

La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de la ciudad de Cuenca en Ecuador

Introducción

Este informe tiene por objetivo describir la experiencia de oralización en las etapas previas al juicio en la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay, Ecuador y entregar opiniones generales de evaluación y proyecciones de la misma.

Desde septiembre de 2004 en la ciudad de Cuenca opera un sistema de audiencias orales ante los juzgados penales para atender detenciones por flagrancia. Se trata de una experiencia ejecutada en un contexto nacional en que la práctica generalizada consiste en tramitar la etapa de instrucción completamente por escrito, al estilo más tradicional de los sistemas inquisitivos y en donde, además, la legislación procesal penal -aún después de la reforma realizada en 2001- ha mantenido elementos centrales del diseño procesal inquisitivo, siendo particularmente reacia a oralizar el procedimiento en toda actividad previa al juicio. En este contexto, el cambio de prácticas experimentado en Cuenca se ha efectuado sin reforma legal, producto de un acuerdo y compromiso de los distintos actores locales en términos de profundizar la reforma procesal penal iniciada en Ecuador el 2001.

Para la elaboración de este documento se visitó la ciudad de Cuenca los días 6 y 7 de julio de 2006. Durante la visita se sostuvieron entrevistas con jueces, fiscales, el defensor público, representantes de instituciones asociadas al sector justicia y personal de la administración de tribunales. Asimismo, se recopilaron estudios, documentos, datos estadísticos y de otra naturaleza, y se observó la realización de audiencias de flagrancia y una audiencia preliminar. Lo anterior fue complementado por observaciones e información relevada en dos visitas realizadas en mayo, junio y julio de 2006, en el contexto del desarrollo de un proyecto de apoyo a la gestión administrativa de la justicia penal de la ciudad, ejecutado por la Fundación Esquel. En dichas visitas también se entrevistaron operadores del sistema y se asistió a audiencias de diverso tipo.

Para que el lector comprenda los alcances de la experiencia que se describe, este reporte comienza entregando información general sobre el estado de la reforma procesal en Ecuador; seguidamente, narra la organización del sistema de justicia criminal de la ciudad de Cuenca; luego relata el desarrollo y contenidos de la experiencia de oralización, y realiza un análisis de sus principales fortalezas. Finalmente, se abordan debilidades y desafíos para el fortalecimiento de la oralidad en las etapas previas al juicio en Cuenca.

1. Contexto general: el estado de la reforma procesal penal en Ecuador

La reforma procesal penal en Ecuador es un proceso relativamente reciente en el contexto general de las reformas experimentadas en América Latina. El año 2000 se aprobó un nuevo Código Procesal Penal que entró en vigencia el 13 de julio de 2001. Por vía de este Código se intentó establecer un modelo acusatorio con el objetivo de reemplazar el sistema inquisitivo vigente, que compartía características similares a las experiencias en la región, antes del proceso de reforma. En efecto, se trataba de un

sistema que le entregaba al juez de instrucción la responsabilidad de llevar adelante la investigación de los delitos, ocupando el Ministerio Público un rol secundario, y donde la metodología central de trabajo del sistema y de adopción de decisiones se daba por medio del expediente judicial. Si bien se preveía la posibilidad de realizar un juicio oral, en la práctica, los casos eran resueltos por medio de la lectura del expediente preparado en las fases previas. Junto con ello, el funcionamiento práctico del sistema mostraba severas deficiencias, respecto a la vigencia de garantías mínimas del debido proceso¹ en su desarrollo, y en relación a su eficacia en la persecución penal.

El modelo reformado, entregó la dirección de la investigación preliminar al Ministerio Público y estableció el juicio oral, público y contradictorio como núcleo central. A grandes rasgos, el diseño procesal previsto en el nuevo Código es parecido a lo regulado en la mayoría de los países de la región. Contempla tres grandes etapas: la de investigación, dividida en indagación previa e instrucción fiscal, dependiendo si se ha dado apertura formal a la investigación de parte del fiscal o no; la etapa intermedia llevada adelante centralmente en la audiencia preliminar destinada a discutir el dictamen o acusación del fiscal; y el juicio oral, destinado a resolver el caso.

No obstante el gran avance que significó la reforma respecto del sistema antiguo, ésta ha tenido serios problemas para instalar la lógica de un sistema acusatorio. Ellos se presentan en tres niveles²: en el diseño normativo, falta de implementación y falta de cambio de prácticas³. A nivel de diseño normativo, es posible constatar que el modelo previsto en el Código contempla opciones que han dificultado el cambio de lógica en el trabajo del sistema. Así, entre otras áreas relevantes, la reforma no introdujo en forma abierta mecanismos de selección de casos, ni salidas alternativas que pudieran permitirle al Ministerio Público desarrollar una política clara de control de la carga de trabajo. Otro ejemplo es lo que ocurre respecto de la regulación del juicio oral, en que se plasmó un modelo de fuerte raigambre inquisitivo, donde existen posibilidades amplias de sustituir la prueba por medio del uso del expediente, y los jueces mantienen un protagonismo relevante en la producción de información⁴.

¹ De hecho esta situación generó diversas decisiones del sistema interamericano, particularmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de Ecuador. Así, existen cuatro casos en que Ecuador ha sido considerado responsable de violaciones del debido proceso como consecuencia del funcionamiento del sistema inquisitivo anterior a la reforma de 2001. Véase Caso Suárez Rosero versus Ecuador, Sentencia del 12 de noviembre de 1997, serie C n° 35; Caso Benavides Cevallos versus Ecuador, Sentencia del 19 de junio de 1998 serie C n° 38; Caso Tibi versus Ecuador, Sentencia del 7 de septiembre de 2004 serie C n° 114; y, Caso Acosta Calderón versus Ecuador, Sentencia del 24 de Junio de 2005 Serie C n° 129.

² Junto con estos niveles se agregan serias dificultades institucionales enfrentadas por Ecuador en los últimos años, que han debilitado la estabilidad de las instituciones del sector justicia. Con todo, al tratarse de problemas más generales del sistema judicial ecuatoriano y no exclusivos del sistema de justicia criminal, no son objeto de análisis en este trabajo.

³ Con más detalle acerca de los problemas que ha enfrentado la reforma procesal penal en Ecuador véase Fundación Esquel, La Evaluación del Sistema Procesal Penal en Ecuador, Quito, agosto de 2003, 238 pp. (en adelante se le mencionará como Primera Evaluación). Una versión resumida de dicho estudio puede revisarse en Riego, Cristián (autor) y Vargas, Juan Enrique (editor), Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, pp. 104 a 112. Un estudio más reciente puede verse en Fundación Esquel, Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal, Quito, agosto de 2006, 205 pp. (en adelante se le mencionará como Segunda Evaluación).

⁴ Un análisis crítico de algunos aspectos de la regulación legal del juicio oral en el Código ecuatoriano puede verse en Andrés Baytelman y Mauricio Duce, Litigación Penal y Juicio Oral, Fundación Esquel,

Respecto con el proceso de implementación, una de las dificultades mayores ha sido que la reforma no significó un trabajo de adaptación de las instituciones y estructuras existentes. Al menos durante una primera etapa, la reforma ha debido trabajar sin que existan cambios significativos en la gestión de las instituciones, en la infraestructura del sistema, ni un proceso de capacitación que de manera sistemática haya preparado a los actores para operar efectivamente en el nuevo sistema⁵.

Como consecuencia de lo anterior, las evaluaciones realizadas han dado cuenta que éste no ha sido capaz de desterrar las formas de trabajo y organización de los actores, más propias del sistema inquisitivo que de las demandas que surgen como consecuencia del sistema acusatorio⁶.

El área que es objeto de estudio en este informe es un buen ejemplo de cómo las dificultades enfrentadas en la instalación del sistema acusatorio en Ecuador son producto de la convergencia de los tres niveles descritos. En efecto, la práctica generalizada en Ecuador es que la etapa de instrucción se tramita mediante una metodología del expediente, es decir, fundamentalmente en la protocolización burocrática de las actividades de investigación y la toma de decisiones con base en el intercambio de papeles y la información contenida en el expediente. Habiéndose producido un cambio en la dirección de la investigación, esto no ha afectado la forma en que el sistema trabaja. Ha contribuido a este fenómeno el hecho que el diseño normativo del nuevo Código ha sido poco claro en consagrar la oralidad en las etapas previas del procedimiento. No obstante que las normas constitucionales de Ecuador contienen reglas amplias sobre oralidad y concentración de los procedimientos, el artículo 66 del Código de Procedimiento Penal regula que los fiscales deben proceder oralmente en el juicio y en la etapa intermedia y por escrito en los demás casos. Tampoco existe una norma que regule con claridad la idea de audiencia como metodología de decisión de las cuestiones relevantes durante la instrucción. Si a estos problemas normativos se agrega el hecho que la reforma no significó cambios en la infraestructura y en las formas de trabajo del sistema antiguo y, además, la falta de capacitación de los actores, el producto que se obtiene es que la instrucción en el nuevo sistema ha mantenido dinámicas casi idénticas a las del sistema anterior.

Tales problemas han impactado negativamente en el logro de algunos resultados que se esperaban obtener con el nuevo sistema, que no ha sido capaz de disminuir la tasa de presos sin condena, -registra una de las más altas de la región-,⁷ ni tampoco ha podido

Quito, noviembre de 2004, 216 pp. Véase especialmente el capítulo I (El Juicio Oral en Ecuador: Modelo Constitucional versus Modelo del Código de Procedimiento Penal) pp. 16 a 27.

⁵ Tal vez, la situación más dramática ha sido la vivida por el sistema de defensa pública, el cual es completamente precario. En 2005 se contaba con sólo 31 defensores públicos en todo el país, con una tasa de 0,26 defensores cada 100.000 habitantes. En las dos ciudades más grandes, Quito y Guayaquil, sólo se contaba con cuatro defensores respectivamente. Para datos más detallados véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 72 a 74.

⁶ Debe hacerse un matiz entre la Primera Evaluación (2003) y la Segunda (2006) ya citadas. En esta última se constatan varias mejoras en las áreas objeto de análisis, aún cuando el contexto general sigue siendo problemático.

⁷ Así, por ejemplo, al año 2000 el 63% de los reclusos eran presos sin condena y en 2004 era 65%. Véase Zalamea, Diego, Audiencias en la Etapa de Investigación, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, p. 55.

aumentar de manera significativa la capacidad del sistema para cerrar casos.⁸ Todo ello ha minado su legitimidad pública.

Esta situación ha motivado varias iniciativas destinadas a corregir los magros resultados de la reforma. La principal, fue la creación en enero de 2003 de la “Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal” integrada por altas autoridades del sector y cuya función central fue la de diseñar políticas para mejorar el funcionamiento del sistema. Igualmente, se creó una subcomisión de reformas legales que realizó una propuesta de modificación al Código de Procedimiento Penal en febrero de 2004, sin que ella se haya traducido todavía en ley. También se propuso al ejecutivo un proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría Pública que tampoco ha prosperado. En la materia de este informe, se creó un grupo de trabajo sobre oralización de audiencias que logró preparar un modelo de trabajo que no pudo ser implementado.

2. Datos generales de la jurisdicción en estudio

La ciudad de Cuenca es la capital de la provincia del Azuay y la tercera ciudad en importancia del país luego de Guayaquil y Quito. La población completa de la provincia es de 626.857 personas, de las cuales 417.632 viven en el Cantón de Cuenca. 331.038 personas corresponden a población urbana y 86.604 a población rural.⁹

En materia de organización judicial, la primera instancia se divide en dos tipos de órganos jurisdiccionales. Por una parte se encuentran los tribunales, que son unidades colegiadas encargadas de realizar juicios orales y, por otra, los juzgados, esto es, unidades unipersonales encargadas de llevar adelante las etapas previas al juicio.

En la ciudad de Cuenca existen tres tribunales penales, cada uno de ellos compuesto por tres jueces, de los cuales dos son vocales y un tercer miembro cumple el rol de presidente. Existen además cuatro juzgados.¹⁰ Cada una de estas unidades cuenta con un apoyo administrativo. Los juzgados poseen un secretario, un oficial mayor, un ayudante judicial, un amanuense y auxiliar de servicios. Los tribunales, en cambio, tienen un secretario, un ayudante judicial, un amanuense y un ayudante de servicio. Debe destacarse que en la ciudad de Cuenca existe un sistema corporativo de despacho judicial que hace que el conjunto de tribunales tenga un sistema centralizado de cumplimiento de algunas funciones administrativas tales como atención de público, custodia de registros, estadísticas, mantenimiento del edificio, entre otras. Este equipo está a cargo de un coordinador administrativo.¹¹

⁸ Allí donde el sistema era capaz de terminar sólo 2% del total de sus ingresos durante el 2001, esa cifra se elevó a un poco más de 8% en 2004, pero de todas maneras quedando un remante superior a 90% del total de ingresos. Véase Zalamea, Diego, Unidad de Depuración de Denuncias, en *Reformas Procesales Penales en América Latina: Experiencias de Innovación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2005, p. 84.

⁹ Datos contenidos en la página web de la Ilustre Municipalidad de Cuenca actualizados a 2.000. Véase <http://www.municipalidadcuenca.gov.ec/contenido.php?id=15> (última visita en enero de 2007).

¹⁰ A modo de referencia se puede señalar que en el país existe un total de 151 juzgados y 44 tribunales. Debe señalarse que durante la visita, sólo tres de los cuatro jueces de los juzgados, estaban actualmente en funciones, estando pendiente la designación del cuarto juez que había sido removido recientemente.

¹¹ Este trabajo no se detiene en el análisis de los aspectos de gestión general de los tribunales de la ciudad de Cuenca. Mayor detalle sobre el funcionamiento de los despechos corporativos puede ser revisado en Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 26 a 35.

A esta organización se agrega una sala de la Corte Superior que conoce de los recursos interpuestos contra las decisiones de los tribunales de primera instancia.

El Ministerio Público posee 11 agentes fiscales penales, el Ministro Fiscal Provincial (jefe del servicio), más personal de apoyo (aproximadamente seis personas por fiscal), aparte de un equipo administrativo general integrado por seis personas. Los agentes fiscales se organizan en diez fiscalías y una Unidad de Depuración de Denuncias (UDD) destinada a realizar la primera evaluación y filtro de casos que ingresan a la fiscalía. Por regla general las fiscalías no son especializadas, salvo dos: una Unidad de Delitos Antinarcóticos y otra de Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes. En su labor de investigación, los fiscales cuentan con apoyo de la policía. En específico, la Policía Nacional tiene una unidad especializada en materia de investigación denominada Policía Judicial, que se vincula directamente con fiscales. En la ciudad de Cuenca, la Policía Judicial se integra por 70 efectivos, 12 de los cuales realizan actividades administrativas. A ellos deben agregarse los policías operativos de la Policía Nacional que intervienen en actividades con impacto en el proceso penal, por ejemplo, detenciones en hipótesis de flagrancia.

Finalmente, el servicio de Defensa Pública de Cuenca está integrado por un defensor público y un asistente judicial. Dicha cantidad se encuentra en desproporción respecto al número de fiscales y tribunales. Ello hace que su capacidad para dar respuesta a las demandas que recibe sea muy baja. La Defensoría ha desarrollado un sistema informal de pasantías de abogados jóvenes, lo que ayuda a aumentar el flujo de casos, pero no resulta suficiente. Por esas razones, el Defensor Público de la ciudad cuenta con el apoyo de abogados particulares que toman casos en forma gratuita y de algunas organizaciones no gubernamentales. La baja capacidad de la Defensa Pública de cubrir la demanda se refleja en las estadísticas disponibles sobre el porcentaje de juicios en donde el acusado es representado por defensor público. El año 2002 correspondía al 35% de casos y en 2005, al 13,3%.¹² Con diferencias importantes, ambos años reflejan que sólo una porción minoritaria de casos que llegan a juicio oral pueden ser atendidos por la Defensa Pública.

Una revisión de flujos de casos puede ayudar a formar una mejor imagen del trabajo que maneja el sistema. La tabla número uno muestra la cantidad de denuncias recibidas en 2005 y el número de indagaciones previas abiertas en igual período.

Tabla N° 1¹³
N° Denuncias e Indagaciones Previas año 2005

Denuncias	Indagación Previa
4.841	5.003

Según puede apreciarse, se trata de flujos menores para la cantidad de recursos disponibles en la jurisdicción, particularmente tratándose del trabajo de fiscales y jueces. De acuerdo a estas cifras, la carga de trabajo anual por cada fiscal en promedio sería inferior a 500 casos, número razonable en el contexto comparado¹⁴. Esta situación queda aún más clara cuando se observan las salidas de los casos en el mismo período.

¹² Véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, p. 80.

¹³ Segunda Evaluación, *op. cit.*

¹⁴ Por ejemplo en el caso de Chile, durante 2006 la carga anual promedio de cada fiscal llegó a 1.200 casos aproximadamente y su tasa de término fue cercana a 90% del total de los ingresos.

La tabla número 2 muestra las distintas salidas que la justicia penal de Cuenca tuvo en 2005.

Tabla N° 2¹⁵
Salidas de casos año 2005

Desestimación	Instrucción Fiscal	Conversión	Dictamen absolutorio	Dictamen acusatorio	Proc. abreviado
856	745	135	136	371	4

Puede verse que en las salidas del sistema, los números son extremadamente bajos en relación con el total de ingresos. Es decir, las estadísticas dan cuenta de un sistema con baja productividad, donde el número de casos en los que se avanzó es menor. Esto se demuestra también al observar el flujo de juicios orales mensuales. En las dos evaluaciones que se han citado se hizo un seguimiento del total de juicios durante un mes. El año 2002 se realizaron 10 juicios en el mes observado y en 2005, 11. Esto da un promedio de menos de un juicio semanal por tribunal, en un contexto en donde esas audiencias de juicio toman en promedio menos de 3 horas de duración.¹⁶

Algo similar ocurre con la cantidad promedio de audiencias diarias en materia de delitos de flagrancia. Todo esto permite afirmar que, aún en el escenario actual en donde existen varias dificultades de gestión del sistema, la carga de trabajo no pareciera ser un obstáculo estructural en su funcionamiento.

3. La experiencia de oralización

Como se señaló en la introducción, la experiencia ha consistido en la generación de un modelo judicial penal basado en el desarrollo de audiencias en la etapa de investigación, básicamente en la introducción de una audiencia específica destinada a analizar la legalidad de la detención en casos de flagrancia, la formulación de cargos de parte del Ministerio Público (instrucción fiscal) y la discusión de medidas cautelares personales en contra de los imputados en casos de flagrancia. Esto ha implicado cambios en la gestión de las instituciones del sector, adaptación de la infraestructura con que contaban los tribunales y, finalmente, de la organización del trabajo de las distintas agencias que intervienen en la audiencia (jueces, fiscales, defensores y policías). A continuación veremos sus principales componentes.

a. Historia y Desarrollo

Un elemento sobresaliente de la experiencia en análisis es que ha sido producto de un compromiso interinstitucional entre los actores del sistema, sin que haya existido un cambio normativo al Código de Procedimiento Penal, ni tampoco una instrucción, orden u otro mandato emanado a nivel central para avanzar en la dirección tomada en Cuenca.¹⁷

¹⁵ Segunda Evaluación, *op. cit.*

¹⁶ Véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

¹⁷ Por el contrario, en las entrevistas se informó que el proyecto no contó con respaldo oficial de la Corte Suprema Nacional y más bien en un inicio se hizo a sus espaldas. No ocurrió lo mismo con el Ministerio Público. Uno de los principales promotores del proyecto fue el Ministro Fiscal Distrital quien contó con el decidido apoyo de la Fiscalía Nacional, a la época la Dra. Mariana Yepes.

Este compromiso tiene sus orígenes en un extenso proceso de capacitación realizado en Ecuador a jueces y fiscales entre julio y diciembre de 2003. En tal capacitación participaron instituciones y expertos internacionales en un consorcio creado para llevarla adelante, en donde el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) aportó el diseño técnico y ejecución de las actividades de capacitación más relevantes.

La capacitación se concentró en el desarrollo de destrezas y habilidades de litigación en juicios orales y audiencias previas a juicio, tema en que no había ninguna experiencia previa en Ecuador y que tampoco fue parte de la preparación de los actores con anterioridad al nuevo sistema procesal penal. El programa tuvo dos etapas: en la primera, se formaron 40 monitores a nivel nacional seleccionados por las propias instituciones en las distintas provincias de Ecuador. En la segunda, se ejecutaron talleres simultáneos en 13 ciudades del país, en donde expertos internacionales dictaron charlas por video conferencias en forma paralela en las 13 ciudades, se exhibieron videos con ejemplos de los temas a abordar preparados para el efecto y los monitores condujeron la realización y crítica de diversos ejercicios de litigación realizados por actores locales de cada ciudad.¹⁸ El programa permitió sensibilizar a varios actores de Cuenca que participaron como monitores y alumnos, sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor oralización en el funcionamiento práctico del nuevo sistema. También les dotó de herramientas para comprender mejor la lógica que imponía avanzar a un modelo adversarial¹⁹.

Durante 2004 se organizaron conversaciones entre funcionarios judiciales y del Ministerio Público, en que participaron las máximas autoridades locales de Cuenca y en donde se decidió elaborar un proyecto con el objetivo de implementar audiencias orales en la etapa de instrucción. Para ello se conformó una Comisión en la que participaron representantes de la función judicial, Ministerio Público, e integrantes de la policía.

Producto de varias reuniones de trabajo de la Comisión, el 16 de agosto de 2004 comenzó el “Proyecto para Poner en Práctica Oralidad en el Procedimiento Penal en la Provincia del Azuay” (en adelante “el Proyecto”)²⁰. A través de éste, las instituciones adquirieron el compromiso de implementar un sistema de audiencias orales en la etapa de investigación, cuyos alcances se describirán en la próxima sección. A grandes rasgos,

¹⁸ Parte de este material y las pautas metodológicas para su uso, han sido desarrolladas en un programa multimedia por Fundación Esquel, denominado Habilidades y Destrezas de Litigación Oral para el Sistema Procesal Penal, 31 de julio de 2006.

¹⁹ Este proceso fue reforzado con la participación de varios de estos actores, incluyendo a la propia Fiscalía Nacional, en la primera versión del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal, organizado por CEJA y llevado a efecto durante 2004. En dicho programa participaron 10 alumnos de Ecuador, producto de un convenio suscrito entre CEJA y Fundación Esquel. En dicho programa se analizaron, entre otras cosas, los desafíos que imponía el establecimiento de audiencias en las etapas previas en los procesos reformados en la región, tanto desde el punto de vista de prácticas de los actores, como gestión del sistema. Buena parte del material discutido en el curso, fue incorporado en documentos de trabajo desarrollados en Cuenca para implementar la experiencia en análisis.

²⁰ Documento de 16 páginas no publicado en poder del autor. El documento fue firmado por los ocho integrantes de la Comisión: Hugo Darquea (Presidente de la Corte Superior de Cuenca); Gonzalo Urgilés (delegado provincial del Consejo de la Judicatura); Juan González (Ministro de la Corte Superior de Cuenca); Jaime Ochoa (Ministro Fiscal del Azuay); Coronel Luis Ordóñez (jefe del Comando de Policía del Azuay); Julia Elena Vásquez (agente fiscal); Sonia Cárdenas (jueza coordinadora de los juzgados corporativos penales); y, Coronel Marcelo Tamayo (Comandante Provincial de la Policía). En sus primeras siete páginas dicho documento contiene una descripción de los alcances generales de la idea de audiencia, que corresponde a las discutidas en los programas de capacitación de CEJA.

tres fueron los grandes objetivos del proyecto: afianzar un sistema de garantías evitando especialmente el abuso en el uso de la prisión preventiva; otorgar mayor celeridad a las decisiones judiciales; y profundizar un modelo de trabajo más funcional con la idea de un sistema acusatorio oral. Desafortunadamente, como reporta Diego Zalamea, dichos objetivos no fueron traducidos en metas cuantificables que faciliten la evaluación de sus resultados²¹.

Las audiencias acordadas comenzaron a realizarse a partir del 13 de septiembre de 2004. De esta forma, al momento de la visita a la ciudad de Cuenca, el proceso llevaba cerca de 2 años funcionando.

b. Descripción de la experiencia

En un primer momento, el acuerdo interinstitucional en el marco del proyecto apuntó a avanzar en el establecimiento de una audiencia para que el fiscal pudiera comunicar al imputado el inicio de la instrucción fiscal (formulación preliminar de cargos que realiza el fiscal al imputado en la etapa de investigación) y luego debatir la procedencia de medidas cautelares personales, en especial la prisión preventiva.

En el marco primitivo del acuerdo, estas audiencias se implementarían tanto en casos que se iniciaban con una detención por flagrancia del imputado, como en otras hipótesis (por ejemplo denuncia de un particular). Si el caso comenzaba por flagrancia, el imputado debía ser puesto por la policía a disposición del juzgado y la audiencia se realizaría dentro de las 24 horas siguientes al momento de la detención. Si no había detención por flagrancia, y si el fiscal consideraba que tenía indicios suficientes para proceder criminalmente en contra de una persona, debía solicitar al juez, por escrito, una audiencia para dar inicio a la instrucción, individualizando en su petición a la persona a quien deseaba imputarle cargos. En ambos casos la dinámica de la audiencia era relativamente la misma²²: el juez debía dar la apertura a la audiencia, luego se procedía a entregarle la palabra al fiscal quien debía presentar el inicio de la instrucción y se concedía la palabra al abogado defensor quien podía solicitar aclaraciones. A continuación, nuevamente se ofrecía la palabra al fiscal y luego al defensor para debatir acerca de las medidas cautelares personales. La audiencia finalizaba con la decisión motivada del juez y la explicación de éste al imputado y al ofendido -si es que estaba presente en la audiencia-, de lo ocurrido en el desarrollo de la misma.

Para lograr este cambio, el proyecto estableció diversos compromisos institucionales. La policía debía entregar inmediatamente información a los fiscales de turno acerca de las detenciones policiales. Jueces y fiscales debían desarrollar un sistema de turnos que les permitiera responder bajo la lógica de las audiencias, especialmente en casos de flagrancia. Los jueces se comprometieron a establecer 2 franjas de horarios para la realización de audiencias. Una de las 08:00 a 10:00 horas y otra desde las 16:00 a 18:00 horas, correspondiendo el turno de la mañana y el de la tarde a jueces distintos. Los fiscales establecieron un turno diario de dos fiscales, en que uno se hacía cargo de las audiencias generadas con las detenciones producidas entre las 00:00 y las 12:00 horas y el otro de las generadas entre las 12:00 y 24:00 horas. Además, se habilitó una sala de

²¹ Véase Zalamea, Diego, *op. cit.*, p. 59.

²² El proyecto regula con algún detalle la dinámica que debía tener la audiencia. Aquí simplemente se resumen sus principales pasos.

audiencias provisoria que estuviera equipada con lo necesario para poder llevar adelante audiencias (muebles, computador con impresora, entre otros).²³

Cuando los miembros de CEJA visitaron Cuenca en julio de 2006, el diseño inicial había sido objeto de modificaciones. El principal cambio fue que el modelo de audiencias había sido restringido sólo para casos de detenciones en situación de flagrancia. En efecto, desde mayo de 2005, es decir cerca de ocho meses de iniciada la experiencia, se decidió eliminar la audiencia en casos no flagrantes. Las razones de este retroceso respecto de los acuerdos originales fueron básicamente dos. Por una parte y quizás el motivo principal, es que se produjo un quiebre al interior de los jueces sobre la posibilidad de ocupar el sistema de audiencias tratándose de inicios de instrucción en situaciones no flagrantes. Dos de los cuatro jueces manifestaron su desacuerdo con el modelo. En la entrevista sostenida con uno de estos jueces, explicó que en casos de flagrancia existían fuertes argumentos constitucionales y legales que habilitaban a operar de esta forma, que no estaban presentes en la otra hipótesis.

El cambio también fue reforzado por la reacción crítica de un sector de la comunidad jurídica de Cuenca que se opuso a la realización de audiencias e incluso se llegó a cuestionar su constitucionalidad por vía de la interposición de recursos que fueron rechazados por la Corte Superior. Dicha situación creó un ambiente que llevó a las instituciones a bajar las expectativas del proyecto original y a reducir sus alcances. De hecho al momento de la visita de CEJA, se informó que existían recursos pendientes ante la Corte Suprema Nacional en donde se cuestionaba la legalidad de la experiencia por parte de algunos litigantes.

Una segunda razón expuesta en las entrevistas, con opiniones discrepantes, es que había un alto porcentaje de audiencias en casos no flagrantes que fracasaban, esencialmente debido a la ausencia del imputado. Ello habría llevado a examinar la continuidad de las mismas. En todo caso, esta información fue rebatida por algunos actores que indicaron que ese no fue un problema efectivo. Lamentablemente no se pudo verificar cual de estas versiones era la correcta.

Otra modificación respecto del programa original se dio en materia de infraestructura, particularmente en las salas de audiencia. La experiencia comenzó en una sala de audiencia ubicada en un tribunal distinto a los juzgados penales y al momento de la visita se constató la existencia de dos salas para audiencias en casos de flagrancia. Asimismo, hay una tercera sala para audiencias preliminares de la etapa intermedia del proceso. Ambas salas de flagrancia son relativamente pequeñas y su organización es bastante informal y funcional. En ellas, no existen estrados u otros elementos que generen un entorno de formalidad o rigidez. Su mobiliario está básicamente constituido por escritorios y sillas. Ambas cuentan con una capacidad para recibir entre 12 y 15 personas en calidad de público, además, de los litigantes y afectados. No existe un sistema de registro en audio o filmación, sino que éstos son realizados por el juez respectivo y su secretario en un computador disponible en la misma sala. Si bien se trata de una infraestructura modesta y que no cuenta con comodidades para el público o para los propios actores del sistema, ella parece satisfacer las necesidades básicas de un sistema de audiencias. Al menos desde el punto de vista de su infraestructura, el sistema tendría la capacidad de absorber un flujo mucho mayor al actual en materia de audiencias.

²³ Esta sala estuvo ubicada en los Juzgados de Tránsito de Cuenca.

En relación con el flujo de audiencias, la impresión consensuada de los actores entrevistados es que –con las variaciones propias de los distintos períodos- el promedio de audiencias es de 12 y 15 semanalmente. Esta información fue ratificada con datos estadísticos de tribunales. De acuerdo a esta estadística, entre el 1 de enero y 30 de junio de 2006, cada juzgado de Cuenca efectúa un promedio de 80 audiencias por flagrancia, es decir, entre 13 y 14 audiencias mensuales y 3 o 4 semanales por juzgado. Otra estadística obtenida, referida al mes de mayo de 2006 en un juzgado, arrojó que las audiencias realizadas fueron 15, lo que confirma lo anteriormente indicado.

Si estas cifras se proyectan a los cuatro juzgados en un escenario de carga intensa, en su conjunto, ellos debieran conocer cerca de 60 audiencias mensuales, lo que daría un promedio de 0,5 audiencias diarias por juez (incluyendo sábados y domingos). Según se puede apreciar, se trata de un importante flujo de audiencias que ha conllevado la consolidación de una práctica innovadora en la cultura legal local de Cuenca, pero que a la vez, es relativamente bajo y no representa un problema significativo desde el punto de vista de la gestión del sistema.

En efecto, según los entrevistados, no existe un problema serio en la gestión de las audiencias ni el fracaso de las mismas; no obstante, el sistema de gestión es “artesanal”. El hecho que la programación de audiencias esté a cargo de cada juez, haya un flujo acotado de las mismas y exista una buena coordinación entre las instituciones, permite que éstas se desarrollen sin problemas. En un contexto distinto, por ejemplo si se oralizaran otras materias y decisiones durante la etapa de instrucción, ello podría ser diferente y con seguridad requeriría una mayor profesionalización o un sistema más estandarizado para agendar y preparar audiencias.

A grandes rasgos, los pasos para desarrollar una audiencia de inicio de instrucción en casos de flagrancia son los siguientes: una vez que la policía realiza la detención, debe elaborar un parte policial escrito donde se consignan los principales datos y antecedentes del caso. Este será enviado al fiscal de turno, proceso que normalmente toma entre 4 y 5 horas desde el momento de la detención. Con la información disponible, el fiscal se comunica con el secretario del juzgado de turno quien -junto con el juez- programa el horario de la audiencia respectiva. Para evitar conflictos en la agenda del juez, el coordinador de tribunales entrega a los jueces en forma diaria una agenda con las audiencias preliminares programadas para que así eviten el choque. Los actores son notificados telefónicamente de la hora de la audiencia o ellos mismos se comunican con el tribunal para estar al tanto. Los fiscales también llaman a la Defensa Pública para dar cuenta de la existencia de detenidos en situaciones de flagrancia. Como puede observarse, se trata de un sistema sencillo que satisface las necesidades actuales del sistema y que, en caso de requerirlo en un escenario más complejo, podría ser perfectamente objeto de perfeccionamiento, aprovechando recursos humanos y materiales disponibles.

Con respecto a la información que disponen las partes para preparar la audiencia, básicamente está constituida por el parte policial y, en caso que exista, por la denuncia de la víctima. Debido a que los partes policiales con frecuencia tienen problemas de precisión y claridad, es común para los fiscales complementar la información a través de conversaciones telefónicas con el policía que intervino en el procedimiento de detención. No hay acceso a antecedentes penales previos de las personas detenidas en este lapso de tiempo. Algunos defensores públicos entrevistados relataron que en un

principio se presentaron problemas para acceder a la información que disponía el fiscal con anterioridad a la audiencia, lo que ya está superado, ya que ven el parte y la denuncia antes de la audiencia y también existe un espacio para entrevistarse privadamente con el imputado.

En cuanto a las audiencias, se observaron cuatro convocadas para comunicar el inicio de la instrucción a detenidos por flagrancia. Las audiencias son relativamente sencillas. Sus tiempos de duración breves y variaron entre 6 minutos la más corta (audiencia en que se decidió finalmente no dar inicio a la instrucción) y 14 minutos la más larga (audiencia en que se dio inicio a la instrucción en contra de 2 imputados y se decretó la prisión preventiva de los mismos). En las entrevistas, los actores señalaron que el promedio de duración de audiencias era de 10 minutos, con lo cual se confirmó lo observado directamente. Además, se informó que al inicio de la experiencia estas audiencias eran más largas y duraban cerca de media hora o incluso más, como promedio. Con el tiempo y la mayor destreza adquirida por los operadores se acortó la duración, por ejemplo, a través de la reducción de exposiciones.

La dinámica de las audiencias es bastante similar a lo previsto en el proyecto. Es decir, se inician con la apertura que hace el juez y luego se concede la palabra a las partes para efectos del inicio de la instrucción y discusión de medidas cautelares. Se observó formalismo en la comunicación entre fiscales, jueces, defensores e imputados. En algunos casos, el inicio de la instrucción fue prácticamente una lectura del fiscal de un documento preparado previamente. También se percibió que el parte policial se ponía a disposición del juez antes de la audiencia y éste era revisado justo antes de dar inicio a la misma.

Se apreciaron problemas de calidad en el trabajo de los litigantes. Especialmente de parte de defensores, pero también de algunos fiscales, se detectó una propensión a argumentar en abstracto y con poca utilización de los hechos del caso. La tendencia compartida por todos los actores fue la referencia a las disposiciones legales. No obstante lo anterior, todas las audiencias permitieron comprender los hechos de los casos y los principales debates generados se hacían cargo de las cuestiones más esenciales que ellos suponen.

En materia de decisiones judiciales, todas ellas fueron tomadas en la misma audiencia y fundamentadas, aún cuando se observó una tendencia a fundamentar con referencia a reglas y poca argumentación de hechos y específicas al caso. Se informó a la representación de CEJA que en ciertas oportunidades algunos jueces se daban un tiempo para analizar mejor el caso antes que resolver. Ello no se pudo constatar.

Los problemas de calidad percibidos en las audiencias observadas fueron confirmados por varios actores. Si bien todos constatan importantes mejoras desde el inicio de la experiencia, todavía se reconocen defectos importantes que podrían ser corregidos con una mayor capacitación que la recibida hasta el momento. Especialmente crítica es la situación de abogados defensores privados, varios de los cuales no han recibido capacitación alguna y cuyo trabajo profesional deja bastante que desear. Pareciera que los mayores problemas de calidad se encuentran en estos profesionales.

Junto con reconocer falencias en el desarrollo de estas audiencias, se pudo constatar que ellas representan una mejora significativa frente a la dinámica de la audiencia preliminar

regulada en el Código de Procedimiento Penal de 2001. En efecto, se verificó que se trataba de una audiencia extremadamente formal en que los debates sostenidos por las partes eran poco comprensibles, existía poca interacción y el expediente tenía una presencia muy significativa. Hubo consenso entre los entrevistados en que dichas audiencias representan un modelo completamente distinto a las de inicio de la instrucción.

De otra parte, las audiencias también constituyen un avance respecto a la metodología usada para adoptar otras decisiones durante la etapa de investigación y en la Corte Superior en conocimiento de recursos. En ambos casos las decisiones se toman por escrito a través de la presentación de la parte correspondiente y fundamentada en la información disponible en el expediente que recopila el fiscal y que se pone a disposición del juez o de la corte para resolver. Es decir, un sistema tradicional de expediente, con la diferencia que éste es preparado por el fiscal y no por los jueces.

Finalmente, en relación con los temas discutidos en las audiencias, si bien ellas están destinadas a objetivos precisos como el inicio de la instrucción y la discusión sobre medidas cautelares, naturalmente se prestan para debatir otros incidentes relativos al caso, atinentes a ese momento procesal. En una de las audiencias observadas el fiscal se desistió de la persecución penal en vez de seguir el rito del inicio de la instrucción. De otra parte, algunos de los operadores entrevistados confirmaron que en ocasiones se abría espacio para discutir temas distintos, como por ejemplo sobre nulidades. Con todo, el diseño normativo del Código ecuatoriano ofrece poco espacio para discutir instituciones que en otras experiencias de la región se presentan naturalmente en esta etapa, como acuerdos reparatorios o suspensiones del proceso a prueba.

c. Impacto de la experiencia

La experiencia ha impactado en el funcionamiento del sistema al menos en tres niveles: racionalización en el uso de la prisión preventiva, aceleración de las decisiones judiciales en materia de medidas cautelares y, mejoramiento en la calidad general de trabajo del sistema.

En los dos primeros niveles existen estudios empíricos realizados en momentos diferentes de la experiencia, que arrojan resultados consistentes entre sí. El primero de ellos (en adelante “Estudio 1”) fue realizado a fines de 2004²⁴ y consistió en comparar una muestra aleatoria de 20 casos tramitados de conformidad a la práctica antigua, con 20 llevados en el nuevo sistema. El segundo estudio (en adelante “Estudio 2”) fue elaborado el segundo semestre de 2005 y consistió en una comparación de delitos flagrantes ocurridos entre abril y junio de 2004 y 2005.²⁵

Lo primero que se comparó fueron las solicitudes de prisión preventiva, a fin de determinar si la introducción de las audiencias había tenido algún impacto en ello. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos:

²⁴ Véase Zalamea, Diego, *op. cit.*, pp. 59 a 66.

²⁵ Véase Segunda Evaluación, *op. cit.*, pp. 104 a 111.

Tabla n° 3
Casos en que Fiscales Solicitaron Prisión Preventiva

Estudio	Sin Audiencia	Con audiencia
Estudio 1	95%	85%
Estudio 2	96,1%	80,6%

Como se observa, ambos estudios muestran un comportamiento consistente de los fiscales en términos de haber disminuido la cantidad de casos en que solicitaron la prisión preventiva. Mientras que en el sistema sin audiencias, esta medida era solicitada prácticamente en todos los casos, con audiencias, los porcentajes bajaron entre 15% y 20% en los cuales no se solicita prisión preventiva (1 de cada 6, ó 1 de cada 5, dependiendo del estudio). Una primera razón que explica esto, es que la metodología de audiencias ha obligado a los fiscales a realizar un examen más cuidadoso de los casos que van a litigar, lo que les permite discriminar de mejor forma algunas situaciones en donde la prisión preventiva es conveniente. Una segunda razón es que las audiencias constituyen un sistema de control más intenso de la decisión de prisión preventiva de parte de jueces y defensores, por lo que los fiscales evalúan casos en que estiman que no obtendrán la prisión preventiva y simplemente no la solicitan.

Para tener una visión más global del impacto de las audiencias, tales cifras deben ser complementadas con datos sobre el porcentaje de casos en que el juez accedió a la solicitud de prisión preventiva. La siguiente tabla contiene el resumen de esa información.

Tabla N° 4
% del total de casos en los que se concedió la prisión preventiva

Estudio	Sin Audiencia	Con audiencia
Estudio 1	95%	65%
Estudio 2	96,1 %	74,2%

Mientras que sin audiencias la tendencia de los jueces era otorgar todas las prisiones preventivas solicitadas, bajo el sistema de audiencias se produce un porcentaje de casos en que dicha solicitud no es admitida. Esto constituye un filtro adicional. Nuevamente, son varias las razones que explican esto. Las dos principales tienen que ver con que el formato de la audiencia, permite a los jueces evaluar con mejor calidad los méritos reales del caso. El segundo es que la audiencia entrega una oportunidad a la defensa de producir información y argumentar, elementos que el expediente no otorgaba, lo que se traduce en mayores posibilidades de obtener una decisión favorable. Si se suman las dos tablas anteriores se concluye que habría una mejora sustancial en el uso de la prisión preventiva, aún cuando el porcentaje de casos en que se usa sigue siendo alto.

Un segundo impacto se ha producido en el aumento de la celeridad de las decisiones acerca de la prisión preventiva. Debe recordarse que de acuerdo a la legislación procesal ecuatoriana el plazo legal entre el momento de la detención y una decisión judicial sobre la libertad no puede exceder las 24 horas. Sin embargo, la práctica anterior hacía que los plazos fueran regularmente superiores a ese lapso de tiempo. La tabla número cinco resume los tiempos promedios en la toma de tal decisión en ambas modalidades de trabajo en la ciudad de Cuenca.

Tabla N° 5
Promedio de duración de adopción de una decisión judicial
acerca de la prisión preventiva

Estudio	Sin Audiencia	Con audiencia
Estudio 1	36 horas con 8 minutos	20 horas con 59 minutos
Estudio 2	31 horas con 26 minutos	22 horas con 25 minutos

Puede apreciarse que el promedio de decisión con sistema escrito supera el máximo legal. El sistema de audiencias permite ubicar un promedio más bajo que el máximo legal y constituye una baja entre 75% y 60% dependiendo de cada estudio. Estos datos se complementan con la cifra del porcentaje de casos en los que se cumplió con el máximo legal. La siguiente tabla resume esos resultados.

Tabla n° 6
% de casos en los que se cumplió con plazo máximo legal de 24 horas

Estudio	Sin Audiencia	Con audiencia
Estudio 1	10%	70%
Estudio 2	17,65%	73,08%

Estas cifras no hacen más que ratificar el punto anterior. Allí donde por medio de la metodología escrita el sistema sólo cumplía en un porcentaje marginal de casos con las exigencias legales, por medio de las audiencias se ha logrado invertir completamente esta tendencia. El principal factor que se menciona en este punto tiene que ver con que la realización de audiencias ha obligado a organizar mejor el trabajo de policías, fiscales y jueces, logrando con ello importantes reducciones de tiempo en los procedimientos. Debe destacarse que aún existe un porcentaje de casos en que el sistema no es capaz de cumplir con la garantía del plazo de 24 horas. Un juez entrevistado manifestó preocupación por este aspecto.

La reducción de tiempos y el aumento del porcentaje de casos en el que se da cumplimiento de las 24 horas, ha tenido un impacto fuerte en la reducción de *habeas corpus*. Según se explicó en las entrevistas, los recursos de *habeas corpus* eran pan de cada día en el funcionamiento del sistema y ahora prácticamente habían desaparecido.

Los positivos resultados logrados en estos dos objetivos analizados de la experiencia no sólo han sido percibidos por los actores del sistema quienes los valoran muy positivamente en forma unánime, sino que también han traspasado a los medios de comunicación. Es así como una editorial del diario El Mercurio de Cuenca, publicada en marzo de 2006²⁶ destaca lo que llama el fenómeno cuencano constituido por el cumplimiento en dicha ciudad de la legalidad del sistema, especialmente comparándolo con lo que ocurre en otras ciudades del país como Quito y Guayaquil.

El tercer objetivo perseguido por la experiencia resulta más difícil de ser evaluado cuantitativamente, aún cuando los dos estudios a que se ha hecho referencia, - básicamente por medio de un análisis cualitativo por vía de entrevista a los actores-, constatan avances significativos. Esa impresión fue corroborada en la información recopilada durante la visita. Efectivamente los actores del sistema reconocen un avance

²⁶ Véase, Jaramillo, Mario, El Fenómeno Cuencano, Editorial de El Mercurio, jueves 9 de marzo de 2006, Cuenca.

importante y las prácticas observadas dan cuenta de un mayor acercamiento a los ideales que dieron origen a la reforma en Ecuador y en el resto de los países de la región. Ello, además, se ratifica en lo que es mi propia experiencia conocimiento el funcionamiento del sistema reformado en Ecuador. La dinámica que este tiene en la ciudad de Cuenca presenta diferencias importantes respecto de otras ciudades del país, especialmente como producto de los cambios incorporados a propósito de la introducción de audiencias en la etapa de investigación. Como se menciona, en otros aspectos del proceso (por ejemplo la audiencia preliminar y el juicio oral), no parecieran existir diferencias tan reveladoras con el resto del país.

Los logros en profundización del sistema acusatorio tienen que ver con una percepción generalizada de aumento de calidad de trabajo del sistema debido a que las audiencias han significado mayor preparación de los fiscales en sus casos, la posibilidad real para la defensa de defender a sus clientes, y a los jueces adquirir más y mejor información para tomar decisiones. En todo caso, esto no significa que aún no existan problemas de calidad en el funcionamiento del sistema, particularmente derivado de carencias en habilidades y destrezas de litigación de los actores, según se señala más adelante.

4.- Principales fortalezas y lecciones

En esta sección se narran las principales fortalezas observadas de la experiencia descrita. Se trata de un tema complejo que aquí se presentará de forma sencilla y simplificada. En este contexto, el objetivo es más modesto que el de hacer un registro completo de la materia, más bien, pretende explicar tres aspectos que particularmente llaman la atención de lo realizado por la ciudad de Cuenca y que podrían servir de lecciones importantes para varios países de la región. Además, en secciones previas se han subrayado varias fortalezas específicas que no se repetirán en ésta.

4.1.- Práctica sostenida, aún en condiciones adversas: la importancia de generar consensos y compromisos

Un primer aspecto que debe ser mencionado -que ya se recalcó al inicio de este trabajo- es que la experiencia de Cuenca encuentra su principal sustento en un fuerte compromiso de las autoridades y operadores locales en su ejecución, y sin contar con un apoyo explícito a nivel central al menos de parte del sector judicial. Lo interesante es que dicho compromiso no se generó espontáneamente. Éste supuso el desarrollo de una metodología de trabajo entre los actores institucionales que permitió intercambiar y debatir ideas hasta arribar a consensos básicos. A partir de esos consensos se adoptaron compromisos explícitos y específicos de actuación para cada una de las instituciones, todos los cuales se tradujeron en el Proyecto ya referenciado.

Destaca, además, que en la gestación de este compromiso no sólo hayan sido parte el Ministerio Público y los actores del sistema judicial (incluida la Defensa), sino también la policía, que constituye un actor clave en una experiencia de la naturaleza que se ha llevado adelante en Cuenca; y los operadores directos del sistema.

Este compromiso ha sido clave para darle sustento a la experiencia, ya a casi dos años de haberse iniciado, debido a que en el período intermedio se ha visto sometida a diversas presiones que podrían haber impedido o detenido su desarrollo. Se mencionó

que se ha intentado impugnar la constitucionalidad de la misma sin éxito, también ha existido algún quiebre entre los jueces acerca del alcance del acuerdo original, entre otros temas. No obstante, al menos en un núcleo básico como son los casos flagrantes, la experiencia ha seguido operando sobre las bases establecidas en el Proyecto, perfeccionándose en el tiempo y legitimándose entre los operadores del sistema y la comunidad local. Por lo mismo, una lección de interés que se puede aprender del caso en estudio es que en este tipo de iniciativas resulta central trabajar no sólo el desarrollo técnico, sino que el sustento “político” de la misma, al menos en quienes tienen posibilidad de influir directamente en su éxito o fracaso.

4.2.- Impacto en resultados sin reforma legal

Una segunda gran fortaleza de esta experiencia es que ha sido capaz en un corto plazo de producir resultados significativos que representan un cambio identificable respecto de las prácticas y resultados obtenidos con la modalidad previa de trabajo. Un desafío común que experimentan los procesos de innovación en el sector justicia es el escepticismo natural de sus operadores ante el cambio. No hay mejor manera de romper ese escepticismo y lograr el compromiso de los involucrados, que mostrando rápidamente resultados. Por tanto, un desafío central será siempre generar cambios que puedan ser cuantificables y comparables. Dicho de otra forma, se trata de proyectos que deben tener centralmente vocación de producir cambios reales y no simplemente obedecer a buenas ideas o a resolver cuestiones puramente doctrinales o abstractas.

Desde este punto de vista estamos en presencia de una experiencia de cambio sumamente exitosa. Como ya se analizó, un primer estudio realizado a tres meses del inicio de la experiencia daba cuenta de los avances y cómo estos habían impactado positivamente en la percepción de los operadores del sistema.

Junto con lo anterior, esos resultados deben mantenerse en el tiempo de manera de consolidar la nueva práctica y que ésta no sea simplemente “otra golondrina que no hizo verano” en el sistema de justicia criminal.

La experiencia de Cuenca demuestra que avances significativos en el funcionamiento de los nuevos sistemas procesales acusatorios son posibles de lograr sin necesidad de realizar reformas legales, sino básicamente con un acuerdo interinstitucional e introducción de nuevas prácticas en los operadores. Como ya se ha señalado, Ecuador es uno de los países que ha tenido mayores problemas en la implementación de su sistema reformado, teniendo además serias dificultades en su asentamiento. En ese sentido, es difícil imaginar un escenario donde en abstracto puedan existir más dificultades para producir cambios con impacto en el área procesal penal. Sin embargo, la experiencia de Cuenca dice lo contrario. Allí donde en América Latina ha sido común que buenos diseños legales sean distorsionados producto de malas prácticas, la experiencia de Cuenca permite sostener también que malos diseños legales e institucionales pueden ser corregidos con prácticas virtuosas. Sin lugar a dudas, malos diseños legales representan mayores problemas para avanzar en buenas prácticas, pero no constituyen un obstáculo insalvable para producir mejoras significativas. La realidad se altera cambiando prácticas antes que normas.

4.3.- Cambios y resultados con baja inversión:

Normalmente la percepción de los operadores en una buena parte de los países de la región es que no resulta posible avanzar, sin aumentos significativos de personal o cambios radicales en infraestructura e insumos. La experiencia de Cuenca da cuenta que es posible prosperar significativamente reorientando recursos disponibles y realizando pequeñas inversiones (por ejemplo en adaptar espacios de los juzgados para que operen como salas de audiencias). En consecuencia, siendo los recursos un elemento importante, el estado de funcionamiento de los sistemas de justicia criminal reformados todavía ofrecen un amplio espacio para generar muchas mejoras reorganizado su inversión y utilización.

Ecuador es uno de los países de la región que cuenta con uno de los sistemas judiciales más pobres en la región. Ya se ha dicho que el número de defensores públicos cada 100.000 habitantes, es baja y algo similar ocurre con el número de fiscales y jueces.²⁷ Además, los flujos de casos que se reciben como promedio por fiscal son superiores a una buena cantidad de países de la región y, particularmente, el flujo que se recibe en Cuenca, que es superior al promedio nacional.²⁸ Con todo, aún en este escenario la experiencia demuestra que, salvo la Defensa Pública, las demás instituciones de Cuenca parecieran estar dotadas adecuadamente de recursos humanos e infraestructura como para mantener la práctica desarrollada. Los flujos de casos y audiencias que actualmente manejan el Ministerio Público y los juzgados, dan cuenta de un escenario en el que incluso es posible proyectar un crecimiento de la experiencia, por ejemplo a todo tipo de audiencias de inicio de instrucción o para la toma de otras decisiones relevantes durante la etapa de investigación, sin que ello aparezca como problemático de manejar para el sistema, desde el punto de vista de su gestión.

Lo cierto es que flujos como el que presenta la Ciudad de Cuenca, puestos en relación a las dotaciones de personal y recursos materiales disponibles, son bastante representativos de la realidad de muchos países e incluso constituyen peores condiciones que en varios países con igual o mayores niveles de desarrollo de América Latina. Por tanto una fortaleza de la experiencia en estudio y que permite proyectar una lección para otros países es el haber tenido la capacidad de aprovechar recursos disponibles, y con una pequeña inversión, haber podido generar estos resultados.

5.- Principales debilidades y desafíos

Junto con las fortalezas y lecciones es necesario identificar debilidades de la experiencia en estudio que podrían constituir obstáculos a futuro, y que debieran ser superadas.

5.1.- Debilidad del sistema de Defensa Pública

Un modelo acusatorio oral, que trabaja preferentemente a través de la metodología de audiencias, requiere de un sistema que asegure una defensa mínima de calidad a los

²⁷ Por ejemplo en materia de fiscales al año 2004, Ecuador tiene una tasa de 2,4 fiscales cada 100.000 habitantes, donde países como Bolivia tienen 4,5; Honduras 5,4; El Salvador 9,9; Guatemala 6,9, entre otros. Mayores datos véase Mauricio Duce y Cristián Riego, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2006, pp. 31 a 33.

²⁸ *Idem* p. 34.

imputados en dichas audiencias, particularmente a aquellos que no están en condiciones de financiar un abogado privado de confianza. En la ciudad de Cuenca, como en la mayoría de los países de América Latina, el porcentaje mayoritario de los imputados se encuentra precisamente en esa situación. Esto hace que el sistema actual no esté en condiciones de cubrir sino un porcentaje bajo del total de demandas que recibe.

Aparentemente, la situación actual no será superada con arreglos parciales, sino lo requerido en Ecuador es montar un sistema que pueda hacerse cargo en forma más sistemática del problema. Para ello han sido desarrollados y presentados proyectos de ley, los que por diversas razones no han prosperado.

5.2.- Marginalidad de la experiencia

Una segunda debilidad de la experiencia en estudio es que no obstante su éxito, ocupa todavía un rol marginal en la forma en que se desenvuelve el proceso penal en la ciudad de Cuenca. En efecto, el resto de las actividades relevantes de la etapa de investigación se siguen resolviendo a través de peticiones escritas; la audiencia preliminar continúa dominada por el expediente; los recursos ante tribunales superiores son tramitados absolutamente por escrito, entre otras. Esto hace que las audiencias de inicio de la instrucción ocupen una pequeña porción del trabajo diario de fiscales, jueces, defensores y policías y que, por lo mismo se dificulte un cambio más estructural en el sistema. Algunos entrevistados incluso afirmaron que -no obstante el impacto de la experiencia- el expediente seguía siendo “el rey” en el proceso penal de Cuenca.

Un desafío central a futuro debe ser buscar consensos y compromisos que permitan proyectar el trabajo avanzado en las audiencias de inicio de la instrucción a otras materias. Si todos los actores reconocen que estas presentan muchas ventajas en términos de aumentar la calidad de trabajo y decisiones del sistema, debe darse un impulso adicional que permita traspasar esto a otras porciones del proceso. Para esto, surgen algunos problemas normativos de diseño procesal, que no parecen insalvables. Sobre la base de un compromiso fuerte de los actores, sería perfectamente posible interpretar las normas constitucionales y del Código de Procedimiento Penal de una manera que permitiera mayores espacios de oralidad.

5.3.- Necesidad de fortalecer destrezas de litigación

Al momento de describir las dinámicas de las audiencias se mencionó que no obstante cumplirse con los aspectos centrales, se percibieron problemas de calidad, fundamentalmente en destrezas para manejar adecuadamente la información de parte de litigantes y jueces. Dichos defectos fueron mencionados reiteradamente por los distintos entrevistados. Por su parte, un juez fue sumamente crítico del trabajo de defensores privados, pero también de algunos fiscales.

Se trata de un área sumamente sensible, ya que en la medida que los litigantes no manejan bien la información y no desarrollan capacidad argumentativa, generan incentivos para reemplazar su trabajo por medio del expediente. Por tanto, mejorar capacidades de litigación es un factor clave para sustentar la práctica existente y lograr su ampliación en un futuro cercano.

La razón de fondo que explicaría en buena parte esta situación es que desde el proceso de capacitación de 2003, no se ha efectuado ningún programa sistemático destinado a fortalecer las destrezas de litigación en audiencias previas a juicio. Tampoco ha existido un trabajo interinstitucional en la materia que permita intercambiar experiencias y criterios para mejorar el resultado de su trabajo individual en las audiencias. La situación es más crítica tratándose de abogados privados, la mayoría de los cuáles no formaron parte del programa de 2003.

En consecuencia, resulta indispensable desarrollar algún tipo de capacitación que en el mediano plazo pueda cubrir a todos los actores del sistema. Para ello sería vital comprometer no sólo a las instituciones del sector y a los abogados privados, sino también a las facultades de derecho locales de forma tal de introducir con más fuerza en sus programas de formación de pre y post grado, el desarrollo de estas destrezas y habilidades.

5.4.- Retrocesos y necesidad de reforzar compromisos

Como se señaló, a ocho meses de la puesta en marcha de la experiencia, esta sufrió un retroceso al eliminarse las audiencias de inicio tratándose de casos no flagrantes. Junto con ello, se constató en varias de las entrevistas que parte de los compromisos iniciales se habían debilitado producto de diversos cambios de escenario en el tiempo (por ejemplo cambios en la presidencia de la Corte Superior de la ciudad, de la cabeza nacional del Ministerio Público que había impulsado fuertemente la experiencia, incertidumbre respecto a la posición de la Corte Suprema frente a las impugnaciones pendientes, entre otros). Todo esto generaba una cierta sensación de incertidumbre en algunos actores y, sin lugar a dudas, una limitación que dificultaba pensar en la ampliación de la experiencia. Pero además, la sensación de incertidumbre podría en el tiempo deteriorar incluso los avances obtenidos hasta el momento.

La situación actual genera la necesidad de desarrollar una estrategia que permita reforzar los compromisos originales de autoridades y operadores locales, pero que a su vez pueda llegar más arriba. Los resultados logrados, son la mejor carta de presentación para ello. Parece difícil que autoridades con mínima preocupación por los resultados de sus instituciones puedan negar el valor de lo obtenido en Cuenca, especialmente si se pone la información existente a su disposición y se genera un diálogo con ellas para poder exponer con claridad lo avanzado y lo que es necesario realizar para profundizar los resultados. Otro componente de una estrategia destinada a este objetivo es movilizar a otros actores y fuerzas sociales, por ejemplo los medios de comunicación y ONGs del sector para mostrar cómo el impacto de la experiencia ha traspasado simplemente a los actores y existe una demanda social por su continuidad y ampliación.