicas aportan a limitar el uso abusivo de la prisión preventiva.

2. EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN

Un segundo conjunto de informes correspondientes a experiencias en determinadas ciudades de Argentina, Costa Rica, Ecuador y Guatemala revelan una nueva tendencia en diversos países de la región

que se traduce en la ejecución de programas destinados a introducir mejoras sustanciales en los sistemas de justicia penal, cuyo propósito es revitalizar procesos de implementación de reformas incompletos o deficitarios. En los cuatro países mencionados existieron reformas de amplio alcance con resultados limitados en cuanto sus capacidades para modificar las prácticas básicas del sistema. Así, las experiencias de innovación buscan potenciar aspectos básicos de las reformas.

Luego de varios años de experiencia con el nuevo sistema y las limitaciones señaladas, se ha pretendido introducir mejoramientos específicos en el funcionamiento del sistema, pero con modalidades de trabajo distintas a las tradicionales. No se trata de grandes reformas normativas que en general se reconocen como ya efectuadas, ni de procesos de implementación de alcance nacional, sino de programas acotados en cuanto a su alcance territorial y objetivos de cambio, cuyo propósito es introducir algunas innovaciones específicas en un segmento del sistema de justicia penal, con el fin de mostrar la posibilidad de resolver problemas importantes del sistema con soluciones técnicas especialmente diseñadas, demostrar su viabilidad y, eventualmente, que puedan generalizarse.

De acuerdo a los informes nacionales, en las experiencias de innovación en cuestión las soluciones técnicas planteadas han sido tomadas de la experiencia de otros países de la región que las han introducido en procesos de reforma posteriores a los originales. Desde ese punto de vista constituyen buenos ejemplos de aprendizaje sobre la base del intercambio de experiencias a nivel regional.

Como puede apreciarse, todos los reportes contienen elementos metodológicos comunes. Se trata de experiencias de alcance territorial limitado, las innovaciones que se introducen –si bien en algunos casos existe la expectativa de su generalización– se implantan en una ciudad, departamento o circuito judicial controlable en su magnitud y complejidad, en el que existe una disposición favorable de los actores involucrados. Al mismo tiempo, no hay un componente de cambio legal; el objetivo es dar vigencia operativa a instituciones que fueron parte de la reforma original, pero que no han funcionado como se esperaba. Por último, hay un uso intensivo de instrumentos de cambio basados en la gestión y capacitación, y en casos determinados, con actividades de seguimiento y evaluación.

Tabla 4
ALGUNOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN
PARA LA ORALIZACIÓN EN LAS ETAPAS PREVIAS AL JUICIO

País	Consensos de actores involucrados	Nuevos roles y organización de fiscalías, juzgados y defensorías	Ámbitos de la experiencia	Cambios legislativos
Mar del Plata, Argentina	Sí, jueces, fiscales, defensores y policías.	Sí	Procedimiento oral para casos de flagrancia de escasa complejidad y debates en los tribunales de juicio criminales y correccionales dentro de los 60 días de ingresado el caso.	No
Santa Cruz de Guanacaste, Costa Rica	Sí, jueces, fiscales y defensores.	Sí	Audiencias orales para controlar la detención, medidas cautelares, suspensión del procedimiento a prueba, conciliaciones y otros.	No
Cuenca, Ecuador	Sí, jueces, fiscales, defensores y policías.	Sí	Audiencias en la etapa de investigación: introducción de audiencias para controlar la legalidad de la detención en casos de flagrancia, formulación de cargos de los fiscales y discusión de medidas cautelares en casos de flagrancia.	No
Quetzaltenango, Guatemala	Sí, jueces, fiscales, defensores y comunidad jurídica.	Sí	Audiencias orales y públicas para resolver cuestiones que se debaten en la etapa previa al juicio oral. Además, implementación de audiencias para resolver cuestiones previas en incidentes y recursos ante el tribunal de sentencia y la sala de la Corte Apelaciones.	No

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

No obstante, también son comunes varias debilidades vinculadas con precariedades o incertidumbres en cuanto a la receptividad de los cambios por parte de los actores del sistema nacional no involucrados con la experiencia, y que en algunos casos alcanza también a las propias autoridades o a parte de ellas. Aun cuando existe una tendencia positiva, pareciera que los impulsos de cambio que con esta metodología se generan son limitados en su alcance no siempre alcanzan para extender la experiencia a otras zonas de los países. Un buen ejemplo es el caso de Quetzaltenango en Guatemala.

De otro lado, si bien el carácter limitado de los programas de mejoramiento tiene claras ventajas metodológicas respecto a las posibilidades de ser apoyado intensamente y permitir un proceso de ensayo y error de bajo costo, evidencia una cierta precariedad de los impulsos de innovación al interior de las propias unidades o jurisdicciones abarcadas por el programa. En algunos países hay problemas para la adecuada sustentabilidad y permanencia de la experiencia en los lugares donde se ha desarrollado; ello se observa por ejemplo en Cuenca, Ecuador.

Las dificultades indicadas parecen ser expresivas de una cierta dificultad estructural de nuestros sistemas judiciales en términos de la promoción de la innovación en su interior. En los casos reportados no existen organismos que cumplan de manera sistemática la tarea de monitorear el funcionamiento del sistema y promover mejoras. En la práctica, esta labor queda condicionada a iniciativas dependientes de voluntades individuales de algunos funcionarios o grupos de ellos que asumen liderazgos, pero cuesta mucho generar decisiones institucionales estratégicas en pro de innovaciones aunque estas hayan mostrado su utilidad.

3. ASPECTOS INNOVADORES QUE TIENEN QUE CONSOLIDARSE EN LAS AGENDAS DE LAS REFORMAS

Todas las experiencias piloto comprendidas en esta publicación permiten identificar elementos comunes que llevan a concluir que existe una evolución positiva del proceso de reforma a nivel regional, que se traduce en algunos aprendizajes que se incorporan en la agenda de temas que las reformas abarcan.

3.1 La complejidad de la implementación

Todas las experiencias evidencian una preocupación importante por la complejidad del proceso de implementación. Más allá de las

debilidades que algunas de ellas pueden mostrar, pareciera ser que a nivel regional se ha disipado bastante la idea tradicional que el cambio legal constituía el único elemento relevante para la modificación del funcionamiento del sistema judicial. Podría decirse que estas experiencias muestran un proceso incompleto de búsqueda de fórmulas para una implementación eficaz. Es decir, la preocupación por la implementación existe y se ha instalado como un elemento central de los procesos de reforma, y parece difícil que en lo sucesivo se puedan seguir planteando procesos que no contemplen una estrategia de implementación.

3.2 Gestión de despachos

Una segunda preocupación que varios de los reportes plantean como central, es la gestión de despachos judiciales. Parece que está bastante instalada la idea de considerar dicho tema como un componente clave de la introducción de la oralidad, sin embargo, los modelos concretos para resolverlo parecen estar lejos de consolidarse. Las experiencias reportadas en este trabajo muestran las enormes insuficiencias de los modelos tradicionales y el desarrollo de intentos por hacerlos evolucionar aumentando sus capacidades para gestionar eficazmente la realización de las audiencias. Empero, el tema parece instalado y probablemente seguirá siendo objeto de debate en el próximo tiempo.

Tabla 5
GESTIÓN DE AUDIENCIAS. AGENDAMIENTO Y CUMPLIMIENTO

País	Criterios	Órgano responsable	Cumplimiento de audiencias
Argentina / Mar del Plata	Criterios comunes.	Oficina de Gestión de Audiencias.	Regularmente, reducción de audiencias incumplidas.
Bolivia	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
Colombia / Complejo Paloquemao	Criterios comunes para las audiencias preliminares, pero diferentes para los juicios orales.	Centro de Servicios Judiciales para las primeras audiencias a cargo de un juez municipal y cada juez para juicios orales.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.

Costa Rica / Santa Cruz de Guanacaste	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
Ecuador / Cuenca	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Regularmente, consensos de los operadores.
Guatemala / Quetzaltenango	Criterios comunes.	Centro de Gestión Penal.	Regularmente, reducción de audiencias incumplidas.
Nicaragua / Managua	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.
República Dominicana	Criterios diferentes.	Cada juez agenda sus audiencias.	Parcialmente, problemas en el cumplimiento.

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

3.3 Audiencias en la etapa de garantía

Las experiencias estudiadas llevan a concluir que la justicia de garantías debe funcionar sobre la base de un sistema de audiencias orales y que esta es una idea que tiende a consolidarse y extenderse, en todos los casos la evaluación de esta práctica es positiva en diversos aspectos, tanto de vigencia de garantías como en productividad, en reducción de tiempos y en satisfacción de los operadores.

También ha sido positiva la experiencia de estos programas de alcance reducido para lograr el funcionamiento efectivo de las audiencias orales y públicas en esta etapa, y en general, más allá de fallas operativas, este objetivo se está alcanzando en los sistemas observados.

Tabla 6
AUDIENCIAS DE GARANTÍAS EFECTIVAMENTE REALIZADAS¹

País	Audiencias semanales por juez	Audiencias diarias por juez / días hábiles
Argentina / Mar del Plata	8,72	1,74
Colombia / Fase I	14,30	2,86
Costa Rica / Guanacaste	4,66	0,93
Ecuador / Cuenca	13,50	2,70
Guatemala / Quetzaltenango	16,25	3,25
Nicaragua / Managua	13,5	2,70
República Dominicana / Distrito Nacional	6,57	1,31

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

Desde el punto de vista de un observador externo, este elemento de los procesos de reforma es significativo por su enorme efecto de transparentar el funcionamiento diario del sistema en sus decisiones normales, que son las que afectan masivamente a los usuarios. Por otra parte, cabe resaltar que esta forma de funcionamiento es producto de un proceso de aprendizaje de unos países respecto de otros y refleja una profundización importante en el conocimiento del sistema que se va adquiriendo en la región.

¹ Cálculos basados en los informes nacionales respectivos. En Mar del Plata: 733 audiencias realizadas durante 7 meses en 3 juzgados / jueces de garantías (cabe señalar que para las audiencias de un juzgado rotan varios jueces). En Colombia, cálculo basado en el informe sobre 2 años del sistema acusatorio en Colombia elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura del citado país; comprende las audiencias realizadas en la Fase I (Bogotá, Manizales, Pereira y Armenia): 100.246 audiencias ejecutadas por 73 jueces municipales entre enero 2005 y diciembre 2006. En Costa Rica: 112 audiencias (72 tradicionales y aproximadamente 40 audiencias “nuevas”) a cargo de la única jueza de garantías, durante 6 meses, de julio a diciembre 2005. En Ecuador: un promedio por 13,5 audiencias mensuales por cada uno de los 4 juzgados que operan en Cuenca. En Guatemala: 327 audiencias efectivas en un juzgado de primera instancia entre abril y septiembre de 2005. En Nicaragua: 324 audiencias realizadas en 5 juzgados de audiencias entre enero y julio de 2004. En República Dominicana: 26,3 solicitudes de audiencias atendidas semanalmente por 7 juzgados de instrucción entre octubre de 2004 y junio de 2005.

Tabla 7
 ORALIDAD, PUBLICIDAD Y REGISTRO EN LAS PRIMERAS AUDIENCIAS
 JUDICIALES²

País	Oralidad	Publicidad
Argentina / Proyecto Mar del Plata	Sí	Sí
Bolivia / La Paz	Sí	Sí
Colombia / Complejo Judicial de Paloquemao	Sí	Sí
Costa Rica / Guanacaste	Sí	No
Ecuador / Cuenca	Sí	Sí
Guatemala / Quetzaltenango	Sí	Sí
Nicaragua / Managua	Sí	Sí
República Dominicana / Distrito Nacional	Sí	Sí

Fuente: Informes Nacionales CEJA.

4. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PERSISTEN

Los reportes en su conjunto también permiten identificar problemas comunes a los países y que tienden a ser persistentes, o respecto de los cuales no se ven caminos de solución, o a lo menos, trabajos sistemáticos destinados a su abordaje. En esta parte se describirán algunos de esos problemas.

4.1 Debilidades de los Ministerios Públicos Fiscales como órganos encargados de la persecución penal en los procesos de reformas

Como se ha resaltado en etapas anteriores del trabajo de seguimiento de CEJA, gran parte de los objetivos de las reformas procesales penales descansan sobre la idea de que los Ministerios Públicos se transformen en elementos dinámicos que impriman al proceso dosis importantes de innovación; pretensión que se ha visto parcialmente frustrada ya que estas instituciones, conectadas en general con una tradición de pasividad y poco protagonismo en los procesos penales

² Debe tenerse en cuenta que el proyecto en Mar del Plata, Argentina, no cuenta con audiencias de control de detención y que en República Dominicana las audiencias preliminares son públicas salvo las referidas a medidas de coerción, respecto de las cuales el juez puede decidir si convoca a audiencia o no y de realizarse estas son privadas.

anteriores a la reforma, no han jugado ese rol dinamizador, sino que, por el contrario, han tendido a comportarse de acuerdo a los criterios del sistema antiguo, llegando incluso a transformarse en algunos casos en el principal agente de reproducción de las prácticas del sistema inquisitivo.

Como puede verse en los reportes, los problemas de debilidad institucional han dificultado mucho el cambio. Este es el caso en República Dominicana, Ecuador o Bolivia en que la inestabilidad ha sido muy fuerte afectando al Ministerio Público de una manera más intensa que a los tribunales. En otros, ha sido la dependencia institucional del Poder Judicial y la reproducción de su cultura las que han dificultado la innovación y la posibilidad de asumir con fuerza los desafíos del nuevo rol persecutor; esto se observa por ejemplo en el reporte sobre Argentina. No obstante este panorama negativo, en general plantea algunas excepciones positivas que se reflejan en algunos programas de innovación interesantes al interior del Ministerio Público, por ejemplo en Colombia o en el propio Ecuador.

Las debilidades antes señaladas se exponen por ejemplo en el poco uso de las facultades discrecionales, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal otorgados a los Ministerios Públicos Fiscales en los nuevos Códigos Procesales Penales en el marco de las reformas procesales penales en la región. Un uso incluso decreciente de las salidas alternativas se ha observado por ejemplo en Nicaragua (ver tabla 8).

De otra parte, un rasgo común es la carencia de datos sobre la labor de los Ministerios Públicos Fiscales; con algunas excepciones, estos organismos no produce o publicitan los datos necesarios para evaluar el cumplimiento de sus funciones básicas, lo que a su vez genera un efecto de falta de responsabilidad por los resultados, que no incentivan el cumplimiento eficaz de la función y que contribuye a la reproducción de las fórmulas más burocráticas y a el incentivo de los comportamientos menos innovadores y que evitan el riesgo.

Otro problema generalizado son las relaciones entre fiscales y policías. En general, ello se identifica en todos los reportes como un problema grave y para el cual no se han encontrado ni se vislumbran salidas claras. A su vez, esta problemática se relaciona directamente con la tendencia de muchos Ministerios Públicos o Fiscalías a evitar involucrarse en el tema de la demanda ciudadana por seguri-

Tabla 8
 FACULTADES DISCRECIONALES, SALIDAS ALTERNATIVAS Y MECANISMOS DE
 SIMPLIFICACIÓN PROCESAL REGULADAS EN LOS CÓDIGOS PROCESALES
 PENALES³

País	Facultades discrecionales			Salidas alternativas			Simplificación Procesal
	Archivo	Desestimación	Oportunidad	Supens. prueba	Acuerdo Reparatorio	Conciliación/Mediación	Procedimiento Abreviado
Argentina / Prov. Bs. As.	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentina / Prov. Córdoba	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Legislaciones nacionales.

dad. Al parecer, a los fiscales les es más conveniente mantener un perfil bajo en el tema, no asumiendo un protagonismo que pudiera significarle críticas importantes y para el cual no logra identificar instrumentos eficaces. Este último problema ha sido en realidad muy importante debido a que la demanda de seguridad ha tendido a recaer sobre el conjunto del sistema con un efecto de deslegitimación importante.

³ Debe tenerse en cuenta que algunas de estas figuras varían de nombre en cada país.

De otra parte, otro aspecto planteado como objetivo por las reformas procesales penales ha sido una mayor atención y protección a los derechos de las víctimas en el proceso penal, labor que de acuerdo a los informes nacionales ha recaído principalmente en los Ministerios Públicos. Al respecto, los citados informes reflejan que más allá de las normas legales que han reconocido derechos a las víctimas y que en algunos casos han regulado la creación de unidades especializadas en la materia, se trata todavía de un desafío pendiente para cuya solución tampoco existen formulas claras.

Tabla 9
CREACIÓN DE UNIDADES DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS⁴

País	Cuenta con unidad específicamente para dirigir y coordinar la atención y protección de víctimas	Dependencia orgánica
Argentina	Sí	Ministerio Público
Bolivia	No	_____
Chile	Sí	Ministerio Público
Colombia	Sí	Fiscalía General de la Nación
Costa Rica	Sí	Ministerio Público
Ecuador	Sí	Ministerio Público
El Salvador	Sí	Ministerio de Justicia
Guatemala	Sí	Ministerio Público
Honduras	No	_____
Nicaragua	No	_____
Paraguay	Sí	Ministerio Público
República Dominicana	Sí	Procuraduría General
Venezuela	No	_____

Fuente: *Informes Nacionales CEJA*.

⁴ En Bolivia, de acuerdo al documento sobre la Política de Persecución Penal del Ministerio Público, publicado en el año 2006, esta institución tiene proyectado crear unidades de atención y protección de víctimas y testigos a nivel nacional. En Chile esta unidad se creó con motivo de la reforma procesal penal en el año 2000. En Colombia, la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos se creó mediante Ley Nro. 418 de 1997. En El Salvador, el Decreto Nro. 1029 de junio de 2006 regula la protección de víctimas y testigos de delitos y establece que la Comisión Coordinadora del sector Justicia será el ente rector del Programa de Víctimas y Testigos.

4.2 Debilidades en la conducción de los procesos de reforma

Como se describió al abordar los programas piloto, los reportes evidencian que, en general, los procesos de reforma, nuevos y antiguos, parecen débiles si se miran desde el punto de vista de la capacidad que tienen los órganos superiores del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensa Pública o del Poder Ejecutivo para conducir procesos de cambio. Estas debilidades se traducen en cuestiones como la limitada gama de instrumentos para manejar el cambio con que cuentan. Si bien es cierto que ya nadie parece creer que la ley sea el único elemento en juego, los otros instrumentos desarrollados se encuentran en estados muy embrionarios o, de alguna manera, desconectados de los procesos de cambio significativos. Es común que actualmente en los poderes judiciales existan departamentos de planificación y gestión, con profesionales especializados que comienzan a cumplir tareas relevantes; no obstante, se trata, en general, de unidades bastante alejadas de los procesos de toma de decisión más importantes, que siguen operando de acuerdo con viejas prácticas jerárquicas y poco sistemáticas en el manejo de la información. Un ejemplo de lo segundo es el hecho que muchas escuelas judiciales fueron creadas hace algunos años, pero no han jugado, con algunas excepciones como en República Dominicana, un rol fuerte como instrumento de cambio.

La capacidad de captar información de la realidad y de usarla en la toma de decisiones sigue siendo una tarea pendiente. Existen países que han progresado destacadamente en comparación con sus sistemas anteriores –por ejemplo, Colombia y Costa Rica–, pero, en general, hay muchas dificultades en esa área.

Puede decirse que todavía resulta difícil reconocer la existencia de una política pública en materia de reforma judicial, en el sentido de una definición de objetivos estratégicos y el manejo de instrumentos destinados a conseguirlos. Los poderes ejecutivos muchas veces han abandonado toda pretensión de hacerla, pero donde no ha sido así, tienen dificultades importantes para lidiar en la coordinación con órganos independientes o autónomos como son los que forman parte del sistema judicial

Por último, cabe resaltar que prácticamente en todos los casos el proceso de reforma ha sido objeto de críticas muy fuertes desde sectores preocupados por el crimen y la inseguridad; en general estas críticas se han traducido en un alejamiento de los procesos respecto de la población, y en los peores casos, han dado lugar a

intentos de reformas contrarias a los principios básicos del sistema, en algunos, con efectos importantes. Lo más problemático parece ser que los responsables de la conducción del proceso de reforma no han encontrado un discurso capaz para explicar los cambios a la población, así como tampoco uno que logre hacer que los actores institucionales se hagan cargo –en alguna medida– de las demandas ciudadanas por seguridad o eficacia.

Considerando todo lo anteriormente mencionado, a continuación se presentan algunas fortalezas y debilidades mostradas en los informes nacionales que forman parte de esta publicación, los cuales son detallados en los respectivos estudios.

Tabla 11
ALGUNAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS REFORMAS PROCESALES
PENALES ESTUDIADAS

País	Fortalezas	Debilidades
Argentina / Proyecto Buenos Aires	Reducción notable de duración de los procesos, oralidad, publicidad, control de medidas de coerción, fortalecimiento de la defensa, desarrollo de sistema de gestión de audiencias, instancias de trabajo interinstitucional.	Necesidad de extender la experiencia para una justicia de garantías eficiente, necesidad de reingeniería en la fiscalía, necesidad de entrenamiento en técnicas de litigación, falta de audiencia de control de detención.
Bolivia	Proceso de cambio instalado, interés y activa participación de la sociedad en las evaluaciones de la reforma, implementación orientada hacia desafíos concretos.	Cambios normativos con relación a medidas cautelares y plazos; dificultades en las relaciones interinstitucionales, dificultades en los procesos de trabajo con los policías, problemas en la gestión de audiencias, bajo impacto de aplicación de salidas alternativas y facultades discrecionales.
Colombia	Fortalecimiento progresivo de las audiencias preliminares orales, adecuada gestión de un alto número de audiencias, refuerzo del sistema de defensa pública.	Mala interpretación de algunos jueces respecto a lo que implica su “autonomía” judicial, problemas de coordinación en la etapa de investigación, poco uso de facultades discrecionales y alta carga pendiente en “estado de investigación”.

Costa Rica / Círculo Judicial de Guanacaste	Introducción de audiencias en la etapa preliminar, lo que ha permitido acelerar la toma de decisiones y desformalizar. Buena percepción de los operadores.	Falta de extensión de la experiencia, limitaciones estructurales que limitan su impacto en el sistema de justicia (uso del expediente, carencia de incentivos, falta de publicidad).
Ecuador / Cuenca	Compromiso de operadores locales, impacto en las prácticas sin necesidad de reforma legal, resultados con poca inversión económica.	Debilidad del sistema de defensa pública, marginalidad de la experiencia con el resto del proceso penal en Cuenca, necesidad de fortalecer las destrezas de litigación, reforzamiento de los compromisos iniciales para ejecutar los cambios.
Guatemala / Quetzaltenango	Fortalecimiento de la oralidad sustentada en componentes sólidos (gestión, registro, metodología de trabajo), compromiso de los actores, comunidad jurídica involucrada, respaldo político, infraestructura.	Necesidades de capacitación para el debate oral, coexistencia con modelo diferente, necesidad de fortalecer el manejo de la estadística.
Nicaragua	Fortalecimiento de las estructuras judiciales, el Ministerio Público y la Defensa Penal, reducción del tiempo de duración promedio de los procesos ordinarios.	Subutilización de salidas alternativas, poco nivel de independencia institucional de la Defensoría, carencia de adecuados niveles de registro de información que permitan mediciones confiables, ausencia de políticas de organización del trabajo en el Ministerio Público.
República Dominicana	Oralidad, equipo investigativo para la defensa penal, sociedad civil activa participante de la reforma, fácil acceso a la información, participación de fiscales en plan de seguridad ciudadana.	Alta duración de audiencias preliminares, mal agendamiento de audiencias, confusión sobre el rol de los jueces de garantía.

Fuente: Informes Nacionales CEJA.