

➤ EDITORIAL	2
➤ Consejo Editorial de Sistemas Judiciales	4
➤ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)	8
➤ Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)	10
➤ TEMA CENTRAL	
<i>Seguimiento de las Reformas Procesales Penales</i>	
▶ Informe Comparativo Proyecto “Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina”	12
▶ Comentario a cargo de <b>Linn Hammergren</b> .	59
▶ Comentario a cargo de <b>Alberto Binder</b> .	67
➤ DEBATE	
▶ Debate sobre la Agenda Futura de las Reformas Judiciales en la Región	73
➤ ENTREVISTA	
▶ Fundación Institucionalidad y Justicia - FINJUS - República Dominicana	84
➤ NOTAS GENERALES	
▶ <b>César Azabache</b> : Notas a la Reforma del Procedimiento Penal en el Perú.	92
▶ <b>Bernard H. Gousse</b> : L'Indépendance Judiciaire en Haïti	100
▶ <b>Cristián Hernández / Iván Vera / Javier Martínez</b> : La gestión del Proceso de Reforma Judicial: experiencias y lecciones.	106
▶ <b>Humberto Quiroga Lavié / Ricardo Miró</b> : Un modelo y una mejora para los tiempos procesales de la Justicia Civil Argentina.	112
▶ <b>Alejandro Alvarez</b> : Cooperación Sur-Sur para la reforma de la justicia: construir una agenda con base en la experiencia.	124
➤ Noticias	134
➤ Agenda	141
➤ Reseñas bibliográficas	144
➤ Documentos	151

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

Directores: Juan Enrique Vargas  
Alberto M. Binder

Dirección Periodística: Sylvia Schulein  
Coordinadores de Edición: Soledad Pujó  
Pedro Galindo

Correcciones: Francisco Godínez  
Diseño: Patricia Peralta  
Comercialización: Horacio Ober

**CEJA**

Miguel Claro 1460, Providencia, Santiago de Chile,  
Tel/Fax: 274 2911/33, E mail: [info@cejamericas.org](mailto:info@cejamericas.org),  
Página web: [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

**INECIP**

Talcahuano 256, 1º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina, Tel/Fax: (00-54) 1143720570,  
E-mail: [inecip@velocom.com.ar](mailto:inecip@velocom.com.ar) , Página web: [www.inecip.org](http://www.inecip.org)

Con la publicación en este número del informe inicial del Estudio Comparativo sobre la Reforma Judicial en América Latina, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas empieza a cumplir a fondo con la importante misión definida por su nombre. Es un buen comienzo, muy prometedor, aún cuando no pasa más allá de ser un primer paso, bien modesto.

El Centro nace en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998. Los jefes de Estado y gobierno concordaron en que “una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico.”

Tenían razón. No se trata de meras declaraciones retóricas, sino de realidades urgentes. Recordando un intercambio con un taxista en un país centroamericano, en los años noventa. Esa capital, igual que muchas del hemisferio, sufría durante la época (y actualmente) de una ola de delincuencia violenta. La ciudadanía quedó alarmada. El taxista, cuyo país recién había recuperado la democracia afirmó: “lo que necesitamos es mano dura. Sólo así frenamos a los delincuentes.” Y postuló para la tarea a un General de fama genocida.

Si una justicia eficaz y confiable es esencial para fortalecer las democracias nacientes y frágiles de muchos países latinoamericanos, también lo es para su prosperidad y crecimiento económico. Recuerdo igualmente intercambios con empresarios importantes de países de Sudamérica, preocupados por la justicia politizada y poco confiable. No sólo ellos, sino también sus dineros e inversiones, buscaron refugio en el Norte. Así no crecen las economías de sus patrias.

El mandato de la Cumbre pasó a la Organización de Estados Americanos para elaborar el estatuto del Centro. Se aprobó a fines de 1999. Precisó que los tres objetivos del Centro son los de facilitar: (1) el perfeccionamiento de los recursos humanos, (2) el

intercambio de información y otras formas de cooperación técnica, y (3) el apoyo a los procesos de reforma y modernización. Una disposición transitoria agrega que, en su primera etapa, el Centro desarrollará los temas vinculados a la justicia penal.

A principios de 2000 la OEA eligió a un Consejo Directivo del Centro, integrado por siete juristas. Fue presidido inicialmente por la entonces Ministra de Justicia de Costa Rica, la Licenciada Mónica Nagel, seguida recientemente por quien escribe estas líneas. El año 2000 se dedicó a tareas iniciales, tales como la selección de sede -Santiago de Chile- y de un Director Ejecutivo idóneo -Juan Enrique Vargas- jurista chileno, destacado experto en la reforma judicial, con experiencia en diversos países de la región.

Así armado, el Centro en el año 2001, además de organizar el equipo y obtener fondos, dió inicio a una serie de proyectos, entre ellos, programas de capacitación, un boletín mensual, una página de web ([www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org)), esta revista (con la valiosa colaboración del INECIP), y varios estudios importantes. Así, están pendientes, por ejemplo, la preparación de un sistema integral de datos para generar estadísticas e indicadores judiciales, y una investigación sobre el papel de la sociedad civil en torno a los cambios en el sistema de justicia.

El primer fruto de los estudios es precisamente el que se presenta aquí, sobre la implementación de la reforma judicial. Por un lado, es muy modesto. Analiza la implementación de los nuevos códigos procesales penales en sólo cuatro países -Argentina, Chile, Costa Rica y Paraguay- y ni siquiera en los países enteros, sino en la provincia de Córdoba de Argentina, en las capitales de Costa Rica y Paraguay, y en dos regiones no capitalinas de Chile.

El informe reconoce que estos cuatro países no constituyen una muestra científica. Al contrario, tres de ellos disponen de mayores recursos económicos que varias naciones hermanas, y tal vez de una mayor cultura institucional, profesional e independencia política.

La metodología también es modesta. No pretende recoger cifras comprensivas. Analiza dos fuentes de información. Primero, un cuestionario, completado por equipos nacionales expertos, sobre la base de visitas, observaciones, entrevistas con diversos actores del sistema procesal penal, y la revisión de documentos oficiales y de otros estudios disponibles.

Segundo, la observación sistemática de todos los juicios orales celebrados en procesos penales durante el transcurso de un solo mes (aproximadamente septiembre de 2001). Se recopilaban cifras de juicios agendados y realizados, casos de delitos flagrantes, condenas y penas, prisión preventiva y medidas cautelares alternativas, lapsos procesales, características de los imputados (género, edad, labor o profesión, antecedentes penales), participación de querellantes, defensor público o privado, número de entrevistas previas con el defensor, recursos y pruebas, y asistencia del público.

El alcance del estudio es igualmente modesto. No pretende contestar preguntas básicas, tales como si las reformas han logrado más justicia o menos delincuencia. Se limita a examinar la manera en que las reformas procesales e institucionales se han implementado o no en la práctica, de acuerdo con su diseño y expectativas, tomando en cuenta los cambios (y la falta de cambios) de cultura y presupuesto.

No obstante tales limitaciones, el estudio es sumamente valioso. Es un análisis empírico de una pregunta empírica: cómo y en qué medida se implementan las reformas en la práctica real. No plantea ni conclusiones definitivas ni recomendaciones insistentes, sino que formula una serie de preguntas para una mayor investigación, por ejemplo, si se debe llevar a cabo la misma reforma procesal en países que cuentan con recursos materiales muy distintos. Busca abrir, y no cerrar, el debate.

Además sirve como proyecto piloto de metodología. Con base en esta experiencia, se pueden ir perfeccionando cada vez más las preguntas, las cifras, y los métodos de observación, en el momento -muy necesitado- de desarrollar este modelo de evaluación en otros países. (Ya está en etapa preparatoria en Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela.)

Aún en su estado actual de elaboración, el estudio permite un análisis comparativo entre los cuatro países, el cual se realiza en el informe y deviene más informativo que cualquier estudio de un sólo caso.

Es positivo también que el tono y contenido del informe son, si bien directos, escrupulosamente científicos y constructivos. No caen ni en la timidez ni en la impertinencia.

En fin, este primer intento merece el agradecimiento profundo de todo aquel interesado en la misión imprescindible del Centro, de compartir información y análisis comparativos que faciliten mejorar la reforma de la justicia. Merece, además, mayor reflexión y debate sobre sus observaciones y planteamientos concretos, los cuales ahora se pasan a ofrecer en las páginas siguientes de la revista.

**Douglass Cassel**

Presidente, Consejo Directivo  
Centro de Estudios de Justicia  
de las Américas

*Chicago, julio de 2002*

# Consejo Editorial de *Sistemas Judiciales*

La Revista *Sistemas Judiciales* ha conformado un Consejo Editorial integrado por un grupo de personas con amplia trayectoria y reconocimiento en el diseño y ejecución de políticas públicas judiciales a nivel regional.

Este Consejo tiene la importante función de definir las pautas temáticas y la orientación general de la revista, así como allegar artículos y materiales para su publicación y, a la vez, hacer el control de calidad de los mismos.

La calidad de sus integrantes y el medio en que cada uno de ellos se desempeña profesionalmente, los constituye también en un excelente foro para dar a conocer y discutir las perspectivas con que se están afrontando, y se asumirán en el futuro, las reformas al sector judicial. Por ello, en adelante encontrarán publicados en la Revista los resultados de los debates que, sobre estos tópicos, se lleven a cabo con ocasión de las reuniones periódicas del Consejo.

## SUS MIEMBROS SON:

### **Bibesheimer, Christina**

Estadounidense, Abogada cum laude de la Facultad de Derecho de Harvard. Desde 1994 se desempeña como Especialista principal en la División de Modernización del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Autora de libros y trabajos sobre la reforma de la justicia en América Latina. También se ha desempeñado como docente e investigadora en varias universidades e institutos de su país.

### **Bielsa, Rafael**

Argentino, especialista en Informática aplicada al Derecho y en programas al servicio de reforma de la Justicia. Asesor de los gobiernos de Bolivia, Cuba, Chile,

Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. Autor de diez libros y un centenar de trabajos en temas de su especialidad. Director General del Proyecto de Asistencia Técnica en la Organización de un Modelo de Poder Judicial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ciudad Autónoma-PNUD). Fue el Síndico General de la Nación en 2001. Especialista sectorial en sistemas judiciales dentro del Programa Nacional de Desarrollo Humano (Senado de la Nación Argentina-Comisión de Ecología y de Desarrollo Humano- y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-). Coordinador Técnico de la Obra de la Convención Nacional Constituyente Argentina de 1994.

### **Blanco, Rafael**

Chileno, asesor en diversas reformas al proceso penal en América Latina. Profesor de varias universidades como la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad Católica, en Chile. Actualmente se desempeña además como asesor legislativo del Proyecto de Reformas al Proceso Penal en Chile.

### **Cordovéz, Carlos**

Ecuatoriano, Abogado y Periodista. Especialista de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SGC). Editor del libro: "La Justicia más allá de nuestras fronteras", Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Editor del libro: "Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

### **Dakolias, María**

Estadounidense, Consejera Senior del Departamento Legal del Banco Mundial. Ha trabajado en el Banco Mundial desde 1992, en diversos programas de asistencia legal y reforma judicial en diversas partes del mundo. Autora de numerosas publicaciones, en especial sobre reforma judicial y corrupción.

### **Ellie, Florence**

---

Haitiana, Defensora del Pueblo Adjunta. Coordinadora de la preparación del Proceso por la Masacre de Raboteau, (nov.1997-nov.2000). Coordinadora de la Comisión Preparatoria de la Reforma del Derecho y la Justicia (97/99). Consejera del Ministerio de Justicia de Haití.

### **Fix Zamudio, Héctor**

---

Mexicano, abogado ex Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores de México. Autor de varios libros y numerosos artículos sobre derecho procesal, constitucional y comparado, publicados en revistas especializadas de México y el extranjero.

### **Fuentes, Alfredo**

---

Colombiano, Doctor en Derecho, Master en Derecho en la Universidad de Harvard y Master en Economía en la Universidad de Boston. Actualmente se desempeña como Decano de Derecho y profesor de la Universidad de los Andes en Bogotá. Autor y editor de numerosas publicaciones y libros, en especial sobre reforma judicial e integración económica regional. Se ha desempeñado como asesor en los temas de reformas a los sistemas de justicia, educación legal y desarrollo en América Latina. Fue Director fundador de la Corporación Excelencia en la Justicia en Colombia.

### **Hammergren, Linn**

---

Estadounidense. Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Wisconsin. Especialista Senior en Sector Público para el Departamento Regional sobre América Latina del Banco Mundial. Administradora y Directora de diversos proyectos para USAID en Perú, El Salvador y Costa Rica. Sus publicaciones

recientes incluyen cuatro manuales acerca de las lecciones aprendidas sobre los Programas de Reforma Judicial en América Latina.

### **Maier, Julio**

---

Argentino, Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Titular de Cátedra en Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad de Buenos Aires. Autor de numerosas publicaciones y del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica.

### **Mora Mora, Luis Paulino**

---

Costarricense, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Doctor en Derecho. Premio Fernando Baudrit Solera como miembro de la Comisión de Modernización del Poder Judicial. Colegio de Abogados, 1997. Profesor de numerosas universidades, entre ellas, la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Autónoma para Centroamérica. Ex presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Autor de diversos libros y numerosos artículos sobre la problemática del Derecho Penal y los Derechos Humanos.

### **Moreno Ocampo, Luis**

---

Argentino, Ex Fiscal, tuvo un rol relevante en el Juicio a las Juntas Militares en Argentina. Co-fundador de la Fundación Poder Ciudadano, miembro el Comité Asesor de Transparencia Internacional, y presidente de esta organización para América Latina y el Caribe. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y de las Naciones Unidas, entre otros. Autor de numerosas publicaciones. Profesor Adjunto de Derecho Penal en la Universidad de Buenos Aires y ha dictado seminarios sobre justicia y derechos humanos en numerosas universidades del mundo.

## **Pásara, Luis**

---

Peruano, Doctor en Derecho y Sociólogo del Derecho, consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Comisión Andina de Juristas, de MINUGUA y de ONUSAL, entre otros. Colaborador de las escuelas judiciales de Costa Rica y Panamá en el diseño de sus programas. Profesor universitario, investigador y realizador de trabajos periodísticos.

## **París, Hernando**

---

Costarricense, Abogado, experto en Sistemas Alternos de Resolución de Conflictos. Director del Programa de Resolución Alternativa de Conflictos del Poder Judicial, 1993-1996. Arbitro y Conciliador, Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Costa Rica (certificado por el Ministerio de Justicia). Mediador, Grupo RAC Latinoamericano. Premio “Ulises Odio Santos” conferido por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica por “*sus valiosas publicaciones en materia de derecho privado, que constituyen una importante contribución al desarrollo jurídico costarricense*”, 1992. Reconocimiento conferido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua “*en agradecimiento por el invaluable apoyo brindado al Poder Judicial de la República de Nicaragua, para la introducción de los métodos alternos de resolución alternativa de conflictos en materia de la propiedad*”, Managua, mayo, 2000.

## **Peña, Carlos**

---

Chileno, Licenciado en Derecho y Master en Sociología. Director de la Fundación Fernando Fueyo, que promueve investigaciones en el área del Derecho Privado. Se ha desempeñado como asesor y consultor sobre temas de reforma judicial en varios países de América. Ha publicado tres libros y más de sesenta artículos en revistas especializadas. Actualmente se desempeña como Decano de Derecho de la Universidad Diego Portales.

## **Pérez Perdomo, Rogelio**

---

Venezolano, Doctor en Derecho. Profesor visitante en la Universidad de Stanford. Autor de las siguientes obras, entre otras: (Co-compilador: J.C.Navarro): *Seguridad personal. Un asalto al tema*. IESA. Caracas 1991. (Co-compiladora: M.E.Boza): *Seguridad jurídica y competitividad*. IESA. Caracas, 1996. (Coordinador): *¿Esclavos del dinero? Sobre crisis de valores y ética de los negocios en Venezuela*. IESA. Caracas, 1998. Profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración en Caracas, Venezuela.

## **Ramírez, Silvina**

---

Argentina, Abogada. Doctorada en la Universidad de Córdoba, Argentina. Profesora Universitaria. Consultora sobre reforma judicial, desarrolló trabajos en diferentes países de la región para el Banco Mundial, entre otros. Experta en temas de diversidad cultural y justicia indígena. Actualmente se desempeña como Directora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

## **Riego, Cristián**

---

Chileno, Abogado, Master en Derecho en la Universidad de Wisconsin. Investigador en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile. Director del equipo técnico que elaboró el Anteproyecto de Código Procesal Penal en Chile. Profesor Universitario, ha escrito numerosos artículos sobre Derecho Procesal Penal.

#### DIRECTORES:

##### **Juan Enrique Vargas**

Chileno. Director del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Abogado. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Profesor universitario. Participó en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación- Comisión Rettig de Chile. Investigador. Consultor y asesor en procesos de modernización y reforma de la Justicia en Panamá, Perú, y otros países de América. Autor de numerosas publicaciones sobre proceso penal, reforma de justicia y derechos humanos.

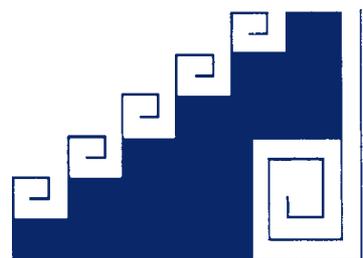
##### **Alberto Binder**

Argentino. Vicepresidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP. Abogado. Profesor en numerosas universidades de América Latina. Autor de varios libros de derecho penal, procesal penal y política criminal, y de cientos de artículos sobre la materia. Asesor en las reformas procesales penales de Guatemala, Argentina, El Salvador, Honduras, República Dominicana, entre otros. Participó, además, en la Comisión de Verdad de Guatemala, y en los procesos de paz de Guatemala, y Colombia, entre otros.

#### DIRECTORA PERIODÍSTICA:

##### **Sylvia Schulein**

Argentina, periodista e investigadora en comunicación social. Directora del área Editorial, Medios y Prensa del INECIP. Se desempeñó en la sección internacional del diario Excélsior en México; como investigadora y coordinadora del proyecto Altercom del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET); y en el área de difusión del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Realizó diversas consultorías para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre ellas estuvo a cargo del área de Comunicación del Proyecto de Reforma del Sistema Nacional de Enjuiciamiento Penal de la Secretaría de Justicia de la Argentina. Autora de publicaciones sobre comunicación social y periodismo.



# Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA

## 1. ¿Qué es el CEJA?

El **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)** es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma de la Justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los Estados integrantes de la OEA. Tras su creación se encuentra la convicción de que existen muy buenas razones para afrontar las reformas a los sistemas judiciales con aproximaciones e instrumentos que excedan los puramente nacionales.

Existe además la certeza regional de que la justicia es un componente esencial tanto de la democracia como del desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, muchos de los sistemas de justicia en la región aún no logran satisfacer las expectativas puestas en ellos, pese a los esfuerzos de modernización emprendidos en los últimos años. Es misión del CEJA dar un nuevo impulso a ese proceso de Reformas, a la par de utilizar las sinergias que el trabajo regional puede generar en este sector.

## 2. ¿Cómo nace el Centro?

Nace en 1999, por resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, abril de 1998), y las recomendaciones adoptadas en las Reuniones de Ministros de Justicia (REMJA). En ellas se enfatizó la necesidad de incorporar el fortalecimiento del sistema judicial y administración de justicia como tópico relevante para la gobernabilidad y desarrollo económico de los países.

En noviembre del año 1999, la Asamblea General de la OEA aprobó el Estatuto del CEJA mediante la resolución AG/RES. 1 (XXVI-E/99). En la primera reunión del Consejo Directivo, en el año 2000, luego de estudiar las propuestas presentadas, se recomendó que la sede del Centro se encontrara en Chile, anexo al Centro de Desarrollo Jurídico (CDJ/CPU), decisión que fue ratificada en la III REMJA.

## 3. Objetivos y Líneas de acción

El CEJA, según sus estatutos, se aboca a facilitar el perfeccionamiento de los recursos humanos; facilitar el intercambio de información y otras formas de cooperación técnica; y facilitar el apoyo a los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia de América. Para ello, el CEJA busca aumentar la cantidad y la calidad de la información sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales y los procesos de Reforma de Justicia. Persigue elevar el profesionalismo y la capacidad técnica en esta área, generando una comunidad entre las personas e instituciones interesadas en el sector justicia. Adicionalmente, espera enriquecer el enfoque jurídico con la perspectiva y los instrumentos propios de las políticas públicas y busca intercambiar conocimientos y experiencias entre países con tradiciones jurídicas e institucionales de tipo anglosajón y aquellos de raigambre europeo-continental.

En consonancia con tales objetivos, el CEJA elabora y mantiene un Centro de Información sobre el funcionamiento del sector judicial; realiza estudios, especialmente de seguimiento de procesos de reforma en la región; desarrolla actividades de capacitación, y brinda asistencia técnica a los países miembros.

## 4. Instituciones vinculadas al trabajo del CEJA

---

El CEJA desarrolla su trabajo con y en beneficio de las diversas instituciones vinculadas al sector justicia: Poderes Judiciales, Consejos de la Judicatura, Ministerios Públicos, Tribunales Constitucionales, Defensorías Públicas, etc. Con todas ellas suscribe acuerdos de cooperación para conformar una red de trabajo.

Igualmente, el CEJA administra una red regional de instituciones privadas interesadas en el tema justicia, la que incluye diversos tipos de ONGs e instituciones de carácter académico.

## 5. Cómo vincularse.

---

Los observadores permanentes de la OEA y cualquier organización nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, especializada en la materia, pueda constituirse en miembro asociado del CEJA, con derecho a participar en todas sus actividades y reuniones del Consejo Directivo.

Para mayor información acerca de las reglas de asociación, consulte los Estatutos y Reglamentos de CEJA en su sitio web, [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

### DIRECTOR EJECUTIVO

Juan Enrique Vargas Viancos  
[juan.vargas@cejamericas.org](mailto:juan.vargas@cejamericas.org)

### DIRECTORA DE PROYECTOS

Luciana Sánchez  
[luciana.sanchez@cejamericas.org](mailto:luciana.sanchez@cejamericas.org)

### SECRETARIO CONSEJO DIRECTIVO

Francisco Cruz  
[francisco.cruz@cejamericas.org](mailto:francisco.cruz@cejamericas.org)

### COORDINADOR ÁREA DE CAPACITACIÓN

Marko Magdic  
[marko.magdic@cejamericas.org](mailto:marko.magdic@cejamericas.org)

### CENTRO DE INFORMACIÓN

Paz Pérez Ramírez  
[paz.perez@cejamericas.org](mailto:paz.perez@cejamericas.org)

### COORDINADOR DE PROYECTOS

Cristián Riego Ramírez  
[cristian.riego@cejamericas.org](mailto:cristian.riego@cejamericas.org)

### PRENSA Y DIFUSIÓN

Pedro Galindo  
[pedro.galindo@cejamericas.org](mailto:pedro.galindo@cejamericas.org)

### SECRETARÍA

Pamela Varela  
[pamela.varela@cejamericas.org](mailto:pamela.varela@cejamericas.org)

Soledad Soto  
[soledad.soto@cejamericas.org](mailto:soledad.soto@cejamericas.org)

# Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP

## I. El perfil del INECIP

### Misión

El INECIP es una fundación que inició sus actividades en 1989 en Buenos Aires, Argentina, a fin de contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y del Caribe.

Para ello, ha trabajado intensamente en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática promoviendo -desde una perspectiva científica- la defensa de los derechos fundamentales de las personas. A través de esta tarea, el INECIP no sólo ha forjado los cimientos de lo que es hoy la Red Latinoamericana para la Democratización de la Justicia, sino que ha alcanzado reconocimiento a nivel internacional.

### Organización

**INECIP** es una institución con sede central en Buenos Aires, Argentina y está conformada por tres oficinas regionales en América Latina y el Caribe y una institución europea.

#### INECIP Buenos Aires

Talcahuano 256, 1° piso  
C1013AAF- Buenos Aires, Argentina  
Tel/fax: (5411) 4372-0570  
E-mail: inecip@velocom.com.ar

#### Oficina Regional para América Central

5ª calle 0-56. Zona 1  
Ciudad de Guatemala, Guatemala  
Tel: (502) 230-4427/8 –253-6751  
Fax: (502) 232-6501  
E-mail: inecipca@amigo.net.gt

#### Oficina Regional para el Caribe

Puerto Príncipe, Haití  
Te: (509) 245-2145  
E-mail: masawa@hotmail.com

#### Oficina Regional para el MERCOSUR

Mariscal Estigarribia 1232  
Asunción, Paraguay.  
Tel/Fax: (595) 21-223-427  
E-mail: inecip@telesurf.com.py

#### RED &JUS,

#### *Réseau pour la démocratie et la justice*

32, Rue La Quintinie c/o A. Alvarez  
75015, París, Francia  
E-mail: alvamor@noos.fr

### INECIP en América Latina

A lo largo de sus 13 años de actividad, el INECIP desarrolló múltiples trabajos y proyectos en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Sus miembros –ya sea en forma individual o integrando equipos técnicos multidisciplinarios- participan en los procesos de transformación del sistema judicial, del sistema penal y de la administración de justicia en la región. Asimismo, se realizan trabajos conjuntos e intercambio de información y recursos con diversas ONGs y con intelectuales de reconocido nivel técnico y académico.

## II. Ambito de Intervención de INECIP

La investigación y el fortalecimiento institucional son los dos pilares de sus programas de acción.

### La investigación

En el ámbito de la investigación, INECIP desarrolla tres actividades principales:

#### Las publicaciones

Con el objeto de asegurar la divulgación de investigaciones científicas y de promover la discusión crítica sobre el funcionamiento del sistema de justicia en América Latina y la protección de los Derechos Humanos, INECIP publica dos revistas de distribución latinoamericana:

- ▶ Revista Pena y Estado
- ▶ Revista Nueva Doctrina Penal

Asimismo, a partir del 2001, ha comenzado a co-editar dos publicaciones:

- ▶ Sistemas Judiciales, nueva publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- ▶ Ilanud, revista del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

# Una institución de investigación, asistencia técnica y capacitación para la reforma del sector justicia.

Otras revistas editadas con la participación de INECIP y las oficinas regionales son:

- ▶ Justicia Penal y Sociedad, Guatemala
- ▶ Foro Judicial, El Salvador
- ▶ Desfañando Entuertos, Perú
- ▶ Juicio al Proceso, República Dominicana
- ▶ Cátedra Libre, Paraguay
- ▶ L'Astrée, Francia

## El intercambio de investigadores

En el marco de diferentes acuerdos institucionales, INECIP envía y recibe jóvenes investigadores y pone a su disposición su biblioteca y su centro de documentación especializados en reforma de la justicia en América Latina y el Caribe.

## Los centros de estudio e investigación

Distintos grupos de investigación y de reflexión forman parte de las actividades regulares de INECIP y convergen en cinco centros de estudios. Estos centros realizan investigaciones sobre los problemas de la administración de justicia en el continente, analizan los procesos vigentes y proponen nuevos cursos de acción. Los centros de estudios son: Centro de Estudios de Política Criminal y Seguridad; Centro de Estudios Legales de Infancia y Juventud; Centro de Estudios de Justicia; Centro de Estudios de Estado y Democracia; Centro de Investigaciones Históricas y Centro de Capacitación.

## Fortalecimiento institucional

INECIP es una institución especializada en el diseño y ejecución de programas de capacitación y reorganización institucional.

## Las áreas de trabajo

### ▶ Gobernabilidad y sistema democrático

INECIP apoya los esfuerzos de los países dirigidos a consolidar el Estado de Derecho y el sistema democrático: a) Fortalecimiento de los sistemas de control de constitucionalidad; b) Reforma de los aparatos de seguridad y policía; c) Participación social; d) Reforma de los sistemas electorales; e) Modernización y transparencia del trabajo parlamentario y f) Integración regional.

### ▶ Reforma del sector justicia

Con presencia en la región desde 1989, INECIP es la institución latinoamericana más experimentada en materia de reforma de los sistemas judiciales. Esta la-

bor incluye: elaboración de programas nacionales de reforma y de políticas para el sector justicia; reforma de la legislación, integrando y desarrollando en el derecho interno los textos internacionales en materia de Derechos Humanos; diseño y ejecución de programas de capacitación de los actores judiciales y apoyo a las escuelas de magistrados y abogados; modernización de los sistemas de administración de tribunales, política presupuestaria, recursos humanos e implementación de sistemas de información; diseño y ejecución de proyectos de participación ciudadana en la administración de justicia; apoyo a ONGs para la elaboración de estrategias de intervención en el sector justicia.

## Autoridades

<b>PRESIDENTE:</b>	David Baigún
<b>VICEPRESIDENTE:</b>	Alberto Binder
<b>DIRECTORA EJECUTIVA:</b>	Silvina Ramírez
<b>DIR. GENERAL DE PROGRAMAS:</b>	Alejandro Alvarez
<b>SUBDIRECTORA:</b>	Ileana Arduino

### COMITÉ CONSULTIVO

<b>PRESIDENTE:</b>	Julio B. Maier
Rodolfo Bledel	Gregorio Klimosky
Carlos Ebert	Luis Marcó del Pont
José I. Cafferata Nores	Carlos Creus
Luis Yañez	Edmundo Hendler
Eugenio R. Zaffaroni	

### PROGRAMA DE EDICIONES, MEDIOS Y PRENSA

<b>DIRECTORA:</b>	Sylvia Schulein
<b>COORDINADORA:</b>	Soledad Pujó

### INECIP OFICINA REGIONAL DEL CARIBE

<b>DIRECTORA:</b>	María de los Angeles Loayza Cortez (en uso de licencia) Puerto Príncipe, Haití
-------------------	--

### INECIP OFICINA REGIONAL DE CENTROAMÉRICA

<b>DIRECTORA:</b>	Andrea Diez Ciudad de Guatemala, Guatemala
-------------------	---

### INECIP OFICINA REGIONAL DEL MERCOSUR

<b>DIRECTORA:</b>	Ileana Arduino
-------------------	----------------

### RED&JUS - RÉSEAU POUR LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE

<b>DIRECTORA:</b>	Albane Prophette
<b>SUBDIRECTOR:</b>	Alejandro Alvarez París, Francia

# INFORME COMPARATIVO

## PROYECTO

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

**Cristián Riego**

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

**Asistente: Fernando Santelices**

*Asistente de Proyectos CEJA*



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

## PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

## INFORME COMPARATIVO

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

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

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

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

## I. PROPÓSITOS Y DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. METODOLOGÍA UTILIZADA

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

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

El primer instrumento consistió en un cuestionario bastante amplio que debía ser llenado con toda la información relevante que diera cuenta del contenido de la reforma procesal planteada, del modo en que ésta fue implementada y de la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica<sup>1</sup>. Este cuestionario debía ser completado siguiendo una metodología destinada a recolectar información empírica por medio de un conjunto de actividades, que incluían visitas, observaciones y entrevistas con diversos actores del sistema procesal penal, recopilación y revisión de todos los documentos oficiales de los órganos involucrados en la reforma, así como de los estudios que estuvieran disponibles y que contuvieran información relevante<sup>2</sup>.

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

El segundo instrumento consistió en una pauta destinada a dar cuenta de la observación de los juicios orales que tuvieran lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional. La pauta estaba constituida por una serie de preguntas que el observador debió responder, relativas a la forma concreta en que se desarrollaban los juicios orales, así como a los antecedentes del caso que había de ser objeto del juicio<sup>3</sup>. Esta pauta pretendió obtener información acerca del modo concreto en que los juicios se desarrollan en cada uno de los lugares estudiados, en especial en cuanto a las actitudes que los diversos actores desarrollan durante el juicio, así como de los tipos de casos que llegan a juicio y algunos antecedentes relativos al camino que han debido seguir para llegar a esa etapa.

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

<sup>1</sup> Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en [www.cejamericas.org/navega\\_ceja.php?pag=estudios\\_011.html](http://www.cejamericas.org/navega_ceja.php?pag=estudios_011.html)

<sup>2</sup> Ver «Instrucciones generales» en Op. cit. nota 1.

<sup>3</sup> Ver «Pautas de observación» en Op. cit. nota 1.

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

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

### III. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LOS INFORMES NACIONALES

Los informes nacionales fueron redactados y son de responsabilidad de cada una de las instituciones y grupos locales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas auspició y contribuyó, en algunos casos, al financiamiento de su realización. No obstante lo anterior, las conclusiones son de responsabilidad de cada grupo local y ellos se harán cargo de su posterior difusión y eventual publicación. Sin embargo, es posible obtener copias de los mismos en la página web del CEJA: [http://www.cejamericas.org/navega\\_ceja.php?pag=estudios\\_01.html](http://www.cejamericas.org/navega_ceja.php?pag=estudios_01.html)

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

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

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

## CHILE

### 1. Información descriptiva

#### a) Aspectos generales

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

#### Descripción de la jurisdicción observada<sup>4</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **b) Los tribunales**

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

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

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

Un segundo problema de importancia parece ser el hecho de que el aparato central de administración de los tribunales en el nivel nacional, la Corporación Administrativa del Poder Judicial<sup>6</sup>, ha dificultado a los nuevos sistemas de administración de cada tribunal contar con un ámbito de autonomía que sería necesario para desarrollar sus potencialidades de manera apropiada. Por el contrario, este órgano central impone a las administraciones locales restricciones, por ejemplo, en cuanto a la ejecución del presupuesto, que les dificultan mucho mejorar la eficiencia de cada unidad.

<sup>5</sup> Antes de su instalación funcionó como un programa provisorio del Ministerio de Justicia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **c) El Ministerio Público**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **d) La defensa pública**

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

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

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

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

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

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

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

#### e) Las víctimas

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

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

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

## f) Las medidas cautelares

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

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

## 2. Información cuantitativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ▶ CÓRDOBA, ARGENTINA

### 1. Información descriptiva

#### a) Aspectos generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **b) Los tribunales**

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

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

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

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

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

### c) El Ministerio Público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ley establece dos caminos distintos para el procedimiento abreviado:

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

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

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

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

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

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

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

#### **d) La defensa pública**

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

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

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

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

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

#### e) Las víctimas

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

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

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

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

## 2. Información cuantitativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## COSTA RICA

### 1. Información descriptiva

#### a) Aspectos generales

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

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

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

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

## **b) Los tribunales**

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

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

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

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

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

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

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

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

### c) El Ministerio Público

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

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

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

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

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

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

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

#### d) La defensa pública

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

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

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

#### e) Las víctimas

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

## 2. Información cuantitativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PARAGUAY

### 1. Información descriptiva

#### a) Aspectos generales

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

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

En cuanto a actores del sistema, en la ciudad de Asunción<sup>8</sup> la información es la siguiente: el número de jueces es de treinta y dos, y el detalle es de seis jueces de garantías, un juez de ejecución, trece jueces de sentencia (de los cuales siete operan como juzgados de liquidación) y doce miembros del tribunal de apelaciones (de los cuales seis integran dos salas para las causas de liquidación). En cuanto a los fiscales, encontramos cuarenta y siete de ellos, y el detalle es de treinta agentes fiscales, un agente fiscal a cargo del Gabinete Judicial, y dieciséis fiscales especializados. Ahora, en materia de defensores públicos, contamos a veintinueve defensores.

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

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

#### b) Los tribunales

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

<sup>8</sup> Cantidad de actores en la jurisdicción observada con competencia criminal.

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

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

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

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

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

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

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

### **c) El Ministerio Público**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **d) La defensa pública**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### e) Las víctimas

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

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

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

#### f) Medidas cautelares

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

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

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

## 2. Información cuantitativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV. ANÁLISIS COMPARATIVO

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

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

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

##### a) Fortaleza institucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en la región, esto es, que los cambios se limitaban a la ley pero sin que esto produjera impacto en la realidad y sin que existiera una preocupación en ese sentido<sup>9</sup>. El escenario es ahora otro, más bien referido a procesos de implementación cuya calidad y consistencia puede ser objeto de críticas, pero no su existencia. En todos los casos, han existido procesos de implementación relativamente intensos y de lo que se trata es de discutir sus fortalezas, sus debilidades y sus efectos.

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

### c) Monto de los recursos

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

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

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

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

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

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

#### d) Modelo de juicio

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

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

#### e) Juicio oral de tres jueces y su productividad

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

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

#### f) Debilidad del sistema de administración de tribunales

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

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

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

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

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

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

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

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

### **g) Debilidad en el sistema de organización de audiencias**

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

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

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

### **h) Problemas con la publicidad**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **j) No uso de procedimientos breves**

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

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

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

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

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

#### **k) Defensas formales, ¿debe avanzarse más allá?**

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

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

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

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

### 1) Carencias en el modelo de trabajo policial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **m) Carencias de información**

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





# Latin American Criminal Justice Reform: Evaluating the evaluators

Linn Hammergren - World Bank\*

*Sr. Public Sector Management Specialist Poverty Reduction and  
Economic Management Unit Latin America and the Caribbean Region,  
lhammergren@worldbank.org*



En este comentario al Informe Comparativo del estudio «Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina», la autora identifica los que -en su opinión- son algunos de los problemas que enfrentan los evaluadores. A saber: el *timing* (¿demasiado pronto para medir resultados?); cierta ambigüedad, compartida con los reformadores, en cuanto al modelo que se implanta (sistema acusatorio estadounidense, europeo o algo nuevo); y la falta de obvios indicadores de progreso. Según la autora, hay demasiado énfasis puesto en el juicio oral y haría falta saber (y así recoger datos sobre) lo que pasa con los casos que no llegan a esa instancia. La oralidad, dice, es un medio; el objetivo es hacer el proceso más eficiente, eficaz, y humano. Sugiere, de este modo, que estos nuevos valores se tienen que introducir y medir en cada etapa del proceso, y no sólo en la minoría de casos que va a juicio oral.

**W**hen Latin America began its current criminal justice reforms the process was informed by far too many axiomatic principles and far too little interest in testing anything. For someone who like myself, grew up hearing about the shortcomings of the accusatory process, it was always amazing to see it lauded as automatically more respectful of due process rights, more effective in bringing the guilty to justice, less costly, more transparent, and more timely. Perhaps, as compared to what transpired in most Latin American countries, it was -but the U.S. and other countries following the accusatory system have their fair share of horror stories to recount.

In any case, I long ago gave up trying to argue the merits of the accusatory or inquisitorial systems in the context of real reforms. Criminal justice did require reform in Latin America. If a faith in the accusatory system could leverage necessary change, than it would have been counterproductive to contest it. (Similarly, whatever doubts one may have as to the impact of judicial reform on economic growth, if that belief is what motivates a country to improve its courts, questioning it is foolhardy.<sup>1</sup>) Still, on a practical basis, there remained the concern that a blind faith in the superiority of certain structural choices might divert attention from the need for resolving problems with other causes -inadequate funding, politicization, corruption, social prejudices and so on-. I think to some extent those oversights did occur, but because the underlying interest was in improving criminal justice, they can still be remedied. Whether correctly placed or not, the faith in the accusatorial system got the reforms started, and that same faith is pushing the reformers to fix the other problems as well. The recent series of evaluations sponsored by CEJA and INECIP<sup>2</sup> is a good start in that direction.

\* The views expressed here are those of the author and do not in any way reflect World Bank positions or policy.

<sup>1</sup> Still, after years of accepting the mantra that "a well functioning judicial system is a necessary condition for the development of a market economy", a number of researchers are now suggesting otherwise, or at least casting doubts on the validity of the usual evidence. See for example Hewko (2002).

<sup>2</sup> See Baytelman (2002), Cópola (2002), Rivas (2002), and Riego (2002).

## THE ROLE OF EVALUATION

Contrarian to the end, while overjoyed to see evaluation finally getting the attention it deserves, I would also caution about the difficulties of its task. Like many other reform elements (law writing, training, and automation, for example), evaluation is easy to do, but hard to do well. Good evaluation requires an ability to analyze its subject within the broadest possible context. Evaluators are not expected just to bring another viewpoint to the table. They should understand what the implementers are trying to accomplish and enrich that understanding with lessons drawn from their own and others experience.

Their task is not simply to identify problems, but to prioritize them, detect their root causes, and suggest realistic remedies. An evaluation's ultimate objective is to improve performance, not simply grade it. In the context of the current criminal justice reforms, there are numerous obstacles to realizing that goal.

One immediate problem is the question of the timing. ¿Is it fair to look at Chile only nine months into the process? ¿What can one really say about resolution rates, durations, or other obvious measures so soon after the new proceedings have been introduced? It may not be too early to detect problems. It is far too soon to talk about results, and the efforts to do so risk misrepresenting what is going on. The misrepresentation does not always place the new system in a bad light. Premature evaluation will understate the number of cases completed. It will also understate the time to disposition, as by definition any disposed case must have been concluded within the evaluation period. This is one reason why the older systems show longer median times to disposition. (The other reason, as in Costa Rica, is that they are clearly dealing with cases initiated before the changeover.<sup>3</sup>)

Early evaluations can lead to misguided recommendations. The evaluators are right that most of the human resources assigned to the new courts and other organizations are underutilized, but we can hardly take the current demand as an indication of eventual needs. Before reassigning staff, it might be well to see what happens over the longer run. Otherwise the reformers will be in the situation of the Colombians who in the early years of their criminal code reforms reassigned the apparently underutilized criminal judges to civil courts. A year or two later, once the Fiscalía got up to speed, criminal court judges were again in short supply and creating new bottlenecks. The current experience might be better used to phase in the human resources in the next reforms or next stages of the on-going ones. Chile now knows that trial court judges will be needed later rather than sooner and thus can fill those positions more slowly than it did in the first provinces. While the early results seem to indicate an overabundance of *jueces de garantía*, here too real needs may not yet be apparent.<sup>4</sup>

A second obstacle, even in reforms (Córdoba, Paraguay, and Costa Rica) with a longer track record is the continuing lack of clarity as to the model being adopted - what kind of accusatorial system each country wants to implement-. Concerns about the underutilization of staff or their inadequate performance, which hardly are limited to Chile, cannot be satisfactorily addressed without further attention to this question. The evaluators can play an important role in encouraging the necessary discussions, but only if they recognize the persisting lack of definition.

There is no space here for a detailed comparison of the models, but only to note that the accusatorial system, like all other major legal traditions, takes a variety of forms. Its operation in the U.S or Great Britain, or in its modified form, in Germany, and Spain is hardly uniform.<sup>5</sup> The U.S. version stands alone in its use of highly adversarial oral trials for a minority of cases (2 to 10 percent) and its reliance on plea bargaining for the vast majority. The system has been criticized for its costs, lack of transparency and relative unpredictability,<sup>6</sup>

<sup>3</sup> I say this because the maximum and some "average" durations for certain stages are well over four years.

<sup>4</sup> Still I find it hard to believe they could not handle several times the caseload of a trial judge - and the current distribution instead approximates a one-to-one ratio. This seems excessive, but the real question is what it is they are expected to do. It is not always clear whether or not they handle abbreviated processes. If they do, then of course their real workload is much greater.

<sup>5</sup> For comparative discussions see Jacob et al. (1996), Fennell (1995), Flonda (1995), Kagan (2001), and Strier (1995). Blankenburg (1996), p. 289 discusses judicial activism in Germany.

<sup>6</sup> This is due not only to the emphasis on lawyer skills, but also to the vagaries of jury decisions. See Kagan (2001). While writing on civil juries, Sunstein et al. (2002) is one of the definitive treatments.

and lauded for its ability to produce occasional David vs. Goliath victories. The European transition to more accusatorial proceedings still retains many inquisitorial elements, as does the traditional English version – a more proactive judge, reliance on prosecutorial investigation, which may or may not reach the judge as a written case file, far more frequent, but shorter and less adversarial oral trials, and the prosecution's ability to negotiate a lesser penalty with the offender, albeit not one involving a confession or judicial acquiescence.<sup>7</sup> One could treat the different approaches as a question of degree, but the basic issue is more radical than that. It appears to require a fundamental choice on the part of the Latin American reformers.<sup>8</sup>

The lingering ambiguities only increase a traditional evaluation dilemma -whether to assess a project on its own terms or against some external standards-. The best evaluators do both, and ironically, the hardest part may be defining the project-specific criteria –what it is the reform designers are attempting and how they envision achieving it-. The two sets of standards should allow the evaluators to tell the local reformers how they are doing on their own terms, and also to suggest where those terms might be improved. This typically requires two sets of evaluation criteria, one tailored to the local preferences and the other drawn from a broader vision of the task. This is an extraordinarily difficult challenge. It is not evident that the evaluations done to date have mastered either side of the equation. The evaluation teams appear to share a common vision, but one that neither captures the potential variation among the systems studied, nor reflects an adequate understanding of the feasible alternatives. In short, the evaluators, much like the local reformers, are still struggling with the question of what an improved system will do and how it will do it.

For example, during the Río meetings on the reform achievements,<sup>9</sup> the amount of evidence presented by the prosecution and defense was one point of evaluation. In the U.S. version of the accusatory process, one would not expect the defense to provide as much evidence *because the defense shouldn't have to prove anything*. The role of the defense is to cast doubts on the prosecution's arguments -and that alone should be enough to win its case-. This difference in the burden of proof is what helps the defense compensate for an almost inevitable lesser quantity of resources. No country provides its public defenders with as many resources as it gives the prosecution; and except for a few very wealthy clients (the O.J. Simpsons) most private defendants are also at a financial disadvantage. The accusatory system does give the defendant an independent spokesperson; it never appears to give him equal funding. (This is still more true in the European version because of the reliance on a more neutral prosecution office to establish the facts of the case and on the judge's greater involvement in the court-room arguments and even in pressing for further investigation.)

Another example is the emphasis on number of oral trials and time taken for judgments. These are important descriptive statistics, but it is unclear what further inferences should be drawn from them. The only obvious conclusion is that judges are underutilized. That tells us that the system is inefficient, not whether it is ineffective. The lower than anticipated (by the evaluators) use of abbreviated proceedings and mediated remedies is another case in point. It may indicate actors' lack of experience, or it may arise in their different assessments of the value of these mechanisms. Evidently, some participants believe an abbreviated proceeding violates the defendant's due process rights and thus would avoid using it no matter how well trained in the techniques. The more general point is that one can't evaluate the parts absent an understanding of the whole, and that the prevailing lack of agreement on what that whole looks like makes it difficult to select indicators or to assess their significance. One cannot avoid the impression that the very lengthy evaluations are counting many things that have no apparent relevance to the immediate project.<sup>10</sup> The host of descriptive statistics may have greater value as baseline data once the process is better understood. In the meantime, they are just so much noise.

<sup>7</sup> See Fionda (1995) for a comparative treatment of prosecutorial powers. Fennell et al. (1995), Jacob (1996), and Kagan (2001) are also useful.

<sup>8</sup> In discussing the possible convergence of the two systems, Jorg et al. (1995, p. 41) reach a similar conclusion, holding "that there is a critical limit at which each system would start to risk disintegration." Damaska (1997) offers an excellent discussion of the differences as well as caveats on the dangers of eclectic borrowing from each.

<sup>9</sup> Sponsored by CEJA and INECIP, April 3 and 4, 2002.

<sup>10</sup> Gender and socioeconomic identity of the defendants are one example. Perhaps these will have some significance later on, but at present they receive no further attention in the analysis.

A third obstacle, a result both of timing and the conceptual ambiguities, is the lack of overall performance indicators. As one of the evaluators notes,<sup>11</sup> the multiple objectives attached to the reforms complicate efforts to set outcome goals. Nonetheless, just as it is difficult to assess the parts without defining the whole, it will be hard to measure progress without some notion of the cumulative changes in outputs. Over the short run, evaluators might focus on a few summary statistics that define performance in its broadest sense. The most obvious choice, conspicuous by its virtual absence, is disposition rate (versus initial complaints) and type (how cases are closed). While omitting many important details, this is arguably the statistic of choice for telling us how the system is doing. The fact that it is for the most part ignored raises important questions as to what the evaluators believe they are trying to detect.

A few further refinements might also be required. One of these covers the types of cases being resolved. The final objective of any criminal justice system is to identify the guilty and bring them to justice, while lessening (eliminating) any burden on the innocent. As in most instances, there are just too many reported crimes to handle, the system should work best for the cases accorded the highest priority (which generally, but not always, are the most serious crimes). The more detailed evaluation of the Chilean reforms<sup>12</sup> indicates that disposed cases are predominantly those involving minor offenses (largely related to alcohol). This is a logical but not terribly positive development, and an area where remedial actions are surely indicated.

This composite statistic can be further divided by the various stages of the process and types of outcomes: percentage of reported crimes investigated, percentage of suspects identified, percentage of suspects processed and given some sort of resolution, percentage of convictions or sentences (which may be negotiated, etc). Its utility would be enhanced if the evaluators developed a single means of presentation, perhaps a graphic pyramid or flow-chart showing the fate of complaints as they move through the system. With each exit from the pyramid (cases which do not move on), form of disposition might be shown in an accompanying graph. This kind of composite would of course lose much of the rich detail afforded by the individual measures, but it would help situate them and highlight their own significance and explanatory value. Still, issues of quality might be better addressed within this framework -for example by the analysis of a random sample of closures and verdicts to test for values like equity, fairness, bias, and so on-.

To put some further order to this section, I focus the remaining discussion on three questions:

- ¿What are we evaluating?
- ¿How and against what are we evaluating?
- ¿To what end are we evaluating?

## ¿WHAT ARE WE EVALUATING?

It should first be evident that we are not evaluating the superiority of the accusatorial system on any of a number of dimensions. This is primarily because there is no such generic entity, and even if there is, the Latin American variations do not necessarily correspond to it. A second, and still more ignored consideration, is that the reforms are also putting more funds and efforts into making criminal justice work -the same funds and efforts put into an inquisitorial system might have had the same or better results-.

The immediate task is a different one: to evaluate the success of a given country in implanting a new criminal justice proceeding with certain specified ends. These ends ultimately refer to impacts, but for the moment we will just assume they mean the efficacy of predetermined structural and functional changes -what the reformers proposed to alter in how the system works-.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Riego (2002), p. 3.

<sup>12</sup> Baytelman (2002). However, one positive sign is that as opposed to the prior year, they represent a lower proportion of cases resolved.

<sup>13</sup> Baytelman (p.5) appears to be adopting this approach.

The evaluation thus should focus on behaviors and short-term results -what the system does differently and with what immediate consequences-. Because behaviors (changes in what is done) are affected first, they will naturally be emphasized in early evaluations, and they must be evaluated at every stage in the process. We thus need to know how and what the police are doing, and have to answer the same questions for the prosecutor, defense counsel, judge, and if we really want to be complete, the prison authorities as well. Unfortunately, the fascination with the oral trial has precluded this level of detail in most of the evaluations. Obviously, oral trials are more accessible to the evaluators, but so far as how the system works, they are a small part of the story. In fact, it is entirely possible to have perfect oral trials in an otherwise ineffectual system. With all due respect for the evaluators' fascination with the oral trial, the real question is what is happening to the other 95 percent of the cases that never got that far -not how many questions the judge posed or what kind of evidence was presented in the oral hearing-.

The emphasis on the oral trial suggests another problem, that of deciding which procedural elements warrant emphasis. We (or the implementers) may have chosen the wrong processes, so that over time they will not achieve the desired impacts. The history of reforms, within and outside the justice sector, is full of such examples. Mexico in 1996 made changes to its summary debt collection proceedings to increase their efficiency. However, the Mexicans had not analyzed the proceedings sufficiently and thus chose to intervene at points that had little impact on their objective.<sup>14</sup> The RAND analysis of the civil justice reforms implemented in the United States in the 1990s also illustrates a reform plan that was implemented, but failed to produce the promised results, probably because it never understood the problem adequately.

The way to diminish this risk is to start tapping outcomes as soon as possible -via the kind of summary performance measures discussed above-. This must be done carefully, because what a system can produce over ten years, may not be revealed in its first year of existence. Over the short run, we will have to accept the reform design as valid and only assess whether it has been put into place; over the medium to longer run we pay more attention to outcomes, and thus begin to evaluate the reform design itself. If the outcomes have not occurred as predicted, we have one of two interpretations: either the design was not adequately implemented or it was in error.

The only exception to this general rule is our ability to evaluate design on the basis of past experience. If experience tells us that certain remedies are not effective, we don't need to test them for an nth time. We can simply identify them and suggest substitutions -or we can look to the predicted signs of inefficacy earlier on, because we already know how they will occur-. Thus, because the use of *defensores de oficio* (lawyers appointed to defend indigent clients, and operating outside any sort of national organization) is not very effective, we can look for the usual signs of inefficacy -tendency to devote time to non-indigent, paying clients, low caseloads, tendency to show up only at the final oral trial, and so on- to suggest this case is no exception.

## ¿HOW ARE WE EVALUATING AND AGAINST WHAT?

Evaluation is not done in a vacuum. It requires standards and, ideally, a control or comparative baseline. Here the focus shifts from the categories of analysis to the criteria for assessing the findings. For the most part, the evaluations fall short in this regard. In many cases, there are no criteria, and statistics are presented without analysis. In others, the evaluators' subjective, or inter-subjective, appreciation plays a major role.

There are more objective ways to establish evaluation criteria. One obvious choice is international comparison -using data from more developed systems as a means of assessing those collected from the target countries-. This would at the very least counter what appears to be a strong dose of intuitive interpretation -the evaluators' sense that certain times and frequencies are inappropriate-. Of course, international data are at

<sup>14</sup> Hammergren, et al. (2002).

best referential. One cannot assume that the length of pre-trial investigation or frequency of oral trials in Germany, the U.S. or Great Britain sets the standard for Latin America. As noted, in the US, few cases go to oral trial (and contrary to the evaluations' holdings, these are equally distributed between jury and bench trials<sup>15</sup>). The French inquisitorial system does a far better job here. If oral trials were the determining factor, the French inquisitorial system might win hands down, and the US system would soon fall behind any Latin American accusatorial version. How many cases get to oral trial may thus be less a measure of system quality, than an indication of the type of system and how it logically disposes of its cases. Until the Latin Americans answer the latter questions, they cannot determine the significance of the changes they produce.

A second problem is the scarcity of comparative data. The available research on trial durations is far from systematic. It does indicate considerable variation between and within systems and also appears determined by the choice of model. Even as a very limited reference, it might enlighten the Latin American discussions. It is worth noting, for example, that for major crimes, even "concentrated" hearings usually take place over days. Thus, one U.S. study from the 1980s found a median duration of 14 hours, spread over four days, for jury trials of felony cases (excluding death penalty cases). In Oakland, California, homicide trials averaged 44 hours, and roughly two weeks, before jury deliberations.<sup>16</sup> In contrast, research on German felony trials from 1989-90 indicated an average length of 2.8 days for the most serious and 2.4 for lesser crimes. Unfortunately, the Latin American concern about deliberation times does not appear to be shared by other researchers, and thus there is nothing to offer here.

A still more logical source of criteria is past, pre-reform performance. If the codes were supposed to alter behaviors and outcomes, than the reasonable question is whether they have. Here too, selecting categories for individual or comparative evaluation is tricky, and will vary depending on whether we are trying to assess progress in introducing change or in improving performance. If oral trials and abbreviated processes did not exist before, the fact that they are now being held is significant. However, it only indicates that some change has occurred, not whether it represents a reasonable return on the efforts invested, or an improved set of outcomes. Before-and-after or cross-system comparisons may be more easily conducted for procedural stages (police investigation, pre-trial preparation of the case) which have remained more or less constant under the old and new proceedings. (That is not to say that they retain the same content, but only that they are still necessary steps.) Here a comparison of percentage of cases completing each stage and average duration makes sense, as does the duration of the total proceedings from start to verdict. As discussed below, there are some further complications, however, owing to the simultaneous introduction of new policies for selecting or discarding cases.

Because the reforms were supposed to be money saving, costs might also be a category -although again one must be careful what one is comparing-. Mere changes in output costs (how much for case processed) are really not the issue because of concerns about quality and cumulative impact. Likewise, total investment and operating costs are worth noting, but in themselves tell us relatively little. In any event, the ideal measures, focusing on both qualitative and quantitative change and improvement will continue to be impeded by a series of factors.

First, in many countries (but perhaps less in Colombia, Costa Rica, and Chile) judicial statistics have been more poetic than scientific. Current efforts to increase their accuracy can thus over or understate recent accomplishments. Second, the enormous quantity of unreported crime, and of that reported which cannot be investigated is problematic. To the extent new procedures screen out the garbage cases and focus on those assigned a higher priority or just more likely to be resolved, they may look to be doing less -fewer investigations and fewer cases brought to trial- although they may actually be more effective. Third, a shift to performance monitoring will encourage "cherry picking" (selection of cases on the basis of ease of resolution) or even manipulation of statistics. In the New York police reforms of the 1990s, it took an experienced ex-prosecutor

<sup>15</sup> Jacob (1996), p. 42.

<sup>16</sup> Cited in Kagan, p. 82.

like Mayor Rudolph Giuliani to keep the police from cooking their data. Finally, on the logical assumption that different organizations and organizational actors will improve at varying rates, looking only at final outcomes may not capture much of that partial or intermediate improvement. Although final outcomes are our ultimate concern, evaluations have to capture the contributions of the parts.

In the evaluations done, with the exception of that in Chile, comparisons of current with past performance are not provided. In some cases, that may be because statistics are not available, but one suspects that for at least for Córdoba and Costa Rica, they are, and thus their absence is still more puzzling. However, even if compared with past performance, one would have to consider the CEJA/INECIP effort a process more than an impact evaluation. This may be most appropriate, and the only thing feasible at the moment, but it does pose risks. If the procedural elements assessed are not the critical ones, then the evaluation may divert attention to the less important aspects of the change. Evaluation is a potent tool, but if misapplied that potency can hinder rather than aid in making future improvements. Thus, while the initial effort is valuable, I would suggest far more discussion and debate over both the common and nation-specific variables that will be tracked. The current efforts are an enormous improvement over past measures of *entradas* and *salidas*, but further adjustments would enormously increase their value.

The evaluations also offer extensive qualitative observations as well as the authors' own explanations of the reasons for apparent failures and successes. My only caveat is that most of these are based on the evaluators' preconceptions of how things ought to work, and thus neither capture the participants' aims nor draw on an adequate understanding of how the criminal justice process works elsewhere. The evaluators have their own model in mind, but there is no telling whether it is a model that would work, even if perfectly implemented. This does not detract from the value of their observations; it is a caution as regards their status as the final word on what is wrong and how things might be improved.

The basic challenge is to find ways to measure changes in both quantity and quality, or at least to select quantitative values that most closely capture qualitative change. A reform which simultaneously strives to alter output and content, efficiency and efficacy, is the most difficult to evaluate. It can do more by doing less, or less by doing more, and the evaluators must be sensitive to both possibilities. The challenge is further complicated by the very ambiguity of the goals pursued and of the path envisioned for their achievement. The evaluators seem to recognize the difficulties, but have not found a way to overcome them. In this situation, they cannot simply arrive and measure, but will have to engage in constant discussions with the implementers to help the latter define and refine their own objectives. Without this discussion and without their willingness to consider their own task as a work in progress, the evaluators represent simply one more set of views as to what is occurring, and one with no greater authority than that of the other participants.

## ¿TO WHAT END ARE WE EVALUATING?

As I am sure the evaluators would agree, their objective is to understand what has been achieved so as to raise the likelihood of making more progress both in the countries assessed and on a regional basis. This is the expected role of evaluation, but one often ignored in favor of documenting problems. This would be a particularly unfortunate choice in the context of the criminal procedures reform. The multiple uncertainties and ambiguities of the reform process itself not only complicate the evaluators' task, but also recommend a more interactive role than usual. Evaluation will have to make an iterative contribution to the task of defining the reform strategy and objectives. It cannot simply judge, but must also engage in and encourage further debate.

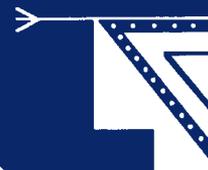
An evaluator who appears saying he is only there to help is about as credible as a tax collector arriving with the same message. Here a certain measure of humility may help. It would be presumptuous to suppose that the evaluators, any more than the participants, know where the reforms should be going, or what in fact are the immediate indications of success or failure. The evaluators are also working on guesses and hunches, and should be prepared to discuss (less than defend) their choice of indicators, both before and after the fact. In the

best of circumstances they will be more like participant observers than neutral judges, and at least over the short run, will be part of the on-going strategy building effort. They will provide invaluable information, but not necessarily the last word on what has really been achieved. Given the desirability of publicizing their findings and inviting criticisms, this will be a hard role to maintain. In the interests of producing real improvements, it is nonetheless a necessary one. ☞

## REFERENCES

- Baytelman, Andres (2002), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de la Justicia, Escuela de Derecho, Universidad de Chile and Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.
- Blankenburg, Erhard (1996), "Political Regimes and the Law in Germany" in Herbert Jacob, Erhard Blankenburg, Herbert M. Kritzer, Doris Marie Province, and Joseph Sanders, (1996), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, pp. 249-314.
- Cópola, Patricia (2002), *Informe de Córdoba, Argentina*. Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Damaska, Mirjan (1997), *Evidence Law Adrift*. New Haven: Yale University Press.
- Fennell, Phil, Christopher Harding, Nico Jörg, and Bert Swart (eds.) (1995), *Criminal Justice in Europe* Oxford Press.
- Fionda, Julia (1995), *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press.
- Hammergren, Linn, Anna Laura Magaloni, Lyda Negrete, Alfredo Ramirez, and Rosario Tellez (2002), *The Juicio Ejecutivo Mercantil in Mexico's Federal District Courts*. Washington, D.C., The World Bank (forthcoming).
- Hwoko, John (2002), *Foreign Direct Investment: Does Rule of Law Matter?* Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Rule of Law Series, No. 26.
- Jacob, Herbert (1996), "Courts and Politics in the United States," in Herbert Jacob, Erhard Blankenburg, Herbert M. Kritzer, Doris Marie Province, and Joseph Sanders, (1996), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, pp. 16-80.
- Jacob, Herbert, Erhard Blankenburg, Herbert M. Kritzer, Doris Marie Province, and Joseph Sanders, (1996), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Jörg, Nico, Steward Field, and Christie Brants, "Are Inquisitorial and Adversarial Systems Converging?" in Phil Fennell, Christopher Harding, Nico Jörg, and Bert Swart (eds.) (1995), *Criminal Justice in Europe* Oxford Press, pp. 41-56.
- Kagan, Robert A. (2001), *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- RAND Institute for Civil Justice (1996), *Just, Speedy, and Inexpensive? An Evaluation of Judicial Case Management under the Civil Justice Reform Act*.
- Riego, Cristián (2002), *Informe Comparativo*. Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Rivas, María Victoria (2002), *Informe de Paraguay*. Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Strier, Franklin (1994), *Reconstructing Justice: An Agenda for Trial Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sunstein, Cass, Reid Hastie, John W. Payne, David A. Schkade, and W. Kip Viscusi (2002), *Punitive Damages: How Juries Decide*. Chicago: University of Chicago Press.





# La Reforma de la Justicia Penal: entre el corto y el largo plazo

Alberto M. Binder

*Vicepresidente del INECIP y  
Co-Director de Sistemas Judiciales  
inecip@velocom.com.ar*



There is no doubt that the criminal justice reform process has its problems. But this very fact also means that the process is alive, that it can be evaluated, that it has an impact on reality, that it has not stagnated, that it has been able to move resources, that it has been successful in changing some practices and confronting others, that it has not been able to resolve all of its problems, that it is dependent on other policies, that it needs fresh ideas to move forward, that there is much enthusiasm and desire to continue contributing to its progress, and that the people continue to demand justice. The task of removing centuries of inquisitorial tradition would not be greater in any other setting. Anyone who expected otherwise either did not measure the problem adequately or lacked sufficient understanding of our history and institutional weaknesses. This comparative report and its methodology make interesting contributions for the transition into the next stage of criminal justice reform. This is both the task that remains and the call to do so.

Uno de los signos de seriedad de cualquier política pública es que ella sea susceptible de ser evaluada y, mucho más aún, que lo sea efectivamente. Es una gran debilidad de las políticas judiciales de la región el que plantean acciones y planes que no pueden o nunca son evaluados. Por lo tanto, poco se puede aprender de errores que es imposible conocer y muy fácilmente cometer en cualquier caso, mucho más aún en contextos altamente inestables o de debilidad institucional como los de nuestra región. De todos los criterios que se pueden tomar para evaluar una política me parece adecuado –como hace el informe– comenzar por las propias promesas, con aquello que se planteó como un objetivo del plan de cambio. Por supuesto, allí no se agota la evaluación porque además de toda planeación y de todo propósito se encuentra lo que una política produce, más allá de sus agentes directos o de sus propósitos explícitos.

Este comentario no puede ser un análisis completo de la evaluación presentada ni del conjunto del proceso de reforma de la justicia penal. Tanto la profundidad de los hallazgos como la complejidad del proceso de reforma, así como la extensión y el propósito de esta nota impiden hacerlo. No obstante, creo que se pueden destacar algunos primeros hallazgos y conclusiones de modo que ese énfasis pueda servir para suscitar nuevos debates u orientar otras investigaciones.

## A. LA POSIBILIDAD DE SUPERAR EL FETICHISMO NORMATIVISTA

Se le ha puesto el nombre de “fetichismo normativista” a la práctica según la cual las autoridades públicas sancionan leyes, muchas veces con propuestas ambiciosas de cambio y, luego, se desprecupan de su puesta en marcha. Tras esta práctica no se encuentra una forma de “pensamiento mágico” –lo que sería una forma de volver superficial el fenómeno con analogías fáciles, sino uno de los mecanismos más profundos de pervivencia de la sociedad de privilegios, es decir, usar la legalidad como una máscara de legitimidad y no como instrumento de realización de políticas efectivas.

Un primer elemento que resalta el informe –y quiero insistir en destacarlo- es el siguiente: **“es necesario plantear de modo general que, en todos los casos, se trata de procesos de reforma que muestran un grado importante de impacto sobre la realidad de los sistemas judiciales. Es decir, más allá de las debilidades que los procesos de implementación presentan, se trata en todos los casos de procesos que han producido cambios importantes, que hacen que la fisonomía de los sistemas judiciales haya variado sustancialmente”**. Una lectura rápida o ideológica del informe puede pasar por alto esta afirmación o considerarla obvia. Sin embargo, ella destaca un aspecto de primer orden de importancia y un cambio en el modo de encarar políticas efectivas en el sector que abren nuevas perspectivas.

Lo primero que se debe tener en cuenta que ello no es casualidad sino el resultado de un cambio de metodología. Las reformas tradicionales en el campo legal y mucho más en el campo judicial, quedaban reducidas a modificar un texto legal sin mayor preocupación por generar condiciones para su aplicación. Ya en los primeros proyectos de reforma (Argentina 1986) se planteaba explícitamente la necesidad de un cambio de metodología tanto en la formulación de las leyes como en los trabajos para su puesta en marcha. Tres aspectos han demostrado ser relevantes para ello: **1.** Una discusión amplia de los textos normativos, en distintos niveles, desde el social (a través de los medios de comunicación) hasta el de los ámbitos especializados, pasando por los operadores del sistema. Quizás esta metodología produzca textos normativos menos “prolijos” o “impuros”, pero sin duda aumenta la capacidad de esos textos de instalarse efectivamente en el plano de la realidad de las instituciones y “constituye” actores que, luego, jugarán diversos roles positivos en las etapas subsiguientes. **2.** La adopción de una visión amplia (llamada en su momento “multidimensionalidad del proceso de reforma”) que permitió integrar problemas organizacionales, arquitectónicos, culturales, presupuestarios en un plano de “igualdad” y, a veces, superioridad con el tradicional enfoque normativo. Ello permitió, a su vez, la incorporación de otros profesionales con otras “miradas” sobre el problema judicial. **3.** La incorporación, como una etapa esencial del proceso de reforma de todos los trabajos preparatorios para la puesta en marcha y el monitoreo de los primeros años de trabajo del nuevo sistema. Así, la “etapa de implementación” va adquiriendo progresivamente una mayor relevancia dentro del proceso de reforma.

Por lo tanto, diseñar una política pública que, más allá de sus bondades sustanciales o temáticas, tenga capacidad de “impactar” la realidad es un logro importante que no debe dejar de ser señalado. Es más, una buena parte de los problemas que hoy debe enfrentar la reforma provienen precisamente de este logro, es decir, “impactar” sobre una realidad que necesariamente va a reaccionar de un modo relacional hace nacer innumerables problemas que antes quedaban ocultos tras ficciones normativistas. No se debe leer en estas afirmaciones un intento de justificación: al contrario, lo que debe primar es un enfoque realista que aprenda a convivir con los problemas permanentes que debe resolver una política judicial estabilizada y, por lo tanto, deje de pensar la reforma judicial como un cambio de estados para comprender que se trata de orientar un proceso permanente, atendido por una política judicial en estado también permanente de trabajo y no meramente espasmódico (como a veces parece sugerir la idea de “reforma judicial”).

## B. LA FUERZA DE LA ORALIDAD

Otro de los hallazgos de este informe que me parece necesario destacar consiste en las dificultades de implementar y sostener adecuadamente la oralidad. También aquí es necesario hacer aclaraciones. Cuando hablamos de “oralidad” no estamos diciendo simplemente las actuaciones de roles escénicos en un espacio más

o menos majestuoso. De lo que se trata es de lograr pasar de un modelo de administración de justicia basada en el trámite, en la petición (que es el modelo de las peticiones administrativas) a una administración de justicia basada en el litigio. La estructura del litigio es un punto fundamental como eje articulador de las distintas propuestas de cambio. De allí que no sea extraño que la tradición inquisitorial –una tradición de justicia sin litigio– se ensañe con el juicio y las audiencias orales. Ya podemos destacar distintas manifestaciones graves de esa tradición que debilitan o anulan el litigio, algunas de ellas claramente detectadas por la investigación en curso. Ellas son: **A.** La incorporación de prueba por lectura, es decir, renunciando a su producción en juicio público, muchas veces en contradicción expresa a las normas legales. **B.** La actividad de los jueces supletoria de la que es propia de las partes. **C.** Las limitaciones a las facultades de las partes para litigar (interrogar, alegar, etc.), es decir, la consideración del debate más como un problema que como una virtud del sistema. **D.** La utilización de pocas horas para hacer juicios, pese a que la organización judicial asigna muchos recursos para ello. **E.** La tendencia a preparar de un modo negligente los juicios pese a que los sistemas normativos asignan suficiente tiempo para hacerlo de un modo conveniente. **F.** La suspensión de las audiencias sin motivos de valía. **G.** La utilización corriente de prueba producida de oficio, lo que presupone rupturas de la imparcialidad. **H.** Escaso tiempo asignado a la deliberación y a la producción inmediata de la sentencia. **I.** La redacción de sentencias con muchos elementos de formulario. **J.** La poca preocupación por la publicidad y la facilitación de la asistencia del público. **K.** La resistencia a realizar audiencias orales en las etapas preparatorias. **L.** La falta de salas de audiencia disponibles para los jueces de garantías, quienes perciben su trabajo como un trabajo de “despacho” y no de “sala de audiencia” (en definitiva, esos son dos paradigmas de relación de juez con su trabajo y dos “cosmovisiones” en competencia en el ámbito de lo judicial) **M.** La ausencia de preparación de los abogados para ser litigantes, no en el sentido espurio de aquellos abogados que complican innecesariamente los casos y utilizan el “litigio indirecto” sino como el profesional que sabe preparar el caso y presentarlo ante un juez, obteniendo adecuada información de la prueba que presenta y argumentando y debatiendo con su contendiente. **N.** La falta de organización de todos los servicios auxiliares necesarios para el éxito de las audiencias, tales como búsqueda de personas, cuidado de la prueba, preservación de los documentos y objetos secuestrados, etc. **Ñ.** La escasa literatura existente sobre la adquisición de destrezas y habilidades necesarias para litigar y **O.** Una teoría y una forma de análisis de los problemas de la justicia y el derecho procesal que sigue afincada en la idea de trámite y no utiliza al litigio como concepto-base.

La cantidad de problemas señalados y otras muchas manifestaciones de este tipo, podrían llevar a la conclusión de que poco se ha avanzado, pero eso no sería el análisis correcto. Debemos huir tanto de la miopía del “corto plazo” como la perpetua postergación de las evaluaciones del “largo plazo”. Detectar el recorte temporal que nos debe servir de “horizonte de evaluación” es central para comprender todos estos problemas.

La reforma judicial en general y la de la justicia penal en particular, se enfrenta a la “tradición inquisitorial”, esa tradición configura un campo de acción (los sistemas judiciales), en la que existen reglas, actores (cada uno de ellos con capital cultural), *habitus* (en el sentido de Pierre Bourdieu, es decir, un mecanismo estructurante, incorporado a la subjetividad, pero que es también reflejo de la estructura objetiva y que, si bien no opera como un determinante, sí genera amplios mecanismos de condicionamiento) y, finalmente, estrategias (posicionamiento y alianzas) en las que esos actores ponen “en juego” su capital para lograr triunfos. Pretender que en unos pocos años el movimiento de reforma revierta esa tradición inquisitorial es algo absurdo, propio de impacientes o burócratas que tienen que dar cuenta del éxito de sus proyectos. Lo importante es tomar conciencia de lo siguiente: **1.** Todo texto normativo diseña una práctica, que debe ser extraída del texto mismo en una actividad (hermenéutica) más amplia que la que nos sugiere la pura interpretación de la ley. **2.** Esa práctica debe ser comunicada adecuadamente a los actores, de modo que sepan con claridad que se espera de ellos, con métodos más complejos y diversificados que los que nos presenta hoy en día la capacitación judicial –carente de una reflexión profunda sobre el juego de la tradición e innovación en el marco de campos fuertemente estructurados históricamente–. **3.** Esa práctica siempre y necesariamente *combate* con otra práctica de signo contrario. Una desplazará a otra en un complejo mecanismo que debe ser apoyado y monitoreado del modo más preciso (esa es la razón de la metodología que propone la evaluación y que ya muestra sus resultados) ya que los factores que llevarán a que se imponga una u otra práctica son de diversa índole. Si tuviera que describir el estado de la reforma de la justicia penal en América Latina yo lo haría como el *momento en el que las nuevas prácticas sugeridas*

*por los nuevos textos normativos se hallan en franca pelea con las prácticas que hunden sus raíces en la tradición inquisitorial y que todavía no podemos realizar afirmaciones acerca de cómo concluirá este combate, hay tantas razones como para pensar que las viejas prácticas triunfarán como para sostener que pasará todo lo contrario.* Así definiría el estado de la cuestión que nos muestra el informe y nos permite sacar conclusiones: **a).** Insistir en la oralidad, que a veces se pensaba que era un tema superado. No sólo no lo es sino que sigue demostrando que es uno de los factores de cambio más importante y debe profundizarse su consideración y volver a ponerlo en el centro de la escena. **b).** Carecemos de una adecuada *teoría de la práctica, que nos permita avanzar en otras manifestaciones fuertes de la tradición inquisitorial y nos permite actuar frente a ellas.* **c).** Carecemos de adecuada información sobre el funcionamiento concreto de los sistemas judiciales, pero sería un error limitarnos a juntar información sobre algunas variables. El trabajo de construcción de indicadores ha estado poco orientado a desarrollar *indicadores de prácticas*, ha estado más bien orientado a construir *indicadores de resultados*, lo que es insuficiente. **d).** El discurso de la primera etapa de la reforma (adecuación constitucional, graves problemas de ineficacia, violación de derechos fundamentales), debe ser mantenido, pero ya no alcanza (por lo menos en los países que ya han hecho cambios en sus sistemas) para proyectar el mejoramiento de los sistemas judiciales a una nueva etapa. Es necesario construir un *discurso de segunda generación, para el cual este informe nos da elementos importantes.* **e).** Los organismos de cooperación internacional deben tomar nota de este estado de situación para no caer en la práctica de “empezar siempre de nuevo”, diagnosticar sino modernizar sus instrumentos de diagnóstico, superar la miopía del corto plazo (pese a que normalmente se proclama otra cosa) y adecuar sus mecanismos de ayuda a procesos en marcha, en la que ya existen muchos actores. América Latina no tiene tiempo para que se imponga la lógica burocrática incapaz de comprender los procesos en marcha.

### C. EL GRAN TEMA PENDIENTE: CONSTRUIR LOS SISTEMAS DE INVESTIGACION

También nos muestra el informe que si existe un punto todavía muy problemático es el de la actuación del Ministerio Público y su relación con la Policía: falta de dirección (la cláusula de dirección funcional no ha demostrado ser muy útil), falta de coordinación entre las distintas policías y entre ellas y los fiscales, burocratización y desorientación organizacional del Ministerio Público, falta de capacitación, etc. Estos son sólo algunos de los muchos problemas que se destacan y muestran que todavía la promesa de mejorar los métodos de investigación tiene mucho trabajo por delante. Pero, para ello, creo que hay que tomar conciencia de algo fundamental: no se puede construir un sistema eficiente de investigaciones sin una profunda reforma de las policías de investigaciones y su separación de las policías de seguridad. La superación del modelo unitario de Policía que predomina en América Latina es un tema de alta prioridad. Lo que sucede es que es imposible encarar ese proceso de reforma sin contar antes con un cuerpo de fiscales, correctamente organizados, con capacidad de preparar los casos y presentarlos antes los tribunales. Y todavía no estamos en esa situación tal como lo muestran muchas conclusiones del informe. Por lo tanto, si bien ya es necesario comenzar a preparar las estrategias de reforma de la policía de investigaciones, no se debe descuidar el fortalecimiento del Ministerio Público fiscal en los próximos años tanto por su valor en sí mismo como por su carácter de herramienta insoslayable para las transformaciones policiales.

En este sentido, también es necesario construir un nuevo modo de acercamiento al problema policial no de tipo moralista sino vinculado al desarrollo de las modernas políticas de seguridad en todas sus dimensiones. Tengo la impresión, en definitiva, que la lógica del “tramitar” frente a la “lógica de investigar” se ha instalado en las prácticas de los fiscales muchos más rápidamente de los que hubiéramos esperado. Así que aquí es necesario diseñar instrumentos rápidos de intervención en este problema que, en mi opinión, deben estar orientados a dos dimensiones: **I)** los nuevos modelos organizacionales del Ministerio Público Fiscal y **II)** nuevas formas de capacitación de fiscales, tanto en técnicas y estrategias de investigación como en la preparación del litigio y la atención y colaboración con las víctimas y sus organizaciones sociales. Urge, en este sentido *la creación de un Centro de Capacitación en el nivel latinoamericano* que pueda formar a una nueva generación de fiscales, ya que los recursos actualmente disponibles para esta tarea en la región son notoriamente insuficientes. Creo, firmemente, que la creación de policías de investigación, totalmente separadas de la policía de seguridad es la solución más idónea para dar un paso más en lograr mecanismos eficientes de investigación, ello con relación a otras dos dimensiones: **1.** la modernización de todas las dimensiones de las políticas de seguridad y **2.** el fortalecimiento

de las organizaciones de la sociedad civil para luchar contra la impunidad (acciones colectivas, acciones populares, representación colectiva de las víctimas, etc.).

#### D. LA DEFENSA PUBLICA Y LA CRISIS DEL MERCADO DE SERVICIOS LEGALES

El cuarto punto que me parece importante destacar es que, si bien la defensa pública ha sido uno de los aspectos más dinámicos del proceso de reforma de la justicia penal y han demostrado muchos defensores gran aptitud para capacitarse y adaptarse a nuevos niveles de exigencia, todavía sigue siendo un segmento débil del nuevo campo de la justicia penal.

Pero ello no es sólo un problema de la defensa pública en sí misma (que todavía debe definir mejor sus modelos organizativos) sino que tiene que ver con la crisis del mercado de servicios legales, dependiente a su vez de muchos vicios formalistas de las instituciones judiciales. La ecuación negativa formada por el hecho de que cada vez en nuestros países tenemos más cantidad de abogados, cada día peor preparados, cada vez más abogados jóvenes desocupados y cada vez más gente indefensa, no constituye un problema de la defensa pública, pero sin duda condiciona sus posibilidades de desarrollo, con el agravante de que puede frenar su actual orientación de fortalecimiento o ahogarla con una sobrecarga de trabajo imposible de afrontar. Por eso, me parece imprescindible, dado los hallazgos del informe, incorporar cuanto antes una reflexión de cómo acompañar el proceso de fortalecimiento de las defensas públicas con una profunda transformación del mercado de servicios legales, que no puede transitar exclusivamente el carril estatal, aún cuando se trate de los sectores de menores recursos.

#### E. EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Unas breves palabras finales para otras de las dimensiones en las que la investigación encarada ha hallado graves problemas: los modelos de organización de los tribunales. Creo que allí se entremezclan varios problemas. El primero, es la necesidad de abandonar la idea de la “especialización de lo judicial”. Se ha creado una ideología de las burocracias judiciales que nos induce a creer que los problemas de administración de tribunales tienen graves problemas de especialización, cuando en mi opinión son organizaciones bastante simples, con una apreciable tosquedad en sus métodos actuales y que perfectamente podrían incorporar conocimientos, técnicas y métodos ampliamente probados en otros sectores sociales o de la economía, muchos más complejos que las instituciones judiciales. Pero detrás de esto se encuentra la ideología de burocracias administrativas que gozan de no pocos privilegios y ejercen no pocas cuotas de poder, incluso en desmedro de los propios jueces. Por eso este tema está entremezclado con el problema del gobierno judicial y la pervivencia de las formas verticalistas de organización judicial que, hoy por hoy, son unos de los principales factores de atraso y de afectación de la independencia judicial.

Por ello creo que hay que ir hacia un sistema más sencillo que el que se ha intentado construir con los Consejos de la Magistratura, que han demostrado complicar más el tema antes que solucionarlo. Creo que la combinación adecuada consiste en una fórmula de amplia democratización del gobierno judicial, con la mayor tecnificación posible de su administración. De este modo, se podría conjugar la fuerza del compromiso y la responsabilidad compartida por todos los jueces, sin distinciones de “grados”, sin sobrecargar la toma de decisiones administrativas (que en su gran mayoría son de simple administración ordinaria de recursos) que bien pueden quedar en manos especializadas, sujetas a un adecuado órgano de gobierno que para gobernar no necesita involucrarse en la administración cotidiana sino a través del control y la planificación estratégica. Un esquema así permitiría finalmente resolver el problema de la complicada imbricación de lo jurisdiccional con lo administrativo, democratizaría el gobierno, rompería la estructura verticalizada y permitiría contar con administradores especializados. Esta dimensión es importante porque nos permitiría romper con los modelos de celdillas (juzgados, fiscalías, defensorías, etc.) todavía existentes (pensemos sino en los innumerables juzgados civiles, laborales, comerciales, etc., que no han modificado su funcionamiento en la gran mayoría de países.) y evitar que ese modelo de organización se instale en otras áreas de la administración de justicia.

## F. CONCLUSIONES

Tal como nos muestra el informe, el proceso de reforma de la justicia penal esta repleto de problemas. Eso significa que está vivo, que es evaluable, que ha impactado en la realidad, que no ha quedado en aguas de borrajas, que ha movilizado recursos, que ha cambiado algunas prácticas y se encuentra en combate con otras tantas, que no ha podido resolver todos los problemas, que es dependiente de otras políticas, que ya no tenemos todas las ideas que necesitamos para continuar adelante, que hay mucha gente entusiasmada en seguir trabajando en ello, que la población sigue demandando justicia. En fin, la promesa de remover siglos de tradición inquisitorial no podía encontrarse con otro escenario posible. Quien tuvo otra expectativa no mensuró el problema o careció de la adecuada lectura de nuestra historia y nuestra debilidad institucional. Creo, finalmente que de la lectura del informe que se presenta y de su metodología podemos extraer nuevas fuerzas para ingresar a una nueva fase de la reforma de la justicia penal. Esa es la convocatoria y la tarea pendiente. ☞

---

---







# Debate sobre la agenda futura de las Reformas Judiciales en la región



COMPAGINACIÓN Y EDICIÓN:

**Sylvia Schulein**

*Directora Periodística de Sistemas Judiciales*

[inecip@velocom.com.ar](mailto:inecip@velocom.com.ar)

**Pedro Galindo**

*Coordinador de Edición de Sistemas Judiciales*

[pedro.galindo@cejamericas.org](mailto:pedro.galindo@cejamericas.org)

**E**xpertos internacionales en justicia, investigadores, académicos, magistrados y representantes de los bancos multilaterales de crédito, todos miembros del Consejo Editorial de la revista “Sistemas Judiciales”, analizaron recientemente en Washington las dificultades y alcances de la futura agenda de reformas judiciales en la región.

El evento, que tuvo un carácter de foro-debate, se realizó en las oficinas centrales de la OEA, con ocasión de la primera reunión de trabajo de ese Consejo Editorial, el pasado 6 de marzo, y fue organizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Asistieron a esta reunión:

**Christina Biebesheimer**, estadounidense, experta en Justicia del Banco Interamericano de Desarrollo;

**Rafael Blanco**, chileno, investigador de la Universidad Alberto Hurtado;

**Douglass Cassel**, estadounidense, presidente del Consejo Directivo del CEJA;

**Florence Ellie**, haitiana, ex ministra de Justicia, Defensora del Pueblo adjunta;

**Alfredo Fuentes**, colombiano, decano de Derecho de la Universidad Los Andes;

**Linn Hammergren**, estadounidense, experta en Justicia del Banco Mundial;

**Luis Paulino Mora Mora**, costarricense, Presidente de la Corte Suprema;

**Luis Moreno Ocampo**, argentino, ex fiscal y experto en anticorrupción;

**Hernando París**, costarricense, experto en sistemas alternos de resolución de conflictos;

**Carlos Peña**, chileno, decano de Derecho de la Universidad Diego Portales;

**Rogelio Pérez Perdomo**, venezolano, experto en sistemas judiciales;

**Silvina Ramírez**, argentina, directora del INECIP;

**Cristián Riego**, chileno, coordinador de estudios del CEJA.

Actuaron como coordinadores de la reunión los Directores de la revista “Sistemas Judiciales”, **Alberto Binder** y **Juan Enrique Vargas**; participando además la Directora Periodística de la revista, **Sylvia Schulein** y la Directora de Programas del CEJA, **Luciana Sánchez**.

Durante los últimos quince años, con mayor o menor intensidad, casi todos los países de la región han experimentado procesos de reformas a sus sistemas judiciales. Tal circunstancia aparece como absolutamente excepcional en la historia de nuestros países. Se creyó, inclusive, que esto tendría el efecto de cambiar el lugar o la importancia relativa de la justicia dentro de las restantes prioridades sociales, convirtiéndose en un foco de atención relevante y permanente.

Sin embargo, en la actualidad ello no queda tan claro. Por una parte, existe la percepción de que las reformas tienden a languidecer, perdiéndose el impulso que las animó en un comienzo. Por otra parte, las prioridades tradicionales de nuestros países – desempleo, carencias sociales básicas, salud y educación – hoy acaparan casi toda la atención, dejando espacios muy reducidos para la atención pública de temas como la justicia.

Frente a esta situación, las siguientes son algunas de las ideas e interrogantes vertidos en este debate acerca de los desafíos futuros que deberán enfrentar las reformas judiciales en la región.

Es dable aclarar que las opiniones de todas las personas que participaron en este debate son a título personal y no representan a sus respectivas instituciones.

**Juan Enrique Vargas:** En relación a la reforma judicial es cierto que han habido cambios significativos y una serie de ventajas, pero, lamentablemente, el nivel de esfuerzos, de tiempo y de recursos invertidos parece no tener correlato tan estricto con el nivel de beneficio directo que recibe la gente. Entre sus avances se destaca el reposicionamiento del tema de justicia en la agenda pública y el hecho que, efectivamente, los sistemas judiciales son ahora más transparentes y se muestran más dispuestos a la modernización y al cambio que antes. Pero aún existe un gran déficit, determinante a la hora de planear futuras reformas en la región y es cómo lograr a futuro que las reformas no sean cooptadas por las instituciones.

**Alberto Binder:** Estamos entrando a la etapa en la que debemos poner fin a la reforma judicial. La reforma judicial no puede ser una política permanente de nuestros Estados. En el futuro nos vamos a encontrar con sistemas judiciales que van a tener deficiencias y vamos a poder decir que la reforma judicial tuvo éxito o no si esos sistemas judiciales lograron remover algunas características, por ejemplo, el inmovilismo, y si los Estados han adquirido capacidad de desarrollar políticas judiciales. Me parece que si se identifica reforma judicial con estado del sistema judicial nos podemos encontrar con algo negativo y muy distorsivo y es que la reforma judicial no va a terminar nunca y que, por lo tanto, nunca va a poder ser evaluable. Si yo tuviera que analizar el estado actual de la reforma judicial diría que ha tenido la capacidad de remover sólo parcialmente algunos de los obstáculos que impedían que nuestros países tuvieran política judicial. También se ha logrado instalar una relativa capacidad de desarrollo de la política judicial de nuestros países. Sin embargo, la reforma judicial se encuentra en un cierto nivel de estancamiento y lo que se necesita ahora es definir cómo intensificar y ponerle fin a la reforma judicial. Dentro de los defectos que percibo del proceso de reforma judicial, y lo que me parece central dentro de lo que definiría como cierre de la reforma judicial en esta etapa histórica, es que todavía la reforma judicial no ha adquirido suficiente visibilidad para los sectores más carenciados de la po-

blación, así como tampoco ha podido generar de un modo tangible y concreto mejoras en el sistema judicial para otras franjas importantes de la ciudadanía.

**Juan Enrique Vargas:** ¿Se está de acuerdo con que la reforma está en un periodo de estancamiento? El año pasado dos o tres países realizaron reformas en materia procesal penal -Bolivia, Ecuador, Colombia. A su vez se acaba de aprobar un programa de renovación en Costa Rica y, sin embargo, esta sensación de estancamiento también existe. ¿Alguien tiene una explicación para ello?

**Linn Hammergren:** Tengo una impresión opuesta a la de Alberto Binder. Creo que hicimos una primera aproximación a la reforma judicial y que ahora nos estamos dando cuenta de que la reforma judicial sí es permanente, pero que simplemente ha creado más problemas de los que tenía antes. El gran público nunca le ha prestado atención y, además, ahora nos estamos preguntando si lo que hemos impulsado hasta ahora valió la pena, o si no hay otras cuestiones más importantes. Las respuestas sencillas de antes servían para algo, pero no han resuelto los problemas complejos.

**Carlos Peña:** Hay dos maneras de concebir la reforma judicial. Por una parte, quienes tienen un enfoque más incremental, más sectorial, o sea, que ven en la reforma judicial una cuestión más relativa a la profesión o al sistema legal, que suelen avanzar con cautela y retroceden cuando las cosas van mal. Un enfoque de política pública con todo el escepticismo que tiene un enfoque de política pública. Y, por otra parte, están quienes ven en la reforma judicial -sobre todo en la reforma procesal penal- una nueva promesa del sistema político para América Latina, quizás una de las últimas oportunidades por llevar a término el proyecto de desarrollo del Estado constitucional. En consecuencia, ven en lo que llamamos reforma judicial un proyecto político de envergadura, donde se piensa para los abogados, los juristas, el viejo rol de ser los intelectuales, los creadores del orden en el sentido "*-gramsciano-*" que tuvieron durante el siglo XIX. Para aguzar la polémica, yo pondría en el primer grupo a Linn y en el segundo grupo a Alberto. A Linn en el grupo de aquellos que tienen una visión de política pública en el sentido más clásico, que intentan darle cercanía empírica a las cuestiones; y que ven en los procesos de reforma una manera de agregar bienestar en la región pero sin sueños excesivos, sino con un escepticismo suave. Del otro lado pondría a Alberto, como el paradigma

de quienes creen que la reforma judicial es la última oportunidad para que un grupo de personas -que cumplen la función de intelectuales públicos- lleven a cabo un desarrollo de Estado constitucional. Si uno juzga la reforma judicial como un intento de la primera índole, uno diría que no ha fracasado, hay muchos intentos de reforma judicial en la región. Pero si uno lo juzga por el “modelo Binder” parecería que la reforma está fracasando, está estancada, porque efectivamente el carisma que la animó en su momento se ha ido rutinizando. Los héroes no duran dos décadas, se transforman rápidamente en funcionarios, pierden el entusiasmo y el público -que le fue leal al principio- comienza a tener una desafección.

**Alberto Binder:** Quiero aclarar que uso la palabra estancamiento y no fracaso. La reforma judicial es una política específica distinta de la política judicial. A mi me parece que esta etapa de impulso y de paradigma refundacional, idealista, republicano, todavía no terminó. Sería un error caer en lo que llamamos la política judicial permanente, que es hacia donde vamos. Por ejemplo, en la reforma judicial de la justicia civil no se ha avanzado, la justicia penal siempre fue el sector más dinámico. La justicia civil está estancada y hay que hacer un gran esfuerzo por generar ese modelo, ese paradigma en áreas que hasta hoy no han sido tocadas.

**Rogelio Pérez Perdomo:** Los jueces son ahora mucho más importantes que en el pasado. Hace 30 o 50 años en América Latina no tenían ninguna importancia política ni social. Ahora se espera mucho de ellos. Los jueces tienen que ver con la transformación de políticas y esto supone una enorme presión sobre ellos y de ahí es que ha venido este movimiento de reforma judicial. Todavía estamos muy lejos de que los jueces cumplan el papel que esperamos de ellos. Ha concluido una primera conceptualización, los procesos orales modernos prácticamente han sido adoptados por casi todos los países a nivel de legislación y los están tratando de implementar. Lo que corresponde ahora es trabajar en la etapa de implementación. El proceso es largo y apenas está comenzando. Estos procesos de reforma se lanzaron sin haber hecho una evaluación previa. En consecuencia, son muy difíciles de evaluar ahora. Tampoco se hizo el diseño de cuáles iban a ser los indicadores para medir su éxito o fracaso. Lo que tenemos que hacer ahora es ver cómo se pueden evaluar y trabajar en la construcción de los indicadores.

**Christina Biebesheimer:** Me parece que la reforma institucional, que es una parte de la refor-

ma de justicia, es un proceso permanente. La identificación de áreas de prioridad en términos de políticas públicas, de las necesidades de cualquier país de América Latina y el Caribe, son de una fluidez permanente. No creo que el objetivo de la reforma judicial sea ése, es decir, el de mantenerse en un punto fijo de las prioridades de un momento. No es posible mantener una tensión fija en un proceso político que, por lo general, es fluido. El desafío es conseguir mantener su progreso en los periodos en que no es un tema de alta prioridad. No creo que en este momento el proceso de reforma esté paralizado. Me parece que las prioridades dentro del sector han evolucionado bastante bien en los últimos quince años. Se ve un interés muy intenso en este momento en los países de la región en temas como el de seguridad y prevención del crimen y la violencia.

**Alfredo Fuentes:** Yo creo que hay elementos que apuntan a un languidecimiento del proceso de reforma judicial pero, al mismo tiempo, hay otros que apuntan a un florecimiento del mismo. Me parece que el languidecimiento lo podríamos encontrar si pensamos que vamos a hacer más de lo mismo: aumentar jueces, incrementar sueldos, reformar algunos procedimientos. Ese modelo ya está superado, porque ese proceso en la mayoría de los países de la región fue acompañado por un crecimiento significativo del gasto público. Y cada día es más difícil seguir legitimando un aumento del gasto para seguir atendiendo las necesidades de una mayor conflictividad en la región. Por ese lado hay un problema y, por otro, no podemos negar que a pesar del esfuerzo que hemos hecho por mejorar el servicio público de justicia, hay una insatisfacción por la demora, por el atraso y por la respuesta parcial que está dando el sistema de justicia a la violencia y a la corrupción. Es difícil entonces justificar seguir incrementando el gasto para el tipo de reforma penal tal como lo que veníamos haciendo en años anteriores. Frente a la pobreza de América Latina es mucho más complejo pensar en continuar gastando en el sector justicia. Yo pensaría que los *policy makers* de la región van a darle mayor prioridad al tema de educación, de salud y lucha contra la pobreza. Hay, sin embargo, otras razones que llevan al optimismo para continuar el proceso de reforma judicial. Una de las primeras razones tiene que ver con que los jueces están jugando un papel protagónico en temas de acceso a los recursos de la población, haciendo efectivo los derechos económicos y sociales de los ciudadanos por la vía del Poder Judicial. De ahí surge la necesidad de apuntalar ese papel que tienen los jueces como herramientas de defensa de los derechos

de los latinoamericanos en un contexto de pobreza. En segundo lugar, me parece que en estos quince años se ha hecho un inmenso esfuerzo en la mejora de juzgados, infraestructura, capacitación de jueces y tenemos ahora el potencial de seguir mejorando la infraestructura. De aquí tiene que salir, a partir de ajustes puntuales, la nueva agenda que tenemos que discutir para continuar con el proceso de reforma judicial.

**Juan Enrique Vargas:** En mi impresión hubo dos motivaciones bastante diversas en el inicio del proceso de reforma en los últimos quince años en América Latina. Una, el proceso de democratización en términos de los conflictos armados de muchos países que llevó a una revalorización de los derechos humanos y a una confianza en que la justicia podía tener un rol importante en la confirmación de esos derechos. Y, por otra parte, otra visión vinculada a la justicia como institución clave para el desarrollo económico de los países, con un enfoque mucho más de política pública y, por lo tanto, mucho más incrementalista según la categoría de Carlos Peña. Tengo la impresión de que los avances que se han dado en una y otra dirección han resultado ser en alguna manera contradictorios y, efectivamente hay un Poder Judicial con más poder para asignar derechos y decidir sobre un abanico mucho más amplio de conflictos pero que, en términos de política pública, no constituyen las decisiones más acertadas. Entonces hay una contradicción entre ambas vertientes y lo que se ha obtenido en una, ha perjudicado a la otra. Por ejemplo, algunas reformas de política pública han exacerbado instituciones más jerarquizadas dentro del Poder Judicial que atentan contra una visión más democratizadora de la función judicial.

**Luis Paulino Mora Mora:** Cada uno de los países ha tomado del proceso de modernización o reforma judicial su propia fuerza o su propio interés. Las reuniones de expertos a nivel latinoamericano han producido resultados y esa batalla parece que se va ganando. Pero esto ha dejado otras enseñanzas y ha demostrado que los poderes judiciales tienen también una serie de falencias a las que no le han podido dar respuesta. El juez no se ha dado cuenta de que tiene un compromiso social a la hora de resolver cada uno de los casos y piensa que sigue, al igual que el juez de hace quince años, resolviendo cada uno de los expedientes, sin que esta resolución del conflicto tenga a su vez un traslado de compromiso social con la comunidad a la que está dirigida. El proceso de reforma y la fortaleza que adquirió en la parte penal también deja ver que la estructura del Poder Judicial no obedece a un juez más

democrático, que es efectivamente lo que queremos. Esto también conlleva a que tengamos que reorganizar el despacho judicial. Todo esto se nos complica y nos hace necesario aceptar que se ha superado una etapa, y que estamos en el inicio del proceso de reforma de la judicatura latinoamericana. Encontrar una justicia más comprometida socialmente, que tiene que buscarle respuesta a los problemas que se le plantean, que el juez tiene que dejar el recato de decir “no soy político” y asumir que es parte del quehacer político de su sociedad y que este proceso no es sólo un proceso de cambio en materia procesal sino que hay otros sectores de la justicia que tenemos que cambiar.

**Silvina Ramírez:** Las reformas no son solo cambios normativos y esto nos introduciría otra vez en la cuestión conceptual, en la elaboración de nuevos paradigmas acerca de lo que se considera qué es la reforma judicial. La evaluación depende de quién formula el juicio, es decir, que el juicio que se haga acerca del avance o retroceso de la reforma va a depender de quién lo haga. Va a ser diferente si lo hacen los operadores de justicia, por ejemplo, o los cooperantes, o los ciudadanos. Muchas veces estos juicios coinciden y otras no. Lo mismo sucede también con el nuevo rol de los jueces y, en muchos países, el rol predominante de los jueces ha favorecido los procesos y, en otros casos, se ha vuelto en contra porque retroceden el estado de la justicia en lugar de abrirlo a nuevos rumbos que se pueden establecer a través de criterios jurisprudenciales.

**Cristián Riego:** Tengo la sensación de que la comunidad legal le ha ofrecido al resto de la comunidad por vías distintas la solución a algunos problemas que eran muy sensibles. Como producto de problemas institucionales muy básicos se han obtenido importantes inversiones, fuertes iniciativas legales, preocupación, expectativa y estas inversiones que se han hecho no han rendido frutos, no están rindiendo frutos. No hay posibilidad de que toda esta inversión, y no hablo sólo de dinero, que se ha puesto en el sistema judicial pueda obtener un rendimiento o siquiera una evaluación de hasta qué punto se ha traducido en mejoramiento. La sospecha que uno tiene es que la corporación legal se ha apropiado de ese dinero, han mejorado mucho sus condiciones de trabajo, han mejorado su infraestructura, han generado muchísimos nuevos cargos, pero no han habido mejoramientos sustanciales. Creo que allí hay un problema muy estructural porque por alguna razón nuestros sistemas políticos y la forma en que está estructurada nuestra comunidad legal no son capaces de producir ese efec-

to. Entonces se produce por parte del sector político, de la comunidad, expresada en la prensa, una especie de hastiamiento: “ya le dimos estos millones de dólares, la cosa no mejoró nada y ahora quieren más dinero para más reforma” y esto me parece que en algún momento se va a agotar. Creo que el proceso de reforma tiene una línea de agotamiento por ahí y para quienes estamos interesados y seguimos creyendo que la reforma tiene algún sentido en poder mejorar las prestaciones, éste es un problema que debemos resolver. ¿Cómo es posible obtener rendimiento de la inversión realizada? Por un lado, es necesario poner en los actores que recibieron esa inversión los estímulos suficientes para que muestren resultados. Por otra parte, la justicia en sí misma no es un valor que la gente perciba. A la gente le importa que haya más seguridad, más atención. Se “vendieron” sistemas judiciales sofisticados, como son aquellos de los países desarrollados, para resolver problemas concretos. Y esto no está ocurriendo.

**Rafael Blanco:** ¿El languidecimiento es un elemento pernicioso o en realidad forma parte de las políticas públicas que en algún momento cobran auge, relevancia, por algunos factores pero que, con el tiempo, tienden a languidecer? Nadie puede sostener la problemática de la justicia como el punto número uno de la agenda pública y pretender mantener esto por quince o veinte años. ¿O el efecto de languidecimiento de la reforma judicial conspira contra el desarrollo institucional o democrático? Desde esta segunda posición, el efecto languidecimiento podría ser pernicioso. Percibo que faltó una foto más exhaustiva de cuál era el estado del arte antes de comenzar el proceso de reforma en la región. Según eso se podría saber si se cumplieron los objetivos más importantes y si hoy los países exhiben niveles de justicia significativamente mejores en distintos ámbitos. Creo que hay avances pero no lo suficientemente significativos como para dar por concluida una primera etapa de reforma y dar por iniciada una segunda etapa que viene demandada por otros factores tecnológicos, de integración, de globalización. Hay preguntas que hoy tienen niveles de constataciones bastante pobres. No tenemos juicios orales, ni mejor acceso. Tenemos problemas serios de congestión, de gestión judicial y el temor es que el languidecimiento signifique, entre otras cosas, dar por concluida una etapa que no ha rendido frutos y que impida los procesos correctivos que debieran hacerse sin entrar a buscar un segundo orden de reformas. Hay muchos temas pendientes, la justicia civil, comercial, aún en el tema penitenciario, que-

dan muchos aspectos por discutir. Creo que las reformas que se han hecho durante los últimos quince años no han rendido frutos y que el tema es cómo vincular más a los sectores de toma de decisión, de la cooperación internacional, sectoriales, políticos para que se involucren en este tema -que reditúa muy poco políticamente- que es el tema de seguimiento, de evaluación de la reforma. No hay un diagnóstico común respecto de si las reformas rindieron frutos o no. Y ésta es una cuestión básica para iniciar la discusión sobre las reformas de segunda generación.

**Alberto Binder:** Siento la necesidad de renovar algunos esquemas de análisis. Creo que hay que apresurarse a “matar” la reforma judicial para que nazca la política judicial. El concepto de reforma judicial es una forma pobre de analizar el problema judicial en nuestros países. Responde a una etapa histórica determinada, que tiene un tiempo determinado y que nos genera falsos consensos o falsas prioridades o una evaluación apresurada. Hemos llamado reforma judicial a un tipo de política intensa con ciertos parámetros que apuntan a ciertas cosas y que sólo tiene mediano plazo. Si nosotros seguimos poniendo a la reforma judicial en el centro del análisis judicial no vamos a dejar que nazca la riqueza del debate público sobre las políticas judiciales. Esto tiene efectos a mi juicio negativos: en primer lugar, no toma nota de que toda política se nutre de una determinada energía social y que esa energía social se está acabando; que lo poco que queda de reforma judicial hay que apresurarla y llevarla a los puntos críticos y que, además, habría que discutir cuáles son los puntos de reforma judicial que son muy distintos a los de política judicial. En segundo lugar, si modificamos el esquema analítico también vamos a cambiar los criterios de evaluación. Si hay poco tiempo de reforma judicial tiene que haber una discusión muy clara acerca de cuáles son los puntos en los cuales tenemos que insistir en los próximos años. Hay que tocar aquellos elementos del sistema judicial para que nazca la política judicial como una preocupación permanente del Estado, sometido a un debate público y con agentes de promoción de esa política pública suficientemente visibles como para construir voluntad política alrededor de ellos.

**Florence Ellie:** A veces dicen que la excepción confirma la regla. El estado de la reforma de la justicia en Haití parece estar en total contradicción con todo lo que se ha planteado en esta reunión hasta ahora. Desde la práctica cotidiana, la situación de mi país es regresiva. Tuvimos un plan por varios años, hay una

demanda incrementada de justicia, y me parece que, al margen de las inversiones otorgadas al sistema de justicia de Haití, para mi todo retrocede. Me hago muchas preguntas porque me importa mucho el futuro de mi país, da la impresión de que hemos perdido casi todos los partidos, que no hay Estado de derecho en Haití, que la pobreza avanza, que corrupción es el nombre del juego, la impunidad parte de la vida cotidiana, que no hay liderazgos y no sé si no hay una cuestión de condiciones objetivas. Me pregunto ¿qué pasa con las soluciones cuando vienen de afuera, son importadas o impuestas, cuando no emergen de adentro o no son generadas por la situación real?: Si este factor no determina que haya posibilidades de éxito. Espero que con el aporte de todos se pueda encontrar una solución para la situación de crisis que vive mi país.

**Luis Moreno Ocampo:** Un sistema criminal sin juicio oral es un sistema de hace cinco siglos. Un sistema judicial sin computadoras es un modelo anticuado. La reforma judicial tuvo básicamente dos motivos: América Latina estaba atrasada tres o cuatro siglos y la segunda cuestión que definió esta situación fue el fin de la guerra fría, la visión de Estados Unidos, la visión de una América Latina democrática y, en consecuencia, sus sistemas judiciales. Nunca fue una demanda social de justicia en términos de comprar computadoras o de capacitar a los jueces o de modernizar la justicia en ese sentido. Hay otras demandas de la región en función de la pobreza. Además, la agenda política de Estados Unidos está viendo que la reforma judicial no resuelve problemas de democracia ni de inversión económica. En nuestros países no se habla de política judicial. Lo que está paralizada es la reforma en cuanto a equipamiento y capacitación; la reforma burocrática está estancada. Pero otras demandas - como que no haya impunidad, inseguridad y corrupción- son enormes en América Latina. En ese sentido, estoy de acuerdo con la necesidad de dejar la política de reforma y dedicarnos a plantear las políticas judiciales, que no pasan por comprar computadoras.

**Carlos Peña:** Yo quisiera referirme al tema de pasar de la reforma judicial a las políticas judiciales. Esto demanda una mejor calidad de la política en América Latina. Pero ocurre que si hay algo que es malo en la región es justamente la política. Las reformas en América Latina que suscitaban tanta confianza en los '80 y en los '90, donde se abrigan esperanzas de que la región despegara hacia el desarrollo y se consolidara la democracia, han resultado todas expectativas frustradas. América Latina está ahora peor que hace 10 años. Lo que ha habido ha sido una ineficiencia que no

es peculiar a la justicia, el malgasto de dinero, dinero destinado a la pobreza que, sin embargo, queda en manos de aquellos que hablan de la pobreza en vez de ir a parar a manos de los pobres. Se habla de la justicia pero lo que se hace es negociar con las corporaciones. En presencia del desgraciado estado de la clase política latinoamericana, las agencias creyeron que negociando con las corporaciones judiciales las cosas iban a mejorar. Si el desafío es construir políticas judiciales en la región, el desafío es más gravoso que el de la reforma judicial. Porque si hay algo que nunca se supo hacer bien en América Latina es política, en el sentido de política democrática y política pública.

**Alberto Binder:** La reforma judicial no fue algo caído del cielo o porque los norteamericanos cambiaron de política, hubo un conjunto de factores que se dieron y que crearon un nombre de fantasía llamado reforma judicial. Hoy el nombre de reforma judicial no expresa lo mismo que hace 15 años. El tema es cómo hacemos para relanzar el proceso de reforma judicial y sumar fuerzas.

**Cristián Riego:** Simplificando el tema, nuestros países al inicio del proceso democrático tuvieron problemas. La solución pareció ser invertir en el Poder Judicial. Pero esto no ha producido los efectos esperados, por una parte y, además, la demanda es hoy en día distinta. Una de las maneras en que la corporación judicial se aboque a dar respuestas eficaces tiene que ver con que precisamente no se le otorgue más dinero. Porque la reforma judicial finalmente es eso, es más dinero, más capacitación y esto a los jueces, a los abogados, a los profesores de derecho nos fascina. De allí se podría derivar un interés del sistema judicial por demostrar su utilidad social.

**Alberto Binder:** La reforma judicial no siempre fue así sino que perdió energía en forma directamente proporcional al dinero que se invirtió.

**Juan Enrique Vargas:** Me pregunto ¿cuál es el peaje que hay que pagar para tener una reforma en la justicia? Quizás hay que pagar sueldos más allá de la rentabilidad del primer momento, quizás hay que llegar a las corporaciones para poder hacer cambios. La experiencia en Chile, donde la reforma ha sido acompañada de inversiones muy altas, probablemente haciendo un análisis de rentabilidad saldría en rojo pero, sin embargo, se logró un Poder Judicial aparentemente mejor que el que teníamos antes. ¿En la misma proporción a los recursos que se han empleado? Eso no lo podemos decir.

**Linn Hammergren:** Para los bancos el momento para poner más fondos para inversión o para operaciones se ha estancado por el momento. Pero eso está bien, porque no podía seguir creciendo. Mi impresión desde el Banco Mundial es que éste no está empujando ninguna política, simplemente está haciendo préstamos. Les corresponde a los países poner un poco de orden de modo que los préstamos, si se aceptan, se utilicen para cuestiones necesarias. Siempre vamos a encontrar quien quiera préstamos para comprar computadoras o construir un edificio. Lamentablemente, hacemos demasiado de eso. Los siete proyectos que tenemos de reforma judicial en América Latina, según María Dakolias, representan hoy 93 millones de dólares contra 400 millones de dólares que han puesto las agencias de cooperación bilateral. No hemos invertido tanto, creo que hemos invertido mal, en parte porque nuestro negocio es hacer préstamos y si los países o los líderes judiciales piden dinero para infraestructura o computadoras, siempre va a existir alguien en el Banco Mundial que esté dispuesto a darlo. Hoy hay un problema en cuanto a cómo se vinculan los poderes del Estado que va mucho más allá del Poder Judicial. Esta etapa toca temas más difíciles donde no hay respuestas dadas y donde, posiblemente, países diferentes tendrán respuestas distintas. Las naciones no deben depender de nosotros, los bancos, porque como no entramos en la política no vamos a tener respuesta para ello y, si lo hacemos, lo vamos a hacer mal.

**Luis Moreno Ocampo:** Habría que aclarar que el Banco Mundial no es un pasivo sino un activo promotor de créditos.

**Christina Biebesheimer:** Existe una sensación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de que hemos gastado mucho dinero y tiempo y recursos en la reforma judicial y que tenemos que hacer un seguimiento de estas inversiones en cada país, determinando lo útil o no de estas inversiones y si van en la dirección correcta. Tenemos un departamento de evaluación que está trabajando en esto y vamos a ver los resultados de su investigación en junio. Tenemos que poder demostrar que después de tantos años de inversión, algo ha surgido de todo esto. Nuestro interés central es el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe a través de préstamos, dándole la posibilidad a los países en desarrollo de obtener dinero al igual que los países desarrollados. Esto implica que la labor de los bancos en relación a la reforma judicial en los países de esta región siempre va a ser restrictiva, porque lo que los países necesitan va más

allá de los préstamos que les podemos dar. Hay muchas cosas que el dinero no puede resolver. En relación a nuestra agenda en el área de la reforma judicial decidimos empezar sin una política muy específica, no teníamos experiencia de campo en el área y lo sabíamos, por eso decidimos comenzar con parámetros generales, lograr alguna experiencia, para después definir políticas específicas y prioridades. En unos seis meses podremos decir dónde pensamos que podemos ayudar más. Pienso que, en el futuro, los créditos del BID en justicia van a estar más relacionados con las necesidades de los ciudadanos que con la administración de justicia en general, más bien en aspectos sobre cómo puede contribuir la justicia en el tema que es crucial para equis país.

**Linn Hammergren:** Además necesitamos de un grupo externo -que puede ser éste- que pueda opinar sobre nuestros préstamos, porque cuando yo digo que algo me parece mal, me dicen ¿pero quién es usted para oponerse a este préstamo?:

**Alfredo Fuentes:** Quiero hacer un comentario sobre la transición de la reforma judicial a la política judicial. Me parece atractiva la invitación que nos hace Alberto pero me preocupa que dentro de algunos años volvamos a decir que también estamos insatisfechos con la política judicial y que nos preguntemos nuevamente cómo hacemos para dar cualitativamente otro salto hacia adelante y, simplemente, se trate sólo de un cambio de nombre. Me voy a referir a algunas razones que desde mi punto de vista han hecho que los resultados de la reforma judicial hayan sido insuficientes. Recuerdo que cuando comenzó todo este proceso se nos hablaba del resurgimiento del estado de derecho dentro de un modelo de democracia liberal y economía de mercado que necesitábamos consolidar y que, para ello, era necesario tener dos tipos de reformas. Una tenía que ver con las leyes y regulaciones y el discurso del “-rule of law-” nos decía que las leyes debían ser de público conocimiento, claras en significado, aplicables por igual para todos, aceptadas y estables. El otro componente del “-rule of law-” eran las instituciones y procesos que tuvieran la capacidad de hacer efectivas esas nuevas leyes y regulaciones. Los resultados insuficientes de la reforma obedecen, por una parte, a que el tema de las leyes y regulaciones no se está dando en América Latina, a que las leyes no son estables, no son claras, no son de público conocimiento y tienden a favorecer a ciertos grupos. Eso tiene que ver con temas como la crisis de los partidos políticos en la región, la mediocridad de la participación política, la falta de discu-

sión técnica en los congresos de los procesos de reforma. En Colombia, por ejemplo, acabamos de adoptar hace tres meses un nuevo código penal y todo el debate que se dio en el Congreso apuntaba a que ahora sí iba a ver un estatuto consolidado para combatir la criminalidad. Sin embargo, en estos últimos tres meses se han adoptado cuatro o cinco reformas del código que muestran la falta de estabilidad, la falta de visión de largo plazo por parte de la clase política y del Congreso. Igualmente creo que a medida que América Latina se ha ido descentralizando, los poderes regionales y locales tienen cada vez más poderes regulatorios para definir el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos y también como resultado de los procesos de privatización el tema pasa también por las empresas privadas. En ese contexto me parece que la gestión ordenadora de los jueces no digo que ha fracasado, sino que ha sido insuficiente y ha sembrado confusión dentro del sistema jurídico, porque un poco el papel del juez es ordenar todo este sistema jurídico. Entonces me pregunto ¿cómo vamos a construir acceso a la justicia en medio de semejante desorden legislativo y en medio de la crisis de los jueces que no han sido capaces o han tenido una capacidad limitada de ordenar todo ese sistema legal? El otro tema es el institucional. Me parece que hemos forjado demasiadas esperanzas en que el sistema judicial es el encargado de hacer los poderes correctivos y en eso me acerco mucho al pensamiento de Luis Moreno cuando él dice que es un problema del Estado, es un problema más integral de todo el Estado latinoamericano. Yo no creo que los jueces de América Latina van a mejorar el acceso a la justicia, es el Estado el que tiene que mejorar el acceso a la justicia. Cuando hablamos de la reforma penal, tenemos que hablar de educación, de nutrición, de programas de “-sweet law-”. Entonces cuando hablamos de reforma, lucha contra la impunidad, acceso a la justicia, el tema no es reforma judicial, sino reforma del Estado. Y, en ese sentido, concuerdo con Alberto en que es mejor hablar de política judicial porque nos permite enfocar las reformas con una visión más sistémica y no depositar en los jueces todo el desafío tan grande de la reforma.

**Rafael Blanco:** Si el tema es cómo satisfacer las demandas ciudadanas, la pregunta es ¿cómo asegurarse que los recursos y los esfuerzos que se destinan a eso tengan un control del que aparece como beneficiario de todo el proceso de reforma? Porque la tentación de hacer un enfoque si superamos o no esta etapa de reforma en una lógica de expertos creo que nos separa de una cuestión mucho más primaria que es saber si las demandas de mejor salud, educación, etc.,

en la percepción de los usuarios, han mejorado o no. Y la pregunta siguiente es ¿cómo para canalizar los esfuerzos de cooperación económica vinculando más ese tipo de decisiones con mayores niveles de transparencia respecto a los efectos reales de la reforma? que, a mi juicio, controlan de mejor manera que el mero monopolio de la corporación de abogados. Con matices, esa es la experiencia de República Dominicana y de Chile que tienen en común que los procesos de reforma han ido acompañados de un debate de sectores que se han ido cotejando o controlando recíprocamente. Sectores que tienen muchas veces hasta intereses contradictorios, sectores que tienen demandas hacia el sector justicia de distinta naturaleza y estoy hablando del mundo empresarial, de los medios de comunicación y también de la corporación de abogados. Porque cuando la reflexión se hace por un solo sector de poder probablemente el control y las evaluaciones pueden ser muy arbitrarios. Por eso me parece que introducir en los procesos de reforma judicial a sectores que en un principio no tienen que ver con la reforma judicial genera el efecto positivo de un cierto control recíproco respecto a si los intereses que motivaron la reforma se satisfacen o no. A esto también se pueden agregar los economistas para ver si los recursos están bien invertidos, rompiendo esta lógica de “-gieto-” que las reformas han tenido.

**Florence Ellie:** Me pregunto, por una parte, si la reforma judicial como parte del proceso democrático ¿puede coexistir con la pobreza e ignorancia? y, por otro lado, si el proceso judicial se puede separar de la situación económica y social.

**Carlos Peña:** Creo que no hay carencia de criterios para juzgar los actuales intentos de reforma judicial. No hay criterios demasiados afinados desde el punto de vista empírico, pero se podría juzgar los proyectos de reforma judicial a la luz de sus propias promesas. Y las promesas que se hicieron en torno a este tema en los inicios de los '80 y '90 eran algo parecido al paraíso. Las reformas judiciales iban a proporcionar mayor riqueza, por la vía de disminuir costos de transacción y aumentando la seguridad jurídica. Y si uno juzga los intentos de reforma judicial a través de esta fraseología, uno debiera concluir en que son un fracaso, aunque esta fraseología algo utópica siempre tiene la reserva del futuro, siempre podrán decir que todavía falta tiempo. Frente al futuro, ¿vamos a persistir en esta perspectiva holística, en esta fraseología tan general, tan poco constatable empíricamente para hablar de reformas judiciales o vamos a elegir la perspectiva más modesta, más analítica, con

menos fraseología, más contenida, con menos promesas que sea susceptible de ser evaluada en el corto plazo? La perspectiva holística es indócil a la evaluación, suele además refutar a quienes la evalúan mal. Lo segundo a discutir es ¿con qué actores encaminar la reforma judicial? Hasta ahora se escogió a los jueces y si alguien ha ganado con la reforma judicial son los jueces, que en pocos años pasaron a ser los héroes cívicos de América Latina, en quienes se cifraron esperanzas para superar la pobreza, los abusos, la miseria. Sin embargo, ahora comprendemos que los jueces no son lo mejor del Estado, no son un sector demasiado preparado, demasiado consciente desde el punto de vista político ni nada semejante. Si el Estado latinoamericano no es demasiado bueno, los jueces tampoco lo son. Creo que hay que pensar si los jueces son los aliados de la reforma judicial o si hay otros aliados en los cuales uno debiera cifrar esperanzas para lograr este cambio. Lo tercero que mencionaría es la industria de la reforma judicial. Empresarios de la reforma que habitualmente se presentan a sí mismos como miembros de la sociedad civil pero que en verdad atan su nivel de rentas a eso. Hay que discutir ¿si pensar la reforma judicial hacia el futuro supone romper o no con esta industria de la reforma judicial?. Tenemos que acabar con eso si queremos hacerlo en serio.

**Douglass Cassel:** Para mí es importante encontrar cuáles son los fines últimos de la reforma. Es decir, reforma judicial, política judicial, reforma del Estado, política del Estado hacia la justicia, política social hacia la justicia, según el nivel de análisis. Hay un sinfín de fines últimos importantes. Hay que combinar la idea de fines con prioridades. Si yo fuera el dictador del universo propondría dos fines últimos prioritarios: la seguridad y la prosperidad. Viendo a todos los participantes del sistema de justicia, no sólo al Poder Judicial, como medios para lograr esos fines sociales últimos. Ellos tiene la ventaja estratégica de poder atraer el apoyo político y económico, que son necesarios para el éxito de las reformas. Si nos preguntamos ¿cuáles deben ser los temas prioritarios?, el primero es la reforma de la justicia penal para frenar la violencia que afecta a todo el mundo. Y el segundo, la construcción de un sistema de seguridad jurídica que dé la confianza necesaria a los inversores. En cuanto a la justicia penal, hay muchas razones para considerarla en un lugar privilegiado entre los fines de la reforma. La violencia está entre los problemas de la justicia más graves que afectan a una persona, a una familia, a una comunidad, a una sociedad. Segundo, porque afecta a los más vulnerables. Lo peor de la violencia en la mayoría de los países a afecta a los más pobres. Tercero,

atrae más noticia pública que cualquier otro aspecto de la justicia. Y finalmente, porque la continuidad de la delincuencia amenaza a la democracia, al estado de derecho y al respeto de los derechos humanos, porque la gente muchas veces reacciona pidiendo “no queremos derechos para esos delinquentes, lo que queremos es mano dura”. Me preocupa que no haya indicadores disponibles para saber si las reformas que se han llevado a cabo han logrado algo frente a la violencia. No se sabe nada, porque ni siquiera hay cifras sistemáticas comparables, comprensivas, acerca de esto. En cuanto a la seguridad jurídica, comercial y de inversión, mientras que los que tengan dinero para invertir no tengan la confianza de que puedan recibir resoluciones justas, rápidas y eficientes acerca de las violaciones de sus contratos, de sus derechos de propiedad, etc., esto constituye un freno enorme al crecimiento económico del hemisferio.

**Alberto Binder:** Pensar los nuevos temas no es sólo una elección temática, sino la necesidad de una renovación conceptual. Porque o si no quedamos atrapados en rápidas evaluaciones de procesos muy complejos no veríamos que muchos de los resultados de la reforma judicial no dependen exclusivamente de las acciones de la reforma judicial. Yo propondría como primer tema de una nueva etapa una renovación conceptual y analítica del proceso de reforma misma. Y así dar cuenta de la complejidad de lo que el mismo proceso creó. No estoy de acuerdo con lo que dice Douglass. Me parece que la justicia penal en una próxima etapa quizá no sea lo prioritario. Si tuviera que elegir temas para una nueva etapa pondría como prioritario el trabajo sobre los tribunales superiores. Me parece que hoy las cortes supremas son las instituciones que provocan mayores distorsiones dentro del sistema judicial y legal de nuestros países. Creo que hay que trabajar fuertemente en la modificación de los modelos de organización judicial. Ahí está uno de los núcleos centrales de la estructura dependiente del Poder Judicial. Hay que seguir trabajando fuertemente en la defensa pública, en la justicia de paz, y en algo que sigue siendo elemental y es que en la mayor parte de las áreas de la administración de justicia se sigue juzgando por expedientes y no por juicios públicos.

**Hernando París:** Creo que la modernización de la justicia en los próximos años debería estar signada por cuatro temas. Uno, la participación ciudadana. Y no me refiero sólo a la participación en la resolución de conflictos. Sino a la participación real de la gente en las acciones que deben tomar los jueces y el Poder Judicial en la reforma. Estamos acá para que la gente viva me-

jor. Y la gente vive mejor si tiene acceso a la justicia. Y la única forma para que la gente tenga acceso a la justicia es si participa no sólo en la resolución de conflictos sino en el diseño de un Poder Judicial que sirva como intermediario para acceder a la justicia. El segundo tema es el de la transparencia en la información. En el caso del Poder Judicial, la gente debería saber cuánto dura un proceso, cuántos casos han ingresado, qué caso está fallando el juez hoy, cómo falla el juez, cuáles son las instancias judiciales. De ese modo, la gente se convierte en contralor de lo que está pasando en el Poder Judicial. El tercer tema son las estadísticas y los indicadores. Pero que no se queden sólo como herramientas de los jueces sino como instrumentos de control político para la ciudadanía. Y lo último es la flexibilidad y la casuística. Esto puede sonar contrario a la sistematicidad que debería tener un proceso de reforma. No debemos dar recetas ni respuestas que consideremos válidas para todos.

**Silvina Ramírez:** Quiero retomar el tema de Florence. Creo que un Estado que no puede resolver el tema de la pobreza puede afrontar pobremente el tema de las reformas judiciales. Hay prioridades en esto. Creo que hay pensar en el nuevo perfil de Estado que se está gestando y que tiene que ver con la internacionalización y con los movimientos locales, la diversidad cultural, la justicia de paz, la descentralización de la administración de justicia. Este nuevo perfil de Estado puede dar algunas respuestas y algunos indicios de por dónde deben estar encaminados los nuevos temas de la agenda de justicia. Esto creo que provoca y genera una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Y por eso creo en la participación ciudadana y los monitoreos generados desde la ciudadanía para controlar las instancias judiciales. Otro tema importante es la defensa pública y también todos estos movimientos de resolución de conflictos, jueces de paz, justicia comunitaria que tampoco han sido abordados suficientemente en esta primera etapa de la reforma judicial.

**Cristián Riego:** El tipo de demandas de nuestras sociedades con relación al tema de la reforma judicial son muy distintas. Alguien ya lo mencionó y es que no se pueden tener políticas homogéneas. En Chile, por ejemplo, se hizo una reforma judicial muy grande en un momento en que la riqueza se había expandido mucho. Y lo que había que hacer, de alguna manera, era elevar los estándares de tratamiento de sectores que habían sido tratados tradicionalmente de una manera bastante violenta. Y que ahora eran más ricos, más educados y requerían un sistema penal más

respetuoso, con más derechos. En cambio, tengo la sensación de que en muchos países de América Latina cuando se habla de *rule of law*, no se está hablando de eso, sino de un mínimo de respeto a las reglas básicas que permitan el funcionamiento del comercio, de la vida, de algún tipo de disciplina social. Y no de ampliar derechos, que siempre se han expandido en épocas en que se extienden la riqueza y la educación. Creo que aquí hay un problema de diferenciación de recetas. Hay que buscar recetas muy sencillas. Estoy completamente de acuerdo con Douglass cuando él dice que aquí de lo que se habla es de seguridad, de que no puede haber riqueza en medio de la violencia. Y eso se logra a través de recetas muy elementales que incluyen contar con formas de manifestación del poder estatal en la aplicación de las reglas, que sean baratas, posibles de llevar a todos los rincones de un determinado país y, sobre todo, lograr que esas fórmulas se autocontrolen, que sean integrales y que no se transformen en instrumentos de sus propios intereses. Es decir, la idea más primigenia del *rule of law* en cuanto a que no todo sea entregado a la arbitrariedad del más fuerte. No tenemos recetas que respondan a ese tipo de problemas, que no sólo se plantean en los países subdesarrollados. Algunos de los problemas importantes de los países desarrollados tienen que ver con esto. Reglas, sistemas para la resolución de pequeños conflictos al interior de los barrios. Reglas que permitan, por ejemplo, que en los barrios pobres de Nueva York, donde imperaba la violencia, hubiera un mínimo de respeto de las reglas del juego. Creo que ése es el tipo de cuestión que debe estar presente en la agenda y que, además, es el tipo de respuesta que el público está exigiendo. La gente está pidiendo que llegue un tipo de funcionario que logre poner orden, sin que se transforme, a su vez, en abusador él mismo. Si pudiéramos tener una fórmula para esto, si pudiéramos producir en los barrios populares de Colombia o de Haití algún tipo de manifestación estatal que logre este efecto, ganaríamos el Premio Nobel de la Justicia.

**Luis Moreno Ocampo:** El Banco Mundial y el BID son los *policy makers* básicos de América Latina. Entonces, algo que me parece prioritario es que trabajemos más en contacto con ellos. Y también con la OEA. Es muy importante estar en comunicación, conocer y analizar qué están haciendo los bancos, cuánta plata se gasta, cuál es la política que adoptan frente a estos temas, cuál es su agenda. Lo otro es analizar los niveles de los clientes. Los clientes son los ciudadanos muy pobres y también los negocios internacionales. Entonces, si podemos te-

ner historias y datos sobre su nivel de satisfacción y nuestros rubros, sería un aporte del que no se dispone actualmente en América Latina.

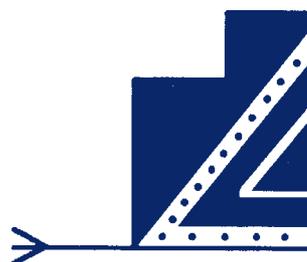
**Alfredo Fuentes:** Quiero referirme al interrogante que planteaba Carlos Peña, en el sentido de que las reformas judiciales de hace diez años planteaban un diagnóstico muy esperanzador: mejorar el acceso a la justicia, luchar contra la impunidad. La pregunta es: en una etapa de política judicial o de reformas judiciales, ¿qué podemos prometer? La conclusión a la que llego es que no lo sabemos. Básicamente, porque no sabemos cómo estamos gestionando la conflictividad. No nos hemos hecho preguntas básicas. América Latina tiene un montón de conflictos nuevos -globalización, crimen, terrorismo-, pero no nos hemos hecho la pregunta de quién está acudiendo a la justicia, quiénes no lo hacen, cuál es su nivel de ingresos, qué tipos de abogados los están defendiendo, etcétera. Entonces, más que prometer algo, lo primero que debemos tener es una aproximación metodológica que nos permita tener más indicadores sobre cómo estamos gestionando la conflictividad. El tema es de abajo hacia arriba. Hagamos una aproximación al conflicto, miremos delincuencia juvenil, derechos de la mujer, violencia intrafamiliar. Y a partir de esa aproximación al conflicto, hagamos la pregunta: ¿lo estamos gestionando bien? Si hacemos eso, podemos pensar en nuevos roles para los operadores de justicia.

**Christina Biebesheimer:** Quisiera señalar que tal como lo planteaba Alberto, en este área se necesita una renovación conceptual. Una renovación de este tipo no exige un esfuerzo regional. Un pensador revolucionario puede tener un impacto muy grande. Tal vez la revista “Sistemas Judiciales” podría ser la fuente de una renovación en este campo. Respecto a lo que indicaba Carlos, en cuanto a que los proyectos podrían ser más analíticos, modestos y basados en indicadores de la situación actual que permitan una evaluación del impacto, espero que ése sea el futuro en el área porque es muy necesario. Sobre la necesidad de involucrar nuevos actores en el esfuerzo de reformas, me parece que algo que realmente falta en algunos países son los medios de comunicación funcionando de tal manera que brinden conocimiento y transparencia al público. Me refiero al periodismo de investigación y no sólo a ese tipo de periodismo donde sólo se acepta la palabra de lo que afirman las personas. Esto es algo donde creo que el Banco Interamericano de Desarrollo podría estar más involucrado, como parte importante del respaldo a los esfuerzos de re-

forma política pública. Por último, creo que los temas de la corrupción, anticorrupción, transparencia, serán muy importantes en el futuro de las reformas judiciales. Me parece que esto tendría un impacto significativo en los dos fines que mencionó Douglass. La corrupción tiene un impacto negativo sobre la prosperidad y sobre la seguridad. Espero que podamos no solamente evitar la utilización de proyectos de reforma de justicia para fines corruptos sino también ver cómo pueden los proyectos de reforma judicial contribuir a la disminución o eliminación de la corrupción. Creo que el sector judicial puede tener un rol importante en esto.

**Juan Enrique Vargas:** Para finalizar, quiero simplemente darles las gracias. Ha sido una muy buena experiencia. Hay integrantes que hoy no están y ojalá se unan a actividades posteriores. Queremos que esta reunión del Consejo siga conjuntamente con la revista, que nos juntemos una vez al año para hacer un ejercicio similar y podamos enfocarnos en aspectos más precisos.

**Douglas Cassel:** En nombre del Consejo Directivo de CEJA quisiera darles un agradecimiento sincero no sólo por el compromiso y por los esfuerzos de ustedes, sino por la gama enorme de experiencias ricas que tienen en los diversos países y contextos en el ámbito de la justicia. No podrá haber prosperidad ni seguridad sin la participación ciudadana y, entre ellos, la de ustedes. Muchas gracias. ☺



# Entrevista a la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)

Realizada por Alberto Binder (inecip@velocom.com.ar), co-Director de Sistemas Judiciales, a Carlos Salcedo (carlos30salcedo@hotmail.com), Director Ejecutivo de FINJUS y a Nassef Perdomo (nperdomo@codetel.net.do), Gerente de Justicia y Estado de Derecho de FINJUS.

FINJUS fue creada en 1990 por un grupo de hombres y mujeres juristas y empresarios dominicanos con el fin de promover el desarrollo democrático en la República Dominicana mediante la reforma del sistema de administración judicial y la consolidación del Estado de Derecho en el país.

La iniciativa exhibe la convergencia entre sus fundadores e integrantes del Consejo de Directores, de prestigiosos juristas, magistrados jueces y prominentes empresarios, así como académicos de amplia experiencia en la elaboración de propuestas normativas, pasados y actuales magistrados jueces de la Suprema Corte de Justicia y de las más diversas ramas de la industria, el comercio, la banca, el sector turístico y de las telecomunicaciones, entre otros sectores de la economía nacional.

¿Cómo nace FINJUS y cuál es la función que se ha propuesto cumplir en la sociedad dominicana?

CARLOS SALCEDO: Somos una ONG que nace en octubre de 1990, amparándose en la Ley 520 sobre instituciones no lucrativas, en un escenario de mucha debilidad institucional. En esta última década, se advirtió en República Dominicana la necesidad de reformas institucionales profundas. Reformas políticas, sociales y económicas que tuvieran como sustrato necesario también una reforma de tipo normativo. Y la punta de lanza que se identificó como necesaria para que sirviera de halo de luz a todo el proceso, fue el sector justicia. Porque sin justicia no hay democracia, sin justicia no hay desarrollo ni paz social. El nacimiento de FINJUS va ligado a la necesidad de un fortalecimiento institucional que permitiera un clima de inversión adecuado, un clima de desarrollo económico viable, que garantizara la libre empresa. La iniciativa nace de una serie de empresarios muy comprometidos con este proceso, y con cla-

ridad de mente, que conjuntamente con un grupo de juristas, incluido el ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, entendían que era necesario que el sector justicia y, de manera particular, el Poder Judicial, comenzara por destornar la corrupción que se advertía no solamente en el Poder Judicial, sino en todos los poderes. Para ello, consideraron que era necesario comenzar con aquel que debiera constituir un verdadero poder de contrapeso respecto de los demás.

Desde su inicio, FINJUS tuvo una participación muy activa en todo lo que fue el nombramiento de la nueva Corte Suprema y en generar nuevas condiciones para el ejercicio del Poder Judicial desde el Tribunal Superior; inclusive participó de una campaña muy fuerte con otras organizaciones sociales. ¿Cómo fue esa campaña? ¿Qué resultados produjo?

CARLOS SALCEDO: Quizás sea útil decir que antes de esa campaña, y desde

su nacimiento, FINJUS entendía que debía darse un autogobierno verdadero del Poder Judicial, que este debía tener independencia presupuestaria y administrativa. Una coyuntura en el año 1994 permitió que el Director Ejecutivo de FINJUS, el Dr. Milton Ray Guevara, participara junto con otros juristas, en medio de una crisis electoral muy profunda, en la reforma de la Constitución para darle la autonomía necesaria al Poder Judicial. Se aprovechó ese momento muy propicio, junto con el liderazgo político, que ya había avizorado la necesidad de reforma y fortalecimiento del Poder Judicial. En ese escenario, se posibilitó que se consagrara la inamovilidad de los jueces, la autonomía presupuestaria y administrativa de la Suprema Corte de Justicia y la necesidad de una carrera judicial. Ello se sumó a una ley que crearía los mecanismos que luego permitieron el recurso de inconstitucionalidad por vía directa y concentrada en la Suprema Corte de Justicia, entre otros logros importantes.

Posteriormente, se creó el Consejo Nacional de la Magistratura, y en el año 1997, después de una serie de campañas publicitarias de difusión y promoción, se logró aglutinar a una serie de instituciones nucleadas en principio alrededor de FINJUS que presentaron candidatos a la Suprema Corte de Justicia, con los perfiles y requisitos necesarios y con criterios claros para su designación. Doscientos cincuenta organizaciones presentaron propuestas. Junto a este proceso de difusión y promoción que permitió la participación de tantas instituciones, se trabajó la idea de la necesidad de que la sociedad civil participara de manera activa. Hemos entendido siempre que la sociedad civil debía jugar un rol importante, que debía existir un puente de comunicación entre la sociedad y los poderes públicos. Y que la sociedad civil debía hacer una labor de difusión amplia para lograr finalmente obtener una participación adecuada de toda la población en los procesos de reforma, porque entendemos que en la construcción del orden jurídico, del orden social, político y económico, debe participar activamente la población, entender el proceso, porque es la única garantía de estabilidad de toda reforma. El reagrupamiento de estas instituciones de la sociedad civil permitió que el liderazgo político, nucleado alrededor del Consejo Nacional de la Magistratura, tuviera en cuenta que la selección de jueces y magistrados debía responder a criterios claros de selección, que los modelos de los jueces fueran determinados por una amplia discusión y producto de los perfiles profesionales y personales que debe reunir una persona para administrar e impartir justicia en el más alto nivel del país.

Y que, además de la delicada función que tiene la Suprema Corte de Justicia de designar a los otros jueces del orden inferior, era necesario crear bajo su órbita una Escuela Nacional de la Judicatura sólida y fuerte que sirviera como ente moderador de todo el espectro de la formación y capacitación de los jueces.

**NASSEF PERDOMO:** El perfil que se publicó y que fue utilizado, con puntuaciones inclusive, para decidir cuáles eran las personas que estaban mejor preparadas para ocupar esos puestos en la Suprema Corte de Justicia, fue también producto del trabajo de esta Coalición de Organizaciones por una Justicia Independiente. Se publicó en la revista Gaceta Judicial y hay que decir que, de los 16 jueces que se eligieron, 12 habían sido propuestos por la sociedad civil y que la mayoría de ellos fueron los que obtuvieron la más alta puntuación.

**Es raro que el sector empresarial construya instrumentos idóneos para intervenir en esto. En ese sentido, la experiencia de FINJUS es original en América Latina, en este campo, por lo menos. ¿Qué los llevó a esta idea?**

**CARLOS SALCEDO:** FINJUS nació con el desmoronamiento de las instituciones públicas. Había una gran debilidad, una gran pobreza, una gran precariedad en términos institucionales que, además, se estaba reflejando en el plano económico de manera importante. Todo se propició a finales de la década del '80. En ese entonces, ya se hablaba de la necesidad de realizar algunas reformas, reformas tributarias, reformas económicas importantes, reformas en el plano normativo que tuvieran como base inicial la modificación de la Carta sustantiva de la Nación, permitiendo de este modo que fueran más fluidas las relaciones en términos institucionales. A finales de la década del '80, que es cuando nace FINJUS (surge realmente en 1988, aunque formalmente en 1990), ya existía un esfuerzo del empresariado tendiente a desmontar la percepción que había, acompañada de una verdadera realidad, una gran debilidad institucional. No había garantías y a juicio de los empresarios y grandes juristas del país éstas eran indispensables para la inversión nueva, para la permanencia de los inversores que ya estaban en el país y

para que en vez de repatriar los capitales se reinvertieran en República Dominicana. Con este criterio, desde el punto de vista económico y estructural, fue que se nuclearon inicialmente estos empresarios y estos juristas.

**¿Cuáles son estas empresas?**

**CARLOS SALCEDO:** La empresa de León Giménez, productora de cigarrillos Marlboro y otros, la cerveza Presidente, el Banco Popular Dominicano y otras importantes empresas del país. El 65% del empresariado nacional, apoya a la Fundación. Esto es un signo de fortaleza inmensa. Contamos con el apoyo de grandes sectores de las telecomunicaciones, grandes sectores comerciales e industriales, del más alto nivel pero, al mismo tiempo, se les ha dado la oportunidad de inserción a un grupo de medianos empresarios, pequeños empresarios, y a juristas de todo el país: abogados jóvenes, sectores ligados a la academia se han logrado incorporar. Esta es una labor conjunta. Entendemos que no es una labor sólo de los empresarios y juristas que le dieron nacimiento.

**¿Eso significa que FINJUS tiene una línea ideológica determinada?. ¿Cómo ubicarían a FINJUS dentro del espectro del pensamiento institucional y político?**

**NASSEF PERDOMO:** Somos una organización liberal, en el sentido antiguo de la palabra. Entendemos que el Estado tiene la responsabilidad de crear las condiciones institucionales y jurídicas para que las personas puedan decidir cómo insertarse y convivir en sociedad. Es precisamente en respuesta a esa preocupación que surge FINJUS. El nacimiento de la institución coincide con muchos acontecimientos importantes en el país, entre los cuales está la profunda crisis del sector bancario, una crisis en el nivel económico, en los servicios públicos, en el nivel de la venta, por ejemplo,

de hidrocarburos. La economía dominicana se paró casi en seco. Y se entendió que eso se debía, entre otras cosas, a la manera centralizada y autoritaria en que se manejaba todo en el país, incluyendo la economía. Existía una carencia absoluta de institucionalidad. Se entendió que para que ello cambiara era necesaria una democracia más abierta y más eficiente, y que solamente se podían resolver estos problemas con un Estado que apostara al fortalecimiento del sector justicia, que apostara al fortalecimiento de su capacidad para responder a las necesidades de la población. Un Estado que funcionara hacia la ciudadanía y no sobre la ciudadanía.

### ¿Cuáles son las distintas áreas de trabajo de FINJUS y qué se está haciendo en cada una de ellas?

CARLOS SALCEDO: FINJUS tiene una estructura compuesta por un Consejo de Directores, integrado en la actualidad por 20 miembros, que son empresarios destacados, juristas, comerciantes, industriales, representantes de sectores importantes de la sociedad. Luego tiene una Dirección Ejecutiva, que es el órgano máximo interno. Cuenta con dos direcciones: una Dirección de Proyectos y una Dirección Administrativa y un Departamento de Contabilidad. Además cuenta con las tres gerencias. La de Comunicaciones y Educación Continuada, es la que mantiene relación con los diversos medios de comunicación. Este Programa, que se encarga de la difusión permanente del trabajo que hace la institución, tiene por finalidad darlo a conocer en el nivel de la academia, fundamentalmente de los sectores jurídicos, abogados, jueces, Ministerio Público, etc. Pero, también, a los sectores económicos y sociales. De ahí nacen varios programas de educación continuada, de formación y capacitación permanente en diferentes áreas y temáticas, áreas en las que la institución apuesta fuertemente.

Luego tiene una Gerencia de Justicia, Democracia y Estado de Derecho, alrededor de la cual existen varios programas. En la actualidad estamos ejecutando programas en las áreas de Reforma Procesal Penal, Seguridad Pública, Policía y Ciudadanía, Justicia y Ciudadanía, Defensoría del Pueblo y todo lo que es la Defensa Pública y el Estatuto del Ministerio Público. La idea es trabajar para reformar todo esto y darle un verdadero soporte institucional a la Reforma Procesal Penal que no tendría el éxito que se espera, si no existen modificaciones en todos estos aspectos. La Reforma de la Policía, por ejemplo, es fundamental y entendemos que como institución debe servir de soporte a la investigación que hace el Ministerio Público, en un proceso penal democrático y en un proceso acusatorio, y que la Policía Nacional tiene que asumir un rol verdaderamente activo y dependiente de la Policía Judicial que está a cargo del Ministerio Público.

Luego tiene una Gerencia de Libre Empresa e Institucionalidad, que propugna por la libertad de los mercados, pero con sólidas bases institucionales. Desde ese lugar se propician iniciativas institucionales para un modelo económico adecuado, a través del cual se impulsan programas de reformas en el plano del Presupuesto General de la Nación, para impedir la alta discreción que tiene en la actualidad el Poder Ejecutivo en el manejo de los fondos públicos, y tendientes al fortalecimiento de la Cámara de Cuentas como órgano externo de auditoría de las Cuentas Públicas. La institución tiene también, y es el eje transversal de estas dos últimas gerencias, un Programa Anticorrupción que centra actualmente su trabajo precisamente en estos dos últimos puntos. En la actualidad conviven el Tribunal Contencioso Administrativo con la Cámara de Cuentas, lo cual nosotros consideramos que es una aberración. Lo cierto es que esta última gerencia propugna porque se lleven a cabo las reformas legales y estructurales

necesarias para otorgarles garantías a los empresarios y a los inversionistas, de modo que el Estado, se constituya fundamentalmente en un ente facilitador.

### ¿Cómo ha sido la participación de FINJUS en la Reforma Procesal Penal que se está materializando ahora en la aprobación de un nuevo Código?

NASSEF PERDOMO: El proceso de Reforma Procesal Penal surge en FINJUS como parte de la preocupación de un grupo de abogados y miembros de la institución como, el entonces Director Ejecutivo, Eduardo Jorge, el licenciado Félix Olivares, Ramón Núñez, Cándido Simón, Juan Manuel Berroa. Estos abogados empezaron a cuestionar nuestro actual sistema de justicia procesal penal y a avanzar en la idea de la necesidad de una reforma y también, de alguna manera, a marcar las pautas que debían caracterizar a esta reforma. Este grupo se amplió, se constituyó en un Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, que presentaba propuestas de textos donde se trazaban algunos principios y bases fundamentales. Lo que se hacía desde este Foro era presentar estos trabajos a los diferentes actores de sistemas, en actividades públicas completamente abiertas, para que la gente y las diferentes instituciones opinaran. Todo esto se hizo con la colaboración estrecha del INECIP y culminó en el verano de 1999 con la presentación de una propuesta de reforma procesal penal que estaba -como decimos siempre- *técnicamente depurada, políticamente consensuada y socialmente aceptada*. El éxito de este trabajo, que fue fundamentalmente de discusión fue tan grande que la Comisión Oficial que había sido convocada por el Presidente de la República para darle cuerpo a la reforma de la justicia penal, abandonó el modelo francés que había adoptado en un principio y estuvieron de acuerdo en hacer una propuesta de código más cercana al modelo acusatorio que proponíamos noso-

tros. Finalmente, estas propuestas se unieron, se tomó lo mejor de cada una y este fue el proyecto que se elevó al Congreso Nacional.

No solamente se llegó a presentar una propuesta, sino que había un sensible cambio en la opinión pública con respecto a la problemática de la justicia penal. En República Dominicana, hace 7 años no formaba parte de la discusión nacional la cantidad existente de presos preventivos. Hoy, es todo un escándalo. Se puede notar cómo ha cambiado la forma de ver las cosas por parte de la opinión pública y de la ciudadanía en general. FINJUS lo que hizo fue cumplir un papel de facilitadora del Foro de Apoyo para la Reforma Procesal Penal y, luego de que se presentaron las propuestas, le dio seguimiento a todo el proceso y trabajó en la presentación y puesta en marcha de un Plan de Implementación de la Reforma.

**CARLOS SALCEDO:** Hay un tema, en adhesión a lo que decía Nassef, que es la preocupación de la gente. La gente antes sabía que los procesos eran tardíos, que siempre estaban retrasados, pero no sabía que podía influir para que los procesos fueran rápidos y no se dieran retrasos indebidos. La gente reclama prontitud y acceso a la justicia, la gente sabe que este es un derecho que le corresponde. Este es uno de los fundamentos de la reforma que ha permitido que la sociedad haya adquirido conocimiento y compromiso con las reformas y las reclame.

¿Quiere decir que independientemente de la aprobación del Código y de las leyes que faltan, ya hay un gesto concreto respecto de la reforma que ha cambiado el tipo de discusión en República Dominicana?

**CARLOS SALCEDO:** Sí, porque ya se ha instalado en la agenda pública la necesidad de la reforma y el debate en la ciudadanía misma. La gente no se ex-

cluye de dicho debate, sabe que necesita, como beneficiarios de la administración de justicia, que ésta garantice sus derechos fundamentales y que la justicia sea pronta y cumplida. Este es un reclamo concreto de la gente.

En un proceso tan intenso como este, ¿cómo ha sido la experiencia de FINJUS en relación con los partidos políticos, por un lado, y a las instituciones propiamente jurídicas y los abogados, por el otro?

**NASSEF PERDOMO:** Los actores políticos han entendido claramente que República Dominicana necesita salir de un sistema de justicia penal propio del siglo XIX y como parte del proceso de reforma que se ha planteado desde 1990 con sus altas y bajas, el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se han comprometido a llevar a cabo esta reforma frente a la ciudadanía.

En general, los dirigentes políticos no han sido permeables a este tipo de propuestas, no es común en nuestros países que una organización que no es el colegio de abogados o la universidad se ponga a la cabeza de un proceso de reforma como este, ¿cómo lo han visto, se han sorprendido, era lo que esperaban?

**NASSEF PERDOMO:** La naturaleza del trabajo realizado por FINJUS se presta a que el sistema político lo acepte, porque nunca intentó ser protagonista sino ser el catalizador de un proceso en el que participó mucha gente de todos los sectores políticos y del sistema de justicia. Durante las reuniones del Foro de Apoyo, era común ver decenas de diputados trabajando en el texto del Código. En la propuesta final se ven reflejadas todas estas opiniones.

¿Consideran que este carácter distintivo del trabajo hizo que el proceso fuera exitoso?

**NASSEF PERDOMO:** Nosotros no quisimos imponer nunca el cambio desde afuera, nosotros participamos en un cambio que debía realizarse, colaboramos con ellos y no al revés. FINJUS ha servido de apoyo al Congreso en todo este proceso de reforma. El Congreso Nacional en ningún momento ha sentido que nosotros estamos tratando de imponerle algo. Incluso han habido diputados y senadores que han hecho suyo el proyecto y así lo han peleado dentro de la institución.

**CARLOS SALCEDO:** Es importante destacar que FINJUS es un centro de reflexión, un centro desde el cual se impulsan procesos, no se imponen. Es una institución no gubernamental con objetivos muy claros y desde su sólido equipo técnico ha permitido que las instituciones gubernamentales, en el caso del Congreso Nacional y del mismo Poder Ejecutivo, se sirvieran de ese soporte técnico para hacer una labor que les es propia. Ellos no tienen ningún miramiento en llamarnos de manera permanente para que, como equipo técnico, podamos ajustar cualquier decisión que ellos hayan tomado en relación con los proyectos que se encuentran trabajando. Nunca importunamos la actividad del Congreso, sino que trabajamos como consultores técnicos. Y, desde ese lugar, identificamos el problema, dónde se encuentra la necesidad, cuáles son las posibles soluciones, pero no imponemos estas soluciones. Simplemente difundimos el problema, hacemos que la ciudadanía se haga eco de eso para que luego los actores políticos tomen en sus manos esa necesidad. Una vez identificado, participamos en el diseño técnico del proceso en la medida en que nosotros seamos consultados y, luego, para la implementación también hacemos el acompañamiento, y diseñamos esta implementación, pero siempre en aras de ser simplemente indicadores.

## ¿Cuál es la relación con la ciudadanía y los sectores jurídicos?

**NASSEF PERDOMO:** Respecto de la ciudadanía, específicamente con la Reforma Procesal Penal, FINJUS realizó viajes durante parte de 1998, 1999 y el año 2000 por todo el territorio nacional, desde ciudades pequeñas hasta las ciudades más importantes del país. En todos los foros se invitó a los ciudadanos de manera abierta, no había que ser abogado para concurrir y opinar. Este es un proceso que no se ha hecho a espaldas de la ciudadanía y tampoco en este ámbito se ha impuesto un objeto terminado, sino que se ha ido consultado, presentando diferentes propuestas, discutiendo, explicando en qué medida todas estas cuestiones afectaban directamente la vida de la comunidad en todos sus niveles.

## ¿Ustedes tienen un programa de televisión semanal?. ¿Cómo han utilizado este espacio?. ¿Cuál es el uso que se les puede dar a los medios de comunicación para su difusión?

**NASSEF PERDOMO:** El programa de televisión se utilizó como punta de lanza para llevar nuestro mensaje semanalmente a la opinión pública. Uno de los temas a los que más nos hemos dedicado es al de la crisis de la justicia penal, a la crisis del sistema de justicia en general. A estos programas se han invitado a todos los actores del sistema de justicia, abogados, y consultores internacionales que trabajan con nosotros.

## ¿Cuál ha sido el impacto de este programa? ¿Fue seguido por un gran número de personas?

**CARLOS SALCEDO:** El programa de televisión ha sido ampliamente visto, principalmente por los actores del sistema. Al principio, algunos eran conocedores de los problemas que enfrentaba la justicia y de la necesidad de la refor-

ma, pero la mayoría no tenían los elementos suficientes como para ser actores importantes de la misma. En una segunda etapa, el programa pasó a un canal de televisión con un espectro más amplio, el canal 37 que es el canal de más alta difusión. Y, en la actualidad, el rating del programa es altísimo porque hemos logrado combinar la difusión técnica, la difusión de la necesidad de la reforma pero, al mismo tiempo, cómo ella tiene un costo significativo para la población. Entonces la población se ha visto identificada con el programa. El programa no sólo lleva técnicos sino que también lleva a los actores políticos y a los diferentes actores sociales que tienen incidencia en la población en el ámbito nacional, y que se encargan de transmitir a la población las deficiencias del sistema de justicia y sus diferentes opiniones al respecto. Este mismo programa es acompañado por uno radial, es decir, se transmite simultáneamente por radio en el nivel nacional.

## ¿Cómo ha sido la experiencia de trabajo con la Corte Suprema de Justicia y con los jueces?

**NASSEF PERDOMO:** Al igual que con el Congreso y los demás actores del sistema, FINJUS se ha presentado ante la Corte Suprema y el Poder Judicial en general, con un claro respaldo a los procesos de cambio que se están dando en el país. En cuanto a la formación y capacitación, hemos trabajado mucho con la Escuela de la Judicatura. En este momento, estamos colaborando con la elaboración de los planes de capacitación para la implementación del Código Procesal Penal. Con esta finalidad, hemos realizado acuerdos concretos de trabajo con la Corte Suprema de Justicia. La principal colaboración de FINJUS al Poder Judicial busca fortalecer a la institución y su independencia. Hemos sido muy críticos con todos aquellos intentos de reforma que iban en contra de la independencia judicial. Básicamente, nuestro apoyo y colaboración

para con la Corte Suprema ha ido siempre en este sentido.

## ¿Se ha planteado desde FINJUS una proyección regional?. ¿Se ha planteado extender el trabajo que realizan hacia otros países del Caribe y, en particular, hacia Haití con problemáticas tan sensibles y cercanas a las de ustedes?

**CARLOS SALCEDO:** FINJUS pertenece a varias redes latinoamericanas y del Caribe, y estas redes trabajan en la modernización y reforma de la justicia en toda la región. Pero también FINJUS ha entendido que dado que la República Dominicana comparte la Isla de Santo Domingo con la República de Haití, y al ver las debilidades profundas institucionales que tiene nuestro país vecino, de alguna manera nosotros debemos colaborar con el proceso institucional haitiano. Nosotros podemos ganar mucho con ello, dado que incide definitivamente en la economía de nuestro país. En la República Dominicana hay cerca de un millón de haitianos que participan en trabajos formales e informales, fundamentalmente en la industria de la construcción, en la industria de la recolección de productos menores, y eso evidentemente tiene una alta incidencia económica. De acuerdo a cómo le vaya Haití, va a haber una mayor o menor presión sobre la institucionalidad de la República Dominicana. La gran debilidad institucional de Haití podría debilitar los procesos de avance en la República Dominicana. Por ello, estamos trabajando con varias organizaciones no gubernamentales haitianas para transmitirles nuestra experiencia de trabajo en la organización de la sociedad civil y para que difundan mecanismos e ideas con la finalidad de crear las bases necesarias para lograr el despegue, la fortaleza institucional y el desarrollo económico haitiano. Hemos estado reuniéndonos tanto aquí como allá con esa finalidad, y estamos con-

vencidos de que nosotros nos vamos a beneficiar con sus fortalezas.

¿Ustedes creen que están en condiciones de colaborar con la comunidad internacional en sus esfuerzos por el fortalecimiento de la institucionalidad haitiana?

CARLOS SALCEDO: Nosotros podemos hacer el transbordo, podemos hacer la transmisión del conocimiento que hemos adquirido en la gestión de la reforma que ha propiciado FINJUS en el país y que ha dado sus frutos. Nosotros no podemos ser egoístas con nuestro trabajo, pero no sólo por no ser egoístas, sino porque a la larga nos puede causar grandes problemas y el contribuir nos otorga grandes beneficios. Si Haití se fortalece institucionalmente nosotros nos vamos a beneficiar.

Muchas veces se ha dicho que por la barrera idiomática y la historia entre haitianos y dominicanos este trabajo cooperativo no sería posible, ¿es esa una realidad o un mito?

CARLOS SALCEDO: Yo creo que existen realidades culturales diferentes, realidades económicas diferentes, realidades incluso territoriales diferentes porque desde que compartimos la isla, Haití ha sido totalmente devastada. Nosotros todavía, a pesar de que estamos en un proceso de descuartizamiento de nuestros recursos naturales y de nuestro medio ambiente, tenemos algunas fuentes de recursos, en cambio en Haití han desaparecido prácticamente todos. Por eso digo que son realidades culturales y económicas diferentes. Pero de todas maneras tenemos lazos obligados de convivencia, es sólo una línea territorial que nos separa, y tenemos que responder a esta realidad.

Cuando realizaron estas actividades conjuntas en Haití, ¿cómo los han recibido?

CARLOS SALCEDO: Existe una gran apertura porque la situación allí no puede ser peor. Ellos están abiertos a todos aquellos que estén dispuestos a aportar a su proceso. Nosotros particularmente hemos llevado nuestra experiencia de articulación de trabajo con el gran empresariado dominicano, que ha aportado no sólo recursos económicos sino también personales en la construcción de la democracia. En Haití se han dado cuenta que más allá de las grandes acciones en pos de fortalecer la democracia haitiana, es necesario sacar la cartera, y no sólo la cartera económica sino también la cartera intelectual, la cartera personal, y dedicarle mucho tiempo y trabajo a la institucionalización y a la profundización de la democracia haitiana. Y esto tiene que surgir desde la sociedad civil, porque los actores políticos –lamentablemente– no parecen poder ponerse de acuerdo para que el país irrumpa en el plano institucional y democrático.

¿Y con respecto al resto del Caribe? Para un observador externo quizás es curioso ver que no existen lazos más profundos de colaboración e intercambio en todos estos temas, quizás porque la diversidad de idiomas y de tradiciones jurídicas conspiran contra este tipo de cooperación. Ustedes desde su proyección regional, ¿qué tienen en mente?

CARLOS SALCEDO: FINJUS ya ha logrado proyección regional, en América del Sur y en el Caribe hemos participado aportando las experiencias que desde la sociedad civil en la República Dominicana permitieron que toda la discusión y promoción de principios fundamentales de la democracia sean de consumo de la ciudadanía, no sólo de una élite ilustrada, tradicional. Que los temas de la agenda pública sean los te-

mas que la gente común, que el pueblo los domine. Y esa ha sido una de las experiencias fundamentales de FINJUS. Porque ha pesar de ser un equipo que nosotros consideramos técnicamente depurado, con sólida formación técnica, este equipo tiene claro que esto debe abrirse a quienes deben conocer y dominar la agenda pública. Esta experiencia ha sido compartida con todos los países de la región, o en gran parte, en diferentes foros y congresos internacionales, en los que participamos permanentemente. Si bien en la República Dominicana no hemos logrado todos los cambios que hemos querido e impulsado, entendemos que se trata de procesos lentos y que los cambios no se dan de la noche a la mañana; tenemos conciencia de que existe un proceso progresivo hacia estos objetivos, que este proceso se ha dado en el nivel regional y que esta regionalización le ha dado fortaleza. En la medida en que estos principios y estos valores democráticos sean asimilados y comprendidos por parte de todos los que participamos desde la sociedad civil en estos procesos regionales, se fortalecerán mucho más los ideales y principios institucionales.

Una última pregunta vinculada a la proyección regional, las comunidades de ciudadanos dominicanos en Estados Unidos son muy particulares, porque no son sólo comunidades en el exterior sino que mantienen vínculos muy fuertes con el país y una participación muy fuerte con la vida nacional, ¿FINJUS ha trabajado en ese campo?

CARLOS SALCEDO: Esa es una tarea pendiente de la institución pero, sin duda, forma parte de nuestra agenda futura. Yo tengo un amigo que dice que en todos estos procesos de reforma y de consolidación institucional, hay muchos intereses y fuerzas que se contraponen, pero en el campo de los dominicanos en el extranjero, FINJUS tiene que, de alguna manera, extender

el trabajo de difusión de derechos y tiene que encontrar la forma de capitalizar a tanta gente que se encuentra en los Estados Unidos. Se habla de mucho más de 1.000.000 de dominicanos y unos 300.000 en Europa, que deben ingresar en la agenda pública nacional porque ellos siguen –en su gran mayoría– vinculados a los procesos dominicanos. Creemos que FINJUS puede ser un gran instrumento de participación y de canalización de la vida cívica y de las preocupaciones de estos ciudadanos que se encuentran en el exterior.

Como decía en un inicio, la experiencia de la articulación de trabajo entre sectores jurídicos y académicos dinámicos y modernos con el sector empresarial es una experiencia poco adoptada en América Latina, tanto porque muchas veces los sectores jurídicos, académicos o de profesionales sienten que tienen que mantenerse alejados de las empresas porque de otro modo estarían “vendiendo su pluma”, así como los empresarios, por otra parte, creen que los sectores académicos desde la teoría no tienen demasiado que aportar. Ustedes han construido una fórmula que nos interesa que sea difundida en otros países para hacer un llamado tanto a un sector como al otro, ¿qué reflexión final harían al respecto y qué recomendaciones harían para lograr esta articulación?

CARLOS SALCEDO: Lo primero que hay que tener en cuenta es que aún cuando sea por ambiciones diferentes, tanto los sectores económicos como los sectores socialmente liberales apoyan la democracia, y eso algo que tenemos en común y es poco explotado, muy poco tomado en cuenta. La democracia y una sociedad abierta, posibilitan un buen intercambio y crecimiento económico importante, seguro y claridad en las reglas de juego al momento de la competencia. Sin embargo, también esa misma

apertura, esa misma fortaleza institucional le permite a los ciudadanos defender sus derechos, tener sus derechos mejor resguardados, hace a una sociedad más justa. Lamentablemente esta conjunción no ha sido realmente explotada, muchas veces unos se concentran en la cuestión puramente económica y otros en lo puramente social.

O el modelo tradicional que existía y aún existe en América Latina es aquel en que los empresarios tienen más o menos cautivo a un estudio jurídico, a un buffet jurídico importante, influyente, y ese estudio jurídico se dedica a hacer lobby por la ley que necesitan en determinado momento. En cierto modo FINJUS rompe con esta tradición introduciendo una nueva lógica.

NASSEF PERDOMO: Las personas que fundaron FINJUS tuvieron en cuenta que en un mundo económicamente globalizado, o en proceso de globalización, y con mayor capacidad y posibilidad de apertura e intercambio social, ideológico e intelectual, aquellos mecanismos que pudieron haber sido efectivos en otro momento no funcionarían ahora. Lo importante ahora es que todos construyamos un campo de juego justo, institucionalizado, no sólo en el campo económico sino también desde la perspectiva de la justicia social. Es en esta conjunción que se crea la posibilidad de que surjan instituciones como FINJUS.

CARLOS SALCEDO: Creo que es importante destacar que los empresarios y juristas que se unieron para fundar FINJUS, entendieron de una vez por todas que para que haya profundización, fortalecimiento y consolidación de la democracia, necesariamente hay que consolidar los ejes sobre los cuales ella se construye. Cómo se consolida la democracia sin seguridad jurídica, sin un verdadero Estado

de Derecho, cómo se consolida la democracia si no hay participación de la gente, cómo hay desarrollo económico sin estabilidad constitucional, sin fortalecimiento institucional. Este grupo de gente entendió que si las decisiones judiciales dependían de la vinculación de un buffet de abogados notables, siendo ellos los dueños de la impartición de la justicia, ello no contribuía a que ellos tuvieran, bajo ningún concepto, la seguridad, la previsibilidad que tienen que tener todos los ciudadanos de un país cuando acuden a la justicia a resolver sus diferendos. Pero además, que no todos los conflictos sociales tienen necesariamente que resolverse en la justicia, que debe darse una transformación en ese campo que permita otras alternativas que puedan favorecer una solución anticipada a los diferendos. Los empresarios y los juristas, necesitaban que la República Dominicana fuera un país previsible, un país en donde las reglas del juego estuvieran claras, o por lo menos la gran mayoría de ellas fueran claras, y existiera una estabilidad jurídico constitucional para todos los ciudadanos e incluso para aquellos empresarios internacionales que vinieran a convivir con los dominicanos, con visiones y con formas de relacionarse diferentes. En un marco de debilidad institucional, sin una sana administración de justicia, esto no es posible.

Por último, ¿cuáles son los proyectos más relevantes en los que FINJUS está trabajando actualmente?

CARLOS SALCEDO: En la actualidad lo más importante es el trabajo de FINJUS en apoyo de la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma Procesal Penal, sin abandono de los programas propios de la Gerencia y como parte fundamental de uno de ellos, casi la totalidad del esfuerzo de la Gerencia de Justicia está dedicado a lograr que la transición del sistema inquisitivo al acusatorio sea lo menos traumática

posible. Esto implica esfuerzos en las áreas de reforma policial, creación de un estatuto del Ministerio Público, establecimiento de una defensoría pública y programas de capacitación, sensibilización y difusión de los ejes y contenido de la reforma para los actores del sistema y además los abogados en ejercicio. Intentamos que la reforma se asuma como un esfuerzo integral y no como trabajos o retos aislados. Además, también estamos trabajando con la implementación de la Ley que crea el Defensor del Pueblo, institución que vemos como un eslabón fundamental para la comunicación efectiva entre el Estado y los ciudadanos. Así mismo, estamos preparando también un programa amplio e intenso de capacitación popular en torno a los derechos y deberes democráticos de los ciudadanos.

La Gerencia de Libre Empresa persiguiendo el objetivo por el cual fue creada se encuentra trabajando en programas y leyes que promuevan y propicien un clima favorable de inversión, así como la creación de bases estructurales, funcionales y formales idóneas para el desarrollo económico de nuestra nación, en procura de lograr un verdadero Estado de Derecho, en el marco de un gobierno constitucional garante de los derechos fundamentales, individuales y colectivos de las personas que integran la nación. Actualmente, nos encontramos trabajando con la elaboración de los siguientes Anteproyectos: Anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto y el Anteproyecto de Ley de Cámara de Cuentas, en procura de fortalecer el manejo responsables de los fondos del erario y fortalecer los mecanismos externos e internos de fiscalización y rendición de cuentas. Asimismo, estamos analizando leyes que consideramos necesitan de una revisión como son: La Ley 20-00 sobre Propiedad Industrial, el Código de Trabajo y la ley 173 sobre Protección a los Agentes Importadores de Productos y Mercaderías, entre otras. La Gerencia de Libre Empresa da seguimiento a temas muy diversos que están relacionados con la

Administración Pública, con el derecho civil, tributario, monetario y comercial. En estos momentos, le estamos dando seguimiento directo al Código de Ordenamiento de Mercado, al Proyecto de Ley de Delitos Informáticos y Electrónicos, a las convenciones internacionales sobre Arbitraje Comercial, entre otros tópicos.

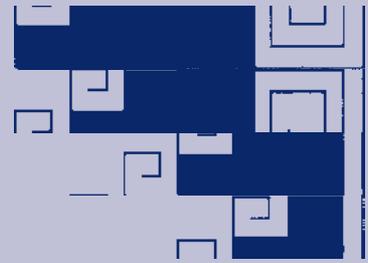
En el Área de Educación Continuada y Comunicaciones se propician y coordinan dos Diplomados que realizamos a través de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU): uno en Derecho del Trabajo y otro en Derechos Humanos.

También estamos planificando para iniciar próximamente los diplomados en Procesal Penal y en Alta Gerencia para abogados.

Hemos iniciado un ciclo de talleres de difusión sobre el nuevo Código Procesal Penal, desde julio hasta noviembre de este año.

Junto a la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) estamos coordinando la preparación de un Post-Grado en Derecho Constitucional, que iniciará en septiembre, con una duración de un año.

Finalmente, esta Área coordina todo lo relativo al Conversatorio Semanal de la FINJUS que es transmitido por una cadena nacional de televisión y radio, que sirve de espacio para la reflexión, difusión y discusión de los ejes de la reforma en el campo del fortalecimiento institucional, la profundización y consolidación de la democracia y el desarrollo económico del país.



**Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. FINJUS**

Torre Piantini, 8vo. Piso,

AV. Abraham Lincoln esq. Gustavo Mejía Ricart,

Santo Domingo, República Dominicana

Tel. (809) 227-3250

Fax: (809) 227-3259

E-Mail: [finjus@codetel.net.do](mailto:finjus@codetel.net.do) / <http://www.finjus.org.do>

# Notas a la Reforma del Procedimiento Penal en el Perú

César Azabache C.

*Profesor de derecho procesal penal en la Academia de la Magistratura y en la Pontificia Universidad Católica, azabache@amauta.rcp.net.pe*



The criminal procedure reform in Peru came to a halt in 1997, after the Executive Branch observed the second consecutive Congressional approval of the text of the Criminal Procedure Code. The current reform began in 1991, when the complete Procedural Code was approved, although it never became effective, except for some regulations in reference to detentions and special measures for serious crimes (*homicide or crimes involving serious bodily injury*). Despite the transition process begun after the fall of former President Fujimori, as of 2002 it has still not reestablished criminal procedure reform on the list of institutional priorities. In this article, the author reflects upon the areas of discussion still pending, beginning with the state in which the debates in Peru were left.

1. Los proyectos de reforma publicados en noviembre de 1989 y en agosto y noviembre de 1990 propusieron en el Perú la introducción al sistema de justicia penal de las reglas fundamentales del modo acusatorio de organización del proceso penal. A partir de entonces, la implementación de la reforma propuesta ha sido permanentemente diferida. En abril de 1991, por Decreto Legislativo 638, el gobierno promulgó, como Código Procesal Penal, el texto aprobado por la Comisión de Revisión del último proyecto, que había sido constituida por la Ley 25.281. Sin embargo, la vigencia del Código fue diferida, primero, para 1992 y, después, aplazada para 1994. En abril de ese año, la Ley 26.299 creó una nueva Comisión Revisora que, en mayo de 1995, presentó al Congreso un nuevo anteproyecto que aún no sido aprobado.

Según la Exposición de Motivos del texto de 1991, el objeto de la reforma al proceso penal debe ser eliminar del proceso la fase de instrucción del sumario,

que «ya no tiene razón de existir». En 1940 -dice este texto-, ella tenía sentido en la medida en que «lo que se llamó Policía de Investigaciones del Perú no había logrado todavía la técnica ni el grado de perfeccionamiento que hoy tiene». El desarrollo alcanzado por esta institución del Ejecutivo, dice la Exposición, ha provocado que a lo largo de la historia se diera a sus informes un «distinto trato» al establecido en el texto original de 1940. Como resultado de este desarrollo, la Constitución de 1979 «reconoce ya como una etapa del proceso la investigación policial, pero a condición de que se haga con intervención del Ministerio Público, y que sea éste el que promueva la acción penal». Por todo ello «desautorizada la institución (sic) y, consecuentemente, el sistema mixto hay que reconocer que la única opción compatible con los principios consagrados por la Constitución del Estado es el sistema acusatorio modernizado, el cual ha sido asumido por la Comisión». En idéntico sentido, la Exposición de Motivos del texto de 1995 declara que el nuevo texto persigue como



objetivos (i) garantizar el respeto a los derechos fundamentales y (ii) incorporar a nuestro sistema «las bases institucionales del sistema acusatorio» (apartado 6 de la segunda parte).

Siguiendo el contenido de ambos Códigos, podemos concluir que en el Perú se está entendiendo que las así llamadas «bases institucionales del sistema acusatorio» corresponden (i) al encuadramiento de la actividad del juez dentro del marco de lo estrictamente jurisdiccional; (ii) a la orientación del procedimiento hacia el pleno reconocimiento de la igualdad entre las partes; y (iii) al desarrollo pleno de las atribuciones asignadas al Ministerio Público desde la Constitución de 1979.

Los primeros dos aspectos señalados no ofrecen mayores problemas. Constitucionalmente, la actividad jurisdiccional debe ser entendida como aquella orientada hacia la tutela de ciertos derechos afectados por una controversia. La actividad jurisdiccional debe culminar, siempre, en resoluciones que constituyen títulos respecto a los derechos puestos en cuestión. A diferencia de ella, la investigación criminal se desarrolla a través de diligencias e informes que producen un conjunto de información que puede llevar a sustentar ante la judicatura una petición de condena contra alguien. La investigación criminal corresponde, por ello, al concepto de actividad administrativa mejor que al de actividad jurisdiccional. Dado el principio de distribución y equilibrio de poderes, la actividad de investigación criminal debe desarrollarse fuera del ámbito judicial, aunque por su enorme capacidad para afectar los derechos de las personas, debe estar siempre sujeta al control de la judicatura.

El reconocimiento de la igualdad entre las partes sirve de fundamento al principio de contradicción<sup>1</sup> y al derecho a un juicio justo<sup>2</sup>. En conjunto, estas disposiciones afectan sustancialmente la posición que ha sido concedida a los fiscales por el modo mixto de organización del proceso penal. De «magistrados cuasi judiciales», cuyas opiniones (contenidas en «dictámenes») pueden influir en las decisiones judiciales, ellos deben pasar a ser considerados «contrapartes» del acusado. Sus derechos deben ser, entonces, equivalentes, sobre todo en lo que se refiere a la posibilidad de proponer a los jueces elementos probatorios. Por lo mismo, debe entenderse que al mayor poder institucional del fiscal para obtener pruebas de cargo tienen que corresponder los derechos del acusado a que se presuma su inocencia y a no colaborar con la investigación seguida en su contra.

En una apretada fórmula, podemos decir que atendiendo al principio de igualdad entre las partes, el proceso penal debe organizarse de modo tal que se permita que la verdad de los hechos discutidos se establezca a partir del más amplio debate entre quienes concurren a él. Este debate debe realizarse ante el juez, pero él no debe participar de ningún modo en la organización de las pruebas de cargo. Atendiendo al principio de imparcialidad, el juez debe limitarse a controlar el desarrollo público y adecuado del proceso para pasar a dar mérito, al momento de sentenciar, la verosimilitud de las tesis presentadas por cada parte y la admisibilidad de las pretensiones que han orientado su participación en el proceso. En especial, los jueces deben abstenerse de realizar cualquier acción que los involucre de cualquier modo con las tareas de persecución del delito, ya que cualquier colaboración con el fiscal podría poner en cuestión su grado de imparcialidad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Este principio ha sido reconocido y desarrollado por las Reglas de Mallorca 25 a 34 (\*Proyecto de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Procedimiento Penal\*, adoptado por la Comisión de Expertos reunida en Palma de Mallorca, sesiones celebradas entre 1990 y 1992).

<sup>2</sup> El contenido mínimo de este derecho ha sido establecido en el artículo 40 de la Convención de San José y en el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>3</sup> Sumamente gráfica resulta, a este respecto, una clásica expresión del profesor Niceto Alcalá Zamora. El juez, dice en «Proceso, Autocomposición y Autodefensa», debe ser entendido como una magistrado imparcial, es decir, ajeno a las partes y a sus pretensiones.

2. Hasta aquí, la introducción de técnicas acusatorias en el proceso penal puede ser presentada como desarrollo de las tendencias constitucionales seguidas desde 1979 que, a su vez, pueden relacionarse con algunas tendencias predominantes en las reflexiones sobre derecho penal y derechos humanos. Debe, por eso, ser asumido como un avance importante en el proceso de permanente democratización de la justicia. En realidad, es el tercero de los aspectos que estamos considerando parte de las «bases institucionales del sistema acusatorio», el desarrollo de las atribuciones del Ministerio Público, el que plantea mayores problemas.

El Código de 1940 había concebido al Ministerio Público como una función del Poder Judicial. Los fiscales establecidos por ese Código formaban parte de la misma corporación que los jueces, aunque no estaban subordinados a ellos. La Constitución de 1979 dispuso que el cuerpo de fiscales pase a conformar una corporación distinta a la judicial. Esa corporación, denominada Ministerio Público, debía ser autónoma de los poderes del Estado, aunque los fiscales que la integraran debían tener «las mismas prerrogativas» que los jueces «en sus respectivas categorías»; deben estar sujetos «a las mismas incompatibilidades» y su nombramiento debe atender a «idénticos requisitos y procedimientos».

Una vez que los fiscales fueron separados del Poder Judicial, debió derogarse la disposición que permitía a los tribunales incluir sobre su decisión de acusar o no al imputado<sup>4</sup>. Además, la Ley de Organización del Ministerio Público reservó a los fiscales el derecho a pedir la instrucción de sumarios en caso de delitos de acción pública<sup>5</sup>, así que también se tuvo que considerar prohibido todo modo de influencia de los jueces sobre la decisión fiscal de solicitar la instrucción de un sumario o archivar los casos que llegaban a su conocimiento<sup>6</sup>. Producidas estas dos modificaciones, los fiscales pasaron a tener sobre el proceso un poder de disposición que no guardaba proporción con el reducido papel que durante el Código les asignaba en cada fase del mismo.

El sistema de justicia penal funcionó con esta desproporción durante toda la década de los ochenta. No se hizo ninguna modificación a las reglas de reparto de funciones durante la instrucción. Tampoco se reforzaron los poderes de los fiscales sobre el desarrollo de las investigaciones policiales. Con respecto a ellas, los únicos poderes concedidos a los fiscales fueron asistir a la declaración de los detenidos y revisar, a veces en 24 horas, los informes («atestados») preparados por la policía de investigaciones en base a denuncias sobre cuyo origen nunca se les dio cuenta.

3. La opción seguida hasta el último texto del Código Procesal Penal supone el desarrollo de un conjunto de poderes de orientación, control y calificación sobre los resultados de la actividad de investigación de hechos delictivos que, en términos organizacionales, aparecen todavía en manos de la Policía Nacional. De acuerdo al diseño fijado en la última versión del Código, debería corresponder a la Fiscalía la dirección de la investigación del delito (artículo 62). En tanto ellos actuarían sin facultades jurisdiccionales, las posibilidades de producir interferencias serias sobre derechos fundamentales quedarán libradas a procedimientos de autorización judicial (artículo IV). El resultado de la investigación así desarrollada tendría que servir de fundamento a la acusación (artículo 92), cuyo contenido tendría que probarse en un juicio desarrollado según las reglas de publicidad, oralidad e igualdad de derechos entre las partes (artículo 299).

El que este esquema importe cambios esenciales en la relación entre la Policía Nacional y el resto del sistema, en especial el Ministerio Público, es un asunto bastante claro. Como en diferentes oportunidades ha señalado en nuestro medio el profesor César San Martín, «el reto más importante de un nuevo Ministerio Público es constituir un modelo eficiente y razonable de relaciones con la Policía Nacional...La Constitución enfatiza que el Ministerio Público tiene la misión de conducir desde su inicio la investigación del delito. Ello significa que no sólo todo acto de

4 Según la versión original del Código de 1940, el Tribunal que discrepara con un fiscal sobre la necesidad de pasar una causa a fase de audiencias públicas, podía sustituirlo. Si el segundo fiscal se negaba a acusar, el expediente debía ser elevado a la Corte Suprema para que ella decidiera si debía o no instalarse la fase de audiencias. Posteriormente, el Decreto Ley 21.895 reemplazó esta disposición por otra que autorizaba al tribunal a devolver el expediente al fiscal ordenándole que acuse «por imperio de la ley».

Puesta en vigencia la Constitución de 1979, el Decreto Legislativo 126 dispuso que en caso de discrepancia con los fiscales, los tribunales sólo podían solicitar que el Fiscal Supremo en lo penal revisara la decisión de aquél con el que discreparon.

5 La versión original del Código de 1940 concedía a los fiscales atribuciones suficientes para solicitar el inicio de un proceso penal, pero ordenaba que se formalizara denuncia siempre que la noticia criminal provenga del agraviado o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. También permitía que la instrucción comenzara directamente por decisión del juez.

6 Según el Decreto Legislativo 52, ante la decisión de un fiscal de no formalizar cargos penales sólo quedaba solicitar una revisión que está a cargo del Fiscal Superior.

investigación de un presunto delito le debe ser comunicado, sino que la administración en general no puede abocarse a conocer de delitos sin la conducción de la Fiscalía”<sup>7</sup>. Para todos es visible que las resistencias que tales cambios provocan son una de las fuentes más importantes de las resistencias que han impedido, hasta el presente, la puesta en vigencia del Código Procesal Penal. Basta, para confirmarlo, con transcribir parte de las observaciones formuladas por la Corte Suprema de Justicia durante el último procedimiento de observación: “En el tercer párrafo *in fine* del artículo 62 del Código Procesal Penal se establece que la Policía Nacional está obligada a cumplir las órdenes del Ministerio Público en el ámbito de su función”. “Esta disposición resulta inconstitucional por cuanto el vocablo ‘órdenes’ lleva intrínseco el concepto de subordinación jerárquica que, conforme a la redacción de la autógrafa, la Policía Nacional estaría subordinada al Ministerio Público, situación que constitucionalmente no lo es” (sic)<sup>8</sup>.

Los mayores obstáculos a la reforma parecen provenir, sin embargo, del modo en que se ha estimado el costo financiero de la misma. Las observaciones que el Ministerio Público opuso al Código durante diciembre de 1997 estuvieron apoyadas en un cálculo según el cual el Código sólo podría implementarse si se resolvieran una serie de problemas organizacionales entre los que se encuentra la necesidad, percibida por la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, de ampliar el volumen de plazas de esta entidad. Según el cálculo efectuado por esta última entidad, el costo del proceso importaría una ampliación presupuestaria de 600 millones de soles, lo que, dada la estructura actual del gasto público representa un obstáculo insalvable. A estas alturas queda claro que las políticas de reforma del sistema judicial están fuertemente vinculadas a los objetivos de las políticas macroeconómicas que, entre otras cosas, buscan racionalizar el gasto público. No debe sorprender, entonces, que los recientes debates sobre la reforma al proceso penal se

hayan planteado de manera simultánea con las sustentaciones de solicitud de partidas presupuestales del sector público, ni debe sorprender que, junto a la aprobación de los últimos presupuestos, se hayan producido decisiones como las Observaciones al Código (diciembre de 1995 y 1997) o incluso la creación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público (fines de 1995)<sup>9</sup>.

Sin embargo, hay que hacer también algunas observaciones propias al modo en que, hasta en su última versión, venía definiéndose el procedimiento según el nuevo Código. En general, en su esquema, el desarrollo de la investigación fiscal está sujeto a los mismos presupuestos procesales que el Código de 1940 fijaba para la instrucción. La apertura simultánea de investigaciones en dos o más fiscalías da origen a contiendas que deben ser resueltas por las instancias superiores del Ministerio Público. Citados a declarar, los imputados podrían plantear cuestiones previas (sobre los requisitos fijados para iniciar la investigación) y prejudiciales (sobre el carácter ilícito de los hechos), además de excepciones, incluida la declinatoria. Todos los procedimientos son escritos. Las peticiones de las partes civiles deben ser comunicadas a la (o las) partes contrarias y se resolverían por medios de resoluciones, algunas de las cuales pueden ser impugnadas ante los fiscales superiores.

Coincidentemente con este modo de concebir a la actividad de los fiscales, las reglas de incorporación de pruebas al proceso están concebidas de un modo bastante ambiguo. Incluso en algunos artículos del anteproyecto de 1995 llegaban a denominar «pruebas» a lo que no debería ser sino bases de la imputación reunidas durante la investigación criminal<sup>10</sup>.

Antes de la Constitución de 1979 el proceso penal peruano había funcionado como una secuencia de investigaciones policiales y judiciales desarrolladas sucesivamente sin que medie entre ellas algún canal

7 “Ministerio Público y reforma de la justicia: algunos planteamientos de principio”. Conferencia dictada en el marco del Seminario “Reforma Judicial en el Perú: logros y retos; en busca de un plan de mediano plazo”. Academia de la Magistratura. Lima, marzo de 1997.

8 Durante el anterior procedimiento de observaciones, el Poder Ejecutivo había insinuado su desacuerdo con el perfil de relaciones Ministerio Público - Policía Nacional asumido por el Código. Dice, el oficio 008-96-PR enviado al Congreso: “respecto al concepto sobre la dirección de la investigación del delito, sería conveniente determinar si se ha adecuado a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución, en el sentido que corresponde al Ministerio Público conducir la investigación del delito”.

9 Esta hipótesis, que no es tema de este trabajo, fue planteada ya por el autor en otro lugar: “Justicia, la nueva versión del ajuste”. Diario El Mundo, página A-4, edición del martes 14 de noviembre de 1995.

10 En el Código, la actividad probatoria aparece regulada en el libro II, “La investigación”. Según el artículo 92 del Código “la etapa procesal de investigación persigue reunir la prueba necesaria que permite al Fiscal decidir si formula o no acusación”. Según el artículo 97 el Fiscal “actúa la prueba ofrecida por los sujetos procesales”. Los elementos propuestos al juicio son “nuevas pruebas” (artículo 293.1) y sólo pueden ser admitidas si el pedido específica “el probable aporte a obtener para el mejor conocimiento del caso” (artículo 294.1). A la luz de estos artículos queda claro que, incluso en la última versión del Código, la actividad probatoria sigue apoyada fundamentalmente en los actos de investigación que, en este caso, además, corren a cargo de la parte acusadora del proceso.

eficiente de comunicación e integración de información. El modo en que está diseñado el proceso sólo permite que jueces penales y policías se encuentren en las diligencias de ratificación pericial, en las declaraciones testimoniales de los policías o cuando éstos se ven involucrados en algún caso de abuso de poder. No existe ningún procedimiento que permita incorporar al proceso la información que sobre un caso puede reunir la policía después de presentado su informe (el «atestado»). Como los procesos son lentos, al momento de emitir la sentencia los jueces tienen ante sí un conjunto de información bastante antigua, que muy pocas veces es actualizada durante las diligencias de investigación judicial. Esta situación provoca una pérdida muy significativa de información más reciente que podría reducir los elevados márgenes de error con que actualmente funciona el sistema<sup>11</sup>.

La incomunicación de policías y jueces sólo puede ser resuelta a través de procedimientos que permitan incorporar a lo largo de todo el proceso la información que continuamente producen los primeros. Sin embargo, resulta evidente que esta información no puede ser empleada por los jueces al momento de emitir sentencias tal cual es proporcionada. Para que puedan ser empleadas en el curso de un proceso penal las conclusiones sobre hechos producidas por la policía deben ser mediatizadas por una argumentación jurídica que explique sus alcances tomando en cuenta los precedentes judiciales y las reglas habitualmente empleadas por los jueces en sus decisiones. Esta mediatización no tiene porqué ser exigida a la policía. Debe ser hecha por un cuerpo jurídico distinto: un cuerpo formado por abogados que esté en capacidad de trabajar como orientador permanente de las investigaciones policiales y sea capaz de sostener los cargos penales contra los imputados. Esta es, precisamente, la función que corresponde a los Fiscales en el derecho comparado, salvo por lo que toca al procedimiento de la Ley de Enjuiciamiento Criminal española.

En el marco del modo de organización del proceso penal, recogido por las distintas versiones del Código al que se ha hecho referencia, las fiscalías tienen a su cargo la dirección final del procedimiento de forma-

ción de cargos penales. Para ello, los fiscales y los policías deben estar preparados para desarrollar relaciones de mutua colaboración que permitan mejorar la eficiencia de las labores conjuntas y elevar permanentemente la calidad del aporte que cada dependencia debe hacer durante las investigaciones criminales. La implementación de este tipo de relaciones exige que los sistemas permitan a los fiscales concentrar sus energías en estudiar cada caso o problema planteado a fin de orientar las pesquisas de la policía hacia la obtención de aquellas evidencias que sean útiles para sostener la acusación. Si bien corresponde a la policía reunir y analizar toda la información vinculada a cada una de estas situaciones, es a los fiscales a quienes les corresponde advertir -por anticipado- cuando la información reunida por la policía es insuficiente para ser presentada en juicio o cuando se han infringido los procedimientos legales de un modo tal, que el caso en su conjunto se ha perjudicado. Por lo mismo, corresponde a los fiscales proporcionar a la policía los criterios que sean más útiles para evitar el enorme derroche de energías y recursos que se produciría si se dedicaran largas horas de trabajo a diligencias y operativos que no podrán ser empleados en juicio, mientras quizá con un desgaste menor habría sido posible obtener aquellos elementos que, aunque puedan parecer poco importantes, son precisamente los que la jurisprudencia de los tribunales ha reconocido como fundamentales.

4. En general, según el nuevo anteproyecto, el desarrollo de la investigación fiscal está sujeto a los mismos requisitos de admisión y procedibilidad que el Código de 1940 fijaba para la instrucción. La apertura simultánea de investigaciones en dos o más fiscalías da origen a contiendas que deben ser resueltas por las «instancias superiores» del Ministerio Público. Citados a declarar, los imputados pueden plantear cuestiones previas (sobre los requisitos fijados para iniciar la investigación) y prejudiciales (sobre el carácter ilícito «pretípico» de los hechos), además de excepciones, incluida la declinatoria. Todas los procedimientos son escritos. Las peticiones de las partes civiles deben ser comunicadas a la (o las) partes contrarias y se resuelven por medios de resoluciones, algunas de las cuales pueden ser impugnadas ante los fiscales superiores.

<sup>11</sup> En los casos por terrorismo, los abogados de organismos de derechos humanos crearon una práctica que revela los problemas prácticos que origina esta situación. Puestos ante la elevada influencia que tienen los informes policiales sobre la opinión de jueces y fiscales, hacia 1992 los abogados de estos organismos comenzaron a solicitar a la policía especializada que profundice las investigaciones sobre los hechos atribuidos a sus defendidos. Cuando los imputados eran inocentes, estas nuevas investigaciones servían para que la policía encontrara nuevas evidencias que modificaban la versión inicial que habían sostenido sobre los hechos. Alcanzado a los fiscales, muchas veces estos "segundos informes" permitían que se retiraran los cargos presentados siguiendo las conclusiones del primer informe.

Coincidentemente con este modo de concebir a la actividad de los fiscales (que podrían ser denominados fácilmente «fiscales instructores»), las reglas de incorporación al proceso de elementos de demostración están concebidas de un modo bastante ambiguo. Incluso -y creo que es revelador de la enorme confusión que predomina en el texto- en algunos artículos del anteproyecto se llega a denominar «pruebas» a lo que no son sino evidencias reunidas durante la investigación criminal<sup>12</sup>.

5. El problema central de la reforma del procedimiento penal es, sin duda, la posición que corresponde al juicio dentro del sistema adoptado para regular la formación de convicción del Juez. Introducir la problemática del juicio oral llamando la atención sobre la centralidad que corresponde al juicio dentro de la teoría del proceso resulta, por decir lo menos, incómodo en un medio como el nuestro, en el que la escrituración tiene tal preponderancia que se ha podido, sin más objeción de inconstitucionalidad, generalizar un tipo de procedimiento en el que el juicio, literalmente, es abandonado para dejar que sea el propio Juez de Instrucción quien dicte sentencia. Hoy en día, la mayor parte de figuras delictivas contenidas en el Código Penal deben ser juzgadas según las normas del procedimiento sumario. El ordinario, que es el que conserva una etapa de actuación oral, aparece reservado sólo para una estrecha relación de delitos que, sin embargo, contiene todas las figuras sancionadas por leyes especiales. Y aún allí, en el procedimiento ordinario, el juicio oral aparece reducido en su importancia frente a una instrucción que ya en 1927 era denunciada por Niceto Alcalá Zamora como recargada en exceso de diligencias innecesarias.

El artículo 280 de nuestro Código de Procedimientos Penales ofrece, en buena cuenta, un buen resumen de las deficiencias de concepción que en nuestro medio priman en esta materia. Según su texto, al momento de dictar sentencia, los miembros del tribunal del juicio deben apreciar tanto las diligencias actuadas en juicio como aquellas otras que hayan sido actuadas en fase de instrucción. Aunque M. H. Cornejo, en sus Comentarios sostuvo desde hace mucho que tal referencia forzaba a incorporar en los debates, por todos los medios posibles, los resultados del sumario,

que al no invocarlos directamente en la sentencia, en los hechos se ha impuesto en nuestro medio un estilo de juzgar en el que el contenido de las actas escritas determina el prejuzgamiento de los magistrados, hasta tal punto que muchos de los interrogatorios practicados ante nuestro tribunales son, sin duda, un simple preanuncio de una condena que será dictada según los actuados de la fase preliminar. La estructura altamente ritualizada de nuestro juicio, que reduce en exceso los debates directos sobre lo que debe hacerse y sobre el significado de lo que se tiene delante, hace que la experiencia correcta del juicio sea para nosotros un asunto de derecho comparado, no lo que orienta nuestro modo práctico de tomar decisiones sobre los casos que llegan a los tribunales.

En nuestro medio, el problema del juicio oral, entonces, llama a cambios imprescindibles en las reglas del procedimiento y a cambios que deben ser introducidos en las prácticas procesales con las que se les organiza y tramita.

En conjunto, el marco normativo que rige el procedimiento penal debe estar definido en perspectiva a lograr el punto de equilibrio entre los requerimientos de certeza (entendida como la necesidad de asegurar que sólo los culpables sean condenados) y aceleración (entendida como la necesidad de aproximar, al máximo posible, la sentencia al momento de ocurrencia del hecho). Dicho en otras palabras, el proceso debe permitir que los juzgadores logren formarse una convicción segura y absoluta sobre los hechos del caso, en el menor tiempo razonable de tramitación de una causa. En el camino hacia el logro de ese punto de equilibrio, los derechos de los imputados a un juez imparcial, a la defensa, a la libre contradicción y debate, y a un juicio oral y público, entre otros, constituyen verdaderos mecanismos de seguridad diseñados para impedir que por la pura aceleración se asuman como verdaderas afirmaciones parciales, es decir, originadas en el exclusivo punto de vista de una de las partes. Las sanciones al retardo constituyen igualmente contraincentivos muy útiles frente al excesivo ritualismo que puede terminar por sobrecargar el proceso de diligencias innecesarias que alejan la sentencia del momento de comisión del delito, haciéndola poco eficaz en sus fines preventivos generales.

<sup>12</sup> Según el texto del Código, es el fiscal quien "actúa la prueba ofrecida por los sujetos procesales" (artículo 101). Los elementos propuestos al juicio son nuevas pruebas" (artículo 299.1) y sólo pueden ser admitidas si el pedido especifica "el probable aporte a obtener para el mejor conocimiento del caso" (artículo 300.1).

En el estado actual de las técnicas procesales, el óptimo del sistema se alcanza en la medida en que las sentencias sean dictadas a consecuencia de una fase probatoria producida de manera oral -por ello inmediata- ante un Juez que debe formar su convicción en el marco de audiencias públicas que aseguren que tenga ante sí todas las alternativas de interpretación de las leyes y los hechos del caso. En este escenario, el uso de la oralidad se convierte en un test fundamental para controlar el modo en que un concreto sistema procesal realiza el ideal de equilibrio entre certeza y aceleración. Por definición, un sistema basado preferentemente en la escrituración estará más lejos del ideal de eficiencia que uno basado en la oralidad. La opción entre una y otra técnica de actuación escapa al conjunto de opciones puramente neutras del sistema. Lejos de ello, constituye más bien un asunto esencial a la hora de analizar la eficiencia con que éste se desempeña.

La implementación de un proceso con todas estas características requiere, por cierto, de una serie de transformaciones actitudinales y organizacionales cuya dimensión se refleja, en términos político-institucionales, en los programas de reforma de la justicia organizados alrededor de un cambio fundamental en los Códigos Procesales. Sin embargo, el inicio de un programa de ese tipo requiere una serie de condiciones objetivas vinculadas al nivel mínimo de consenso que debe generarse entre los operadores del sistema y entre los poderes públicos en punto a fijar las líneas matrices de organización del proceso judicial. Como condición previa a una reforma fundamental del sistema de justicia se requiere, principalmente, congregarse alrededor de un concepto muy claro sobre las diferentes funciones que, en el proceso penal, corresponde asignar al Juez de la causa, al Fiscal y a la Defensa. En orden a esto, se requiere también profundizar el consenso en torno a temas fundamentales como el respeto a la presunción de inocencia, a la oralidad e intermediación como requisitos irrenunciables para el desarrollo de juicios penales, a las garantías del juicio justo y al derecho a la defensa. Por cierto, también deben ser trabajados a este nivel temas como la utilidad pública de un sistema basado en estos principios y, por tanto, la plena justificación del mayor o menor nivel de gasto fiscal que requiere su implementación. No debe olvidarse además que el sistema de justicia penal está íntimamente relacionado con las políticas de control del orden interno y que, en consecuencia, su funcionamiento requiere de un amplio acuerdo marco entre el Ministerio Público

y la Policía, en punto de fijar, en detalle, las múltiples implicancias de un sistema de investigación del delito basado en el reparto de funciones y en el principio de mutua cooperación.

Una reforma normativa que no parta de un amplio debate sobre estos puntos fundamentales, podrá arriesgar sus resultados al más amplio fracaso. El funcionamiento de la justicia, como cualquier otro tema institucional, requiere para su correcta implementación una cultura ciudadana que oriente a usuarios, acusados, operadores y al público en general sobre el sentido del proceso. Sin un programa organizado para generar estos acuerdos esenciales el destino de la reforma puede verse en riesgo. En consecuencia, el modo de implementación de una reforma fundamental debe definirse con suma prudencia, sobre todo porque, como se verá en el apartado siguiente, una serie de hechos producidos en nuestra historia reciente indican que en el momento actual no están dadas todas las condiciones institucionales que se requerirían para hacer viable una reforma fundamental del sistema procesal basada en un cambio de Código. En consecuencia, es preciso avanzar en el logro de tales condiciones a través de un programa gradual que permita introducir en el sistema correctivos puntuales que abran el camino hacia una reforma fundamental.

En este marco, para nosotros, el problema del juicio obliga a centrar la atención en el modo en que damos valor práctico al derecho de toda persona a que se presuma su inocencia y los criterios que empleamos para plantear el juicio de cara a los acusados. La introducción indiscriminada de admoniciones morales, advertencias y fórmulas que precalifican de plano las versiones de defensa como falsas o elusivas constituyen la mejor muestra del modo en que nuestro sistema no se toma en serio el papel del juicio. Como hemos visto, en teoría, es el escenario del juicio el que debería servir para que los magistrados que deben sentenciar formen convicción sobre los hechos del caso. En nuestra práctica, sin embargo, la convicción de los magistrados llega al juicio predeterminada por la lectura de las piezas del sumario, de modo tal que el juicio se convierte en sólo una actualización de los prejuicios incorporados al expediente.

Puede que el problema central de nuestro juicio corresponda, precisamente, a las mismas causas que hacen del expediente judicial la pieza más impor-

tante del despacho. Hoy en día es poco imaginable un proceso sin expediente. Sin embargo, la eliminación de esa herramienta, o mejor, su sustitución por archivos documentales menos importantes en su uso, tiene enorme importancia para la reestructuración de la cultura judicial de nuestro medio.

En el marco de un procedimiento fuertemente escrito, el expediente se ha convertido en la fuente por excelencia de convicción de los magistrados. En tal medida, no es absurdo pensar que debamos definir como meta político criminal la desaparición del expediente, que en el marco de un procedimiento oral tendría que terminar reducido al papel que corresponde a los recaudos de la acusación fiscal y de los escritos de defensa del acusado. Es fácilmente imaginable un proceso judicial en el que las actas de las diligencias preliminares solicitadas por el Fiscal le sean entregadas para la preparación de la acusación, y sólo puedan ingresar al proceso como anexos de la misma. Un sistema diseñado de tal modo podría, además, ofrecer un espacio práctico sumamente sencillo para validar la regla de exclusión probatoria: en él, el juicio de admisión sobre la acusación importaría, además, un juicio sobre la admisión de las fuentes documentales de prueba que la acompañan. Las actas de diligencias ilegales podrían, de este modo, ser físicamente excluidas del conjunto de legajos que se admiten al proceso. Las diligencias sumariales pasarían en este procedimiento, incluso en términos simbólicos, a ser parte de la acusación del Fiscal, colocado como una parte del proceso, no del expediente que tiene ante sí el Tribunal.

Un procedimiento tal requiere, por cierto una modificación esencial de los roles que ahora se asignan a la fase de instrucción y a la de juicio. Tal como está estructurado el Código de Procedimientos Penales de 1940 la instrucción acaba siendo, no una fase de preparación de la acusación sino una de acopio de fuentes documentales de prueba. En consecuencia, la regla del artículo 232 ordena que sólo se admitan en el juicio a peritos y testigos nuevos. Dentro de este marco, el centro de la actividad probatoria de nuestros procedimientos se traslada inevitablemente al sumario. Una correcta resignificación del rol de cada fase procesal obligaría a suprimir esta regla y reemplazarla por otra, que con mejor criterio suprima de las diligencias preparatorias todas aquellas que deben ser actuadas ante el Tribunal y reduzca la función de las mismas a la exclusiva preparación de la acusación, a la que corresponde no la actuación de todo lo posible,

sino sólo de aquellas diligencias que permiten justificar la imputación o asegurar las fuentes de prueba que deben llegar a juicio.

En su conjunto, el programa de reforma producirá inevitables problemas institucionales. La reforma provoca cambios en pautas de conducta fuertemente interiorizadas en los operadores. Al menos una parte de ellos sentirá que esa transgresión a lo establecido por la fuerza de la repetición, constituye una violación a las reglas de derecho y responderá en consecuencia. Además, puede que no todas las objeciones sean infundadas. Es evidente que lo ideal sería que las reformas sean respaldadas por una amplia coalición que sustente los cambios. Pero la ausencia de tal coalición es siempre posible y entonces surge el problema de la legitimidad del proceso: ¿debe esperarse hasta que estén dadas las bases de consenso o es posible admitir, al menos temporalmente, que el proceso sea impulsado por poderes de excepción que, al modo de los ajustes en la economía, se coloquen por encima del sistema político?

Un problema distinto proviene de la lógica misma de todo programa de reforma. Los procesos acelerados de cambio institucional pueden llegar a generar una voluntad política que se ponga a sí misma por encima del sistema de toma de decisiones. Si bien tal acumulación de poder puede justificarse en ciertas condiciones -los conflictos internos, por ejemplo-, no siempre es posible encontrar un agente tal que, pasado el período de excepción, esté dispuesto a autolimitar el poder acumulado transfiriéndolo a la sociedad. En estos términos, los procesos de reforma pueden generar cuadros de acumulación excesiva de poder que trasciendan las necesidades fijadas por las circunstancias y convierten al reformador en una suerte de Leviatán que actúa libre de contrapesos. En tanto exista este exceso, y se manifieste en la transgresión a ciertas reglas básicas, como la de independencia e inamovilidad de la judicatura, tocaremos el límite que separa la necesidad de cambios de la más abierta inconstitucionalidad. 

# L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE EN HAÏTI

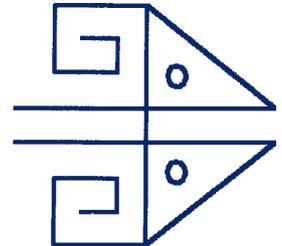
Composé par

**Bernard H. Gousse**

*Docteur en droit, Avocat du Barreau de Port-au-Prince.*

[bgousse@yahoo.com](mailto:bgousse@yahoo.com)

Sous la rubrique du Programme de l'IFES pour  
le Soutien à la Société Civile pour l'Indépendance  
Judiciaire en Haïti



As highlighted in the IFES/USAID publication *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, judicial independence is key to sustainable reform, combating corruption and addressing and preventing human rights abuses. Currently, Haitian laws document the dependence of the Haitian judiciary to the executive and the superiority of the political over the judicial sphere. By decree, the executive retains control over the judiciary through the Ministry of Justice, which exercises administrative and budgetary duties as well as judicial activities. Disregard of constitutional provisions, constant interference of the Ministry of Justice, the organization of the judiciary and the judicial nomination process account for the institutional and personal dependency of judges. A national coalition composed of judicial professionals, human rights and civil society organizations must support legal and administrative measures to create a real judicial branch of government, insulate judicial careers from the whims of the executive, establish administrative and budgetary autonomy, reinforce the judicial council, draw up a substantive curriculum for the judicial academy and draft a judicial ethics code in order to foster the independence of the judiciary in Haiti.

**I**l existe une œuvre poétique et musicale intitulée : « Pavane pour une Infante Défunte ». Je serais tenté de paraphraser cette expression pour intituler mon exposé : « Ballade pour un enfant mort-né ». Cette ballade, néanmoins, serait dépourvue de tout aspect poétique, mais devrait plutôt s'appliquer à exprimer la froideur de la chape de plomb qui a maintenu et maintient encore le système judiciaire dans un état d'assujettissement, j'incline même à dire d'avilissement face au pouvoir exécutif. Vous avez donc déjà compris que, loin de décrire l'état de l'indépendance judiciaire, j'en constaterai plutôt l'absence. L'indépendance judiciaire n'existe pas.

L'indépendance judiciaire, c'est d'abord une question d'état d'esprit. Et ici nous devons reconnaître que malgré les circonstances et un environnement peu favorables, des juges, à tous les niveaux de la magistrature, s'élèvent à la dignité de leurs fonctions, pour, n'écoulant que leur conscience, rendre des décisions courageuses, au mépris des

pressions et des sollicitations de toute nature. Chacun de nous ici les connaît, pour en avoir bénéficié, ou pour en avoir souffert, ou parce que l'écho de leurs jugements a dépassé l'enceinte de ces murs. Nous leur rendons hommage.

Ces exemples de compétence et de probité ne doivent pas occulter que le fonctionnement du système est complètement antinomique avec l'idée même d'indépendance.

Selon le vœu constitutionnel, le concept d'indépendance dériverait de l'organisation de notre Etat en trois pouvoirs distincts et rigoureusement indépendants. La Constitution ne permettant ni la délégation de pouvoir, encore moins l'empiètement de l'un des pouvoirs sur les compétences d'un autre. Nous pouvons dans les conférences internationales ou face à des confrères étrangers montrer ces articles 58 à 60 de notre charte fondamentale et faire croire que nous vivons dans le meilleur des mondes, régis

par l'esprit des lois et le respect des magistrats organisés en véritable pouvoir. Or, il n'en est rien. Et comme on dit des criminels, je dirais que nous sommes de dangereux récidivistes.

Notre histoire constitutionnelle permet de rencontrer à de multiples reprises des textes proclamant l'existence de trois pouvoirs distincts<sup>1</sup>. La Constitution de 1843 en ses articles 43 à 45 établit l'existence de trois pouvoirs électifs et temporaires s'exerçant séparément ; chacun d'eux étant indépendant des deux autres dans ses attributions. Ce principe est repris dans les constitutions de 1846, de 1860, de 1867, de 1874, de 1879, de 1888, de 1889. La Constitution de 1935 rétrograde la magistrature de la dignité de Pouvoir au simple statut de Corps Judiciaire. La Constitution de 1946 revient à la notion de pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire sera par la suite consacré dans les Constitutions de 1950, de 1957, de 1971 et enfin de 1983. La Constitution de 1987 n'est donc que la dernière en date d'une longue lignée de textes proclamant les vertus démocratiques de l'existence et de la séparation des trois pouvoirs. Qu'en fut-il et qu'en est-il en réalité ?

La notion d'indépendance d'un pouvoir suppose obligatoirement une autonomie administrative et budgétaire. Nous sommes habitués à voir le Parlement s'auto administrer. En même temps une pratique continue, en dépit de nos valeurs affichées, nous a également habitués à la sujétion administrative, budgétaire et personnelle de la magistrature. Faut-il s'y résigner ?

Si nous plaidons aujourd'hui ici pour une justice indépendante, et si nous nous lamentons de son état actuel de dépendance, ces préoccupations et ces inquiétudes dépassent le cadre des professions judiciaires. Elles intéressent le tissu social en son entier et influent sur le respect des citoyens pour les magistrats. Si la magistrature est perçue comme assujettie, elle n'est plus regardée comme la voie normale et régulière de la

résolution des conflits ; la paix sociale s'en trouve menacée. Une justice perçue comme influençable, politiquement ou économiquement, constitue un épouvantail éloignant les investisseurs méfiants. La sécurité de leurs investissements, le respect de leurs contrats, la garantie de leurs propriétés physique et intellectuelle ne bénéficiant pas d'une protection essentielle : la prévisibilité des décisions judiciaires.

Nous présenterons dans les pages qui suivent les multiples facettes de la dépendance avant de nous interroger sur la manière de nous défaire de cette habitude.

## I. LES MULTIPLES FACETTES DE LA DÉPENDANCE

La dépendance judiciaire n'est pas seulement une question d'habitude telle qu'elle se pratique, ou telle qu'elle est subie par les magistrats (C). Elle est d'abord et avant tout systémique et se traduit tant au niveau institutionnel (A) que budgétaire (B).

### A. La dépendance institutionnelle

Pour ne s'en tenir qu'aux textes actuellement appliqués, la dépendance de la magistrature, au mépris du prescrit constitutionnel, tient à la fois du rôle et de l'organisation du Ministère de la Justice, de l'organisation judiciaire et du processus de nomination des magistrats.

#### 1.- La main-mise du Ministère de la Justice

La main-mise du Ministère de la Justice sur le système judiciaire, plus exactement celle de l'Exécutif par le biais du Ministère, est manifestée dans le décret du 30 mars 1984 organisant le Ministère de la Justice<sup>2</sup>. Celui-ci, « appliqué jusqu'ici avec une conviction absolue »<sup>3</sup>, contient des dispositions éloquentes quant à la place du judiciaire par rapport à l'Exécutif. « Le Ministère de la Justice a pour attributions

<sup>1</sup> Michèle CESAR JUMELLE, La réforme de la justice haïtienne : Problème, solutions, perspectives, *Revue Juridique de l'Uniq*, Janvier-juin 2000, pp. 4-35

<sup>2</sup> *Le Moniteur* no 31, 30 avril 1984. Remarquer au passage l'illégalité de la dénomination actuelle du Ministère (Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique) en l'absence de loi organique remplaçant ce décret.

<sup>3</sup> Michèle CESAR JUMELLE, op.cit. p. 21.

spécifiques...de contrôler les activités des cours, tribunaux et parquets... »<sup>4</sup>. « Le Ministre de la Justice donne aux chefs de juridiction (donne même au Président de Cour de Cassation)... toutes instructions relatives à la bonne marche des institutions judiciaires et à la discipline du personnel des cours, tribunaux et parquets. Il a un droit de surveillance sur les magistrats de l'ordre judiciaire »<sup>5</sup>.... Sans commentaires.

## 2.- L'inconstitutionnalité du décret sur l'organisation judiciaire

Le décret du 22 août 1995 sur l'organisation judiciaire<sup>6</sup> fournissait au régime réinstallé sur la base de revendications de justice l'occasion de divorcer d'avec les pratiques antérieures et d'aligner les normes de l'organisation judiciaire sur les principes constitutionnels. Au contraire, les dispositions de la loi du 18 septembre 1985 sont été aggravées, et la dépendance du système judiciaire vis-à-vis de l'Exécutif s'en est trouvée renforcée. A plusieurs égards, une analyse de ce texte nous conduit à conclure à son inconstitutionnalité.

Il est d'abord inconstitutionnel dans la forme. La Constitution de 1987 proclamant l'indépendance des pouvoirs, il était anormal en 1995 que le Pouvoir Exécutif empiétât sur le Pouvoir Législatif en édictant des textes à portée législative. De 1987 à 1991 l'absence de Parlement a pu légitimer la nécessité de légiférer par décret. Mais depuis, et en l'occurrence en 1995, l'institution parlementaire fonctionnait. L'intermède entre deux législatures ne suffit pas, en l'absence d'urgence absolue, pour justifier que l'Exécutif légiférât.

Sur le fond et d'entrée de jeu, ce texte contient une incohérence qui trahit le véritable état d'esprit de ses rédacteurs et inspireurs vis-à-vis du système judiciaire. La présentation du pouvoir judiciaire est expédiée en deux articles laconiques qui ne sont que des pétitions de principe sans aucune organisation véritable du pouvoir en tant que tel. C'est un salut à la Constitution qui ne coûte rien. Dès le troisième article et pendant tout le reste du texte, ce Pouvoir exalté ne

devient plus qu'un Corps<sup>7</sup>. La notion de Corps nous ramène à l'époque du Président Vincent, dictateur autocrate, qui dans sa Constitution de 1935 ne reconnaissait qu'un pouvoir, l'Exécutif, assisté de deux corps subalternes, le Corps Législatif et le Corps Judiciaire. On ne peut être à la fois un Pouvoir, indépendant, autonome, égal des autres, et un Corps, subalterne, assujéti, auxiliaire d'un autre pouvoir. Ces deux termes ont des significations et des conséquences juridiques diamétralement opposées. Dire dans un même décret que l'ensemble des magistrats constituent en même temps un Pouvoir et un Corps n'est pas possible. Ceci constitue une aberration conceptuelle et logique.

Le reste du décret recèle par ailleurs des dispositions anticonstitutionnelles au regard du principe de l'indépendance judiciaire.

Les Commissaires du Gouvernement, agents de l'Exécutif auprès des tribunaux, interviennent dans le fonctionnement des tribunaux en contrôlant et en arrêtant les livres de caisse des greffiers<sup>8</sup>, en signant les registres de pointe constatant la présence des magistrats du siège<sup>9</sup>. Le décret l'érige en délateur chargé de dénoncer au Ministre de la Justice les juges qui auront par exemple négligé de porter la toque, ou n'auront pas signé le registre de pointe<sup>10</sup>.

Le Ministère de la Justice détermine les congés et vacances des cours et tribunaux<sup>11</sup>, de même que les congés personnel des juges<sup>12</sup>. Les règlements intérieurs des cours et tribunaux ne rentrent en vigueur qu'après avoir été adoptés par le Ministre de la Justice<sup>13</sup>. Ce dernier reçoit copie des procès-verbaux des assemblées générales des juges. Il reçoit chaque semaine un extrait du registre de pointe<sup>14</sup>.

Enfin, le corps des inspecteurs judiciaires, création du décret de 1995, institue, au service du Ministère de la Justice, un véritable service d'espionnage des magistrats de nos cours et tribunaux<sup>15</sup>. Composé de jeunes licenciés, n'ayant pas une expérience éprouvée des tribunaux, ce corps d'inspecteurs n'a pas encore fait la preuve de son utilité.

4 Article 2 décret du 30 mars 1984 organisant le Ministère de la Justice

5 Article 3 ibid.

6 *Le Moniteur* no 67 du 24 août 1995

7 Section I, articles 3, 4, 5, 7, 21 décret du 22 août 1995 sur l'organisation judiciaire.

8 Article 38 ibid.

9 Article 69 ibid.

10 Article 80 ibid.

11 Article 64 ibid.

12 Article 73 ibid.

13 Article 65 ibid.

14 Article 72 ibid.

15 Articles 164 et s. ibid.

### 3.- Le processus de nomination

Le décret de 1995 et la Constitution de 1987 prévoient des modes de nomination des juges qui assujettissent ces derniers aux responsables politiques nationaux et locaux. Les garanties de transparence du processus de sélection basées sur une évaluation objective et indépendante du mérite des candidats n'existent pas. Cette procédure interdit encore que l'on puisse penser à une carrière dans la magistrature.

A l'exception des juges à la Cour de Cassation, ces procédures légales ne sont pas respectées. La totalité des juges sont nommés exclusivement par le Pouvoir Exécutif en vertu de procédures et de critères opaques.

L'Exécutif prend aussi des libertés avec le principe de l'inamovibilité des magistrats et l'on ne s'étonne pas de voir des magistrats arrêtés sur ordre du Ministre de la Justice au mépris des dispositions du Code d'Instruction Criminelle.

### 4.- Les règlements internes du Ministère de la Justice

On ne saurait passer sous silence dans le cadre de cet exposé les Règlements Internes du Ministère de la Justice qui, en traitant de la Direction des Affaires Judiciaires, illustrent éloquemment la main-mise de l'Exécutif sur le Judiciaire. « Cette direction est chargée entre autres, de constituer et de détenir les dossiers de tous les magistrats de la République ; de se prononcer sur les candidatures aux différents postes de la magistrature ; de se prononcer sur l'opportunité du renouvellement des mandats des juges et sur celle de leur mise à la retraite ; de recueillir et d'analyser les extraits des registres de pointe des cours et tribunaux et de produire ses observations y relatives ; de se prononcer sur l'opportunité de l'octroi de congés et vacances aux magistrats, à tous les degrés de juridiction ( même du Président de Cour de Cassation ) ; en bref de servir de courroie de transmission, ou plutôt de contrôle, entre le Ministère de la Justice, représentant en l'espèce le Pouvoir Exécutif, et le système judiciaire. »

«Grâce au Service de l'Administration Judiciaire, nous renseigne Maître Michèle César-Jumelle, le Pouvoir Exécutif peut être informé au jour le jour, de l'activité de chaque magistrat, jusque,

des fois, dans sa vie privée. Il n'est nullement tenu, néanmoins, de respecter les recommandations de ce service qui ne représente qu'une branche subalterne de l'administration publique. Le pouvoir suprême de décision repose donc essentiellement, à tous les niveaux, entre les mains de la branche politique du Pouvoir Exécutif<sup>16</sup> ».

La dépendance n'est pas qu'institutionnelle elle est aussi budgétaire.

## B. La dépendance budgétaire

Le budget alloué à la justice n'est pas administré de manière autonome par le système judiciaire, mais directement par le Ministère de la Justice. Ce qui dans la pratique offre chaque fin de mois le spectacle désolant de magistrats faisant antichambre au local du Ministère pour recevoir leurs appointements.

Par ailleurs le budget alloué au personnel et au matériel de la justice est sans commune mesure avec celui attribué à la police. La misère matérielle des différents tribunaux est patente. Les salaires des juges ne leur permettent pas d'assumer avec prestige leurs fonctions, surtout vis-à-vis de leurs auxiliaires que sont les policiers. Il en résulte un manque de respect dont les informations se font occasionnellement l'écho. Le relèvement occasionnel des salaires ne s'inscrit pas dans le cadre d'une véritable politique salariale ni dans celui de la gestion de carrière. Et la distribution de matériel roulant s'apparente alors davantage à une distribution de faveurs qu'à un effort généralisé et structuré d'équipement.

Comment s'étonner alors que la magistrature n'attire pas les plus brillants des étudiants en droit ? D'où les reproches d'incompétence qui lui sont parfois adressés. Comment s'étonner encore de la vulnérabilité de certains juges aux sollicitations malhonnêtes de certains justiciables ? Dans ces circonstances, je ne m'empresserais pas de parler de juges corrompus. Mais, pour reprendre le titre du roman de Tahar Ben Jelloun, je plaindrais l'homme rompu par les nécessités de la vie, rompu par les menaces d'éviction de son logement, rompu par le spectre de l'expulsion scolaire de ses enfants.

16 Michèle CESAR JUMELLE, op. cit. p. 23

Cette dépendance systémique que nous venons de démontrer rend alors possible et permet d'expliquer les diverses manifestations de la dépendance au jour le jour.

### C. Les manifestations quotidiennes de la dépendance

Elles se rencontrent à tous les niveaux.

La première et la plus évidente est le non respect des décisions judiciaires. J'affirme ici l'absolue illégalité de la nécessité de l'exequatur du Commissaire du Gouvernement pour l'exécution des décisions judiciaires. Elle ne repose sur aucun texte. Il s'agit d'une pratique héritée de l'Occupation Américaine où le provost militaire homologuait, en quelque sorte, et privait de toute efficacité les décisions de juges à l'esprit indépendant. Cet usage illégal soumet le justiciable à l'arbitraire de l'Exécutif, en dépit même de la signification de ce terme: exécutif. Le mandement exécutoire se suffit à lui-même et s'impose aux policiers et autres géoliers. La République a ordonné.

On comprend encore moins que même avec cet exequatur, des décisions émanant de nos plus hautes juridictions demeurent sans effet, au mépris souvent des libertés individuelles.

L'état d'indigence et de sujétion du système judiciaire enhardit certains élus locaux affranchis de toute retenue, pour se livrer sur la personne de magistrats à des actes d'humiliation jusqu'ici malheureusement impunis.

Il n'est pas jusqu'au vocabulaire des officiels du gouvernement qui ne trahisse le complexe de supériorité du politique par rapport au judiciaire. Nous avons encore en mémoire le mépris public affiché vis-à-vis d'un « petit juge ». Dans le même ordre d'idées il est inacceptable d'entendre de la bouche d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'Etat de la Justice qu'un juge a été convoqué. On convoque un subalterne. Si, comme le veut la Constitution, le juge appartient à un Pouvoir indépendant, égal à l'Exécutif, il peut, tout au plus, être invité. Et même alors on peut se demander pourquoi.

Certaines déclarations des plus hautes autorités de l'Etat relatives à la tolérance zéro, en déclarant d'avance les personnes accusées de certains crimes coupables, peuvent être interprétées comme des pressions indirectes exercées sur les magistrats pour qu'ils escamotent les procédures établies garantissant

le droit de la défense. La Résolution no 2 de la Fédération Interaméricaine des Avocats, adoptée lors de la 37<sup>e</sup> Conférence de cette Fédération tenue à Santo Domingo du 21 au 26 juin 2001, invite, au regard de la tolérance zéro, les avocats et leurs barreaux à défendre de manière vigilante la règle de droit, et à insister sur la pleine application, sans exception, des droits humains fondamentaux proclamés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le Pacte de San José.

## II. LES CHEMINS DE L'INDÉPENDANCE

Le constat que nous venons de brosser est sombre. Faut-il que nous nous résignons à la fatalité d'une justice pauvre et dépendante? La réponse est forcément négative, car il en va de la paix sociale, de la garantie de nos droits individuels et collectifs, et de l'accueil fait aux investisseurs locaux et internationaux. Explorons les chemins de l'indépendance.

### A. La coalition nationale

Avant tout, il nous faut prendre conscience que l'indépendance judiciaire n'est pas seulement l'affaire du gouvernement. L'ensemble des professions judiciaires, des organismes de droits humains et des organisations de la société civile doivent faire leurs exigences et les impératifs de l'établissement d'une magistrature indépendante. La République Dominicaine fournit l'exemple d'une initiative privée qui, sans l'aide de l'extérieur, a réussi à imposer des procédures transparentes de nomination des magistrats, et un statut de la magistrature garantissant son indépendance.

### B.- La réforme du statut de la magistrature

Il est impératif que suite à cette mobilisation, mais petit à petit, et inlassablement, des mesures législatives et administratives soient prises pour faire de la magistrature un véritable pouvoir.

Je ne rentrerai pas à ce moment dans les détails de ces réformes légales, pour ne pas escamoter le dialogue nécessaire. Tout de même j'avancerai quelques idées qui pourront servir de balises et de critères pour atteindre cet idéal.

Il nous faudra tendre à ce que, devenue un véritable pouvoir, la magistrature devienne autonome administrativement et budgétairement. D'où la redéfinition du rôle et des compétences du Ministère de la Justice.

Les magistrats devront bénéficier d'une véritable carrière qui les mette à l'abri des foudres d'un Exécutif capricieux. Il est à nos yeux souhaitable que leur carrière ne soit pas abandonnée aux seules mains de l'Exécutif. Leur sécurité salariale, matérielle et sociale devra être assurée. En ce sens, la composition et les compétences du Conseil Supérieur de la Magistrature devront être élargies.

Des efforts parallèles permettront de doter l'École de la Magistrature d'un curriculum digne de ce nom et enfin d'une loi organique. Le souci de la compétence du magistrat et de son indépendance s'accompagnera de mesures assurant sa responsabilité quant à la manière dont il exercera sa fonction. Il est impératif donc qu'un Code de Déontologie soit adopté.

Beaucoup de choses, toutes ces choses ont déjà été dites dans des colloques, forums et conférences. Des projets de textes ont été préparés qui demeurent enfouis dans des tiroirs.

Une loi a même été votée : la loi du 7 avril 1998 sur la réforme judiciaire<sup>17</sup>. Comme il fallait montrer quelque chose au public, ce texte a été voté. Mais mon commentaire à son sujet sera bref, car l'ensemble de la loi est la plus haute expression du vide qui se puisse concevoir. Ce texte ressemble davantage à un programme qu'à une loi. Qui fait quoi? Avec quel moyens et quels compétence? Quel rôle jouent le Ministère de la Justice ou le Conseil Supérieur de la Magistrature? On pourrait à loisir multiplier les questions auxquelles la « loi » ne répond pas. Par ailleurs que viennent chercher dans une loi sur la réforme judiciaire l'objectif de réglementation des compagnies de sécurité, la structuration de la police nationale ou l'obligation pour tout corps armé étranger de laisser le territoire national? Qui les avait invités? Et qui les invite encore aujourd'hui?

Comme nous le voyons la tâche est urgente. Elle réclame la participation de tous. La qualité de notre justice sera l'aune à laquelle sera mesurée notre civilisation. Elle sera le critère nous permettant d'être qualifié ou d'être éliminé de l'aventure du XXI<sup>e</sup> siècle. Car ainsi que le prévient le titre d'un rapport du Sénat français : « Justice sinistrée; démocratie en danger. »<sup>18</sup> 

<sup>17</sup> Le *Moniteur* no 61, 17 août 1998

<sup>18</sup> H. HAENEL, J. ARTHUIS, *Justice sinistrée ; démocratie en danger*, Ed. Economica, Paris, 1991



FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA

El programa de Estado de Derecho de IFES incluye iniciativas multidisciplinares diseñadas a fin de promover, *inter alia*, independencia, transparencia y responsabilidad judicial. Si bien las prioridades y estrategias varían de país a país, hay una serie de principios que guían todas las iniciativas de IFES en el campo del Estado de Derecho. Ellos son la construcción de coaliciones, las asociaciones entre los sectores públicos y privados, el monitoreo y la participación de la sociedad civil y la educación ciudadana.

IFES y USAID se asociaron recientemente en un proyecto único de investigación global enfocado exclusivamente en temas relacionados con la independencia judicial. Como resultado del mismo, se publicó una guía titulada *Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial (Guía)*. El objetivo de la *Guía* es identificar, organizar y analizar estratégicamente un conjunto de temas vinculados a la independencia judicial. La *Guía* contiene lecciones aprendidas, conclusiones de consenso, e información comparativa generada por cuestionarios globales, capítulos temáticos, seminarios y la contribución *ad-honorem* de numerosos expertos.

Asimismo, IFES ofrece unas **Herramientas de Trabajo de Estado de Derecho** (Herramientas de Trabajo) y una metodología participativa que incluye temas como normas internacionales, consenso, lecciones aprendidas y planes estratégicos.

# La gestión del Proceso de Reforma Judicial: Experiencias y Lecciones

**Cristián Hernández**

*Socio Consultor y Director Ejecutivo del Consorcio de Gestión Judicial.*  
chernand@invertec-igt.com, chernandez@consorciojudicial.com

**Iván Vera**

*Socio Consultor y Gerente General de INVERTEC IGT.*  
*Director del Consorcio de Gestión Judicial.*  
ivera@invertec-igt.com; ivera@consorciojudicial.com

**Javier Martínez**

*Consultor Principal de INVERTEC IGT.* jmartinez@invertec-igt.com



As part of the discussion on how to manage the complex process of change(s) associated with justice system reforms, the authors identify various difficulties that arise in managing one of the four stages of the life cycle of the reforms, and make seven suggestions to help overcome them.

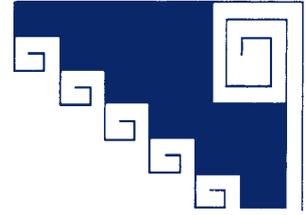
## Introducción

La mayoría de los países de Latinoamérica están en medio de procesos de reforma de sus sistemas de justicia. La relevancia de estos cambios es significativa, pues -en definitiva- la calidad y la oportunidad de la justicia genera condiciones adversas o favorables al desarrollo económico y la competitividad internacional de cada nación.

En la actualidad, la cuestión no es si hacer los cambios o no. El tema de fondo es cómo se hacen. La complejidad de estos procesos de reforma es evidente, debido a la necesidad de verificación del impacto esperado para la población y para los propios operadores del sistema de justicia; el número y características especiales de las instituciones participantes y su cultura organizacional; el monto de los recursos requeridos; y el período de realización de cambios que se extiende por años.

Sin entrar en detalles respecto de los contenidos de estas reformas, este artículo presenta una mirada desde el punto de vista de la gestión global de estos complejos procesos, basada tanto en la comprobación que los autores han desarrollado como consultores de procesos de reforma judicial en ocho países de América Latina, como en la experiencia de diseño y ejecución de otros procesos de reforma en ámbitos distintos del judicial.

Mirar las reformas al sistema de justicia desde el punto de vista de su gestión y compararlas con otros procesos de cambio en el sector público, permite identificar una serie de factores críticos que es necesario tener en cuenta para el logro de mejores resultados.



## Esquema Global de un Proceso de Reformas al Sistema de Justicia

Las reformas judiciales comúnmente persiguen mejorar la administración de justicia en su conjunto o en una determinada jurisdicción como, por ejemplo, la penal.

Los objetivos más comunes son: asegurar el cumplimiento de derechos básicos de la población; mejorar el acceso a la justicia; disminuir el tiempo en el cual el sistema de justicia resuelve un conflicto; generar medios e instancias para que los conflictos sean resueltos antes de constituir una demanda judicial; y mejorar la transparencia en la administración de justicia, entre otros.

Entre los actores involucrados en un proceso de reforma judicial, están los pertenecientes al sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública, policías, abogados litigantes, etc.) y otros tales como el propio Poder Ejecutivo -a través de sus ministerios de Justicia y de Finanzas, en particular-; actores políticos, académicos y sociales. También se cuentan en este grupo los organismos internacionales tales como la banca multilateral y agencias de cooperación técnica y económica para el desarrollo.

Los medios utilizados para llevar a cabo una reforma judicial son diversos y de alto grado de especialización: modificaciones a códigos y leyes; reorganización de las instituciones participantes del sistema de justicia; construcción de tribunales; capacitación de los funcionarios judiciales; incorporación de tecnologías de información en las instituciones, etc.

La forma particular en que se relacionan los actores, con sus objetivos y el empleo de los medios para alcanzarlos, y la gestión de estas relaciones, culminan en procesos de reforma más o menos exitosos.

Teniendo en cuenta el ciclo completo de desarrollo de un proceso de reforma al sistema de justicia, se debe considerar el análisis de las siguientes cuatro etapas:

### 1. Articulación política y generación de consensos para impulsar la reforma

Los procesos de reforma deben tener su sustento en el fuerte consenso de muchos actores para embarcarse en un proceso largo, costoso y no exento de dificultades. No basta la sola apelación al cuidado de los derechos de las personas y los valores apreciados en un país, si no existe real voluntad política de cambio. Para ello, los diversos actores sociales intervinientes deben generar antecedentes y promover iniciativas que muestren, por una parte, las fallas y problemas del actual estado de la administración de justicia y, por otra, las ventajas del cambio. Se deben producir los estudios de diagnóstico y las proposiciones de mejora, así como las respectivas discusiones académicas, sociales y políticas.

### 2. Elaboración de programas y proyectos de reforma

Una vez alcanzado el suficiente consenso para iniciar las reformas, se procede al diseño de un plan para implementarlas. Este plan es un conjunto de proyectos e iniciativas, relacionadas entre sí, que tienen como fin el producir los resultados esperados, con financiamiento propio del país o con una proporción de éste proveniente de la banca multilateral o, eventualmente, de agencias de cooperación internacional.

El diseño de este plan es, en sí mismo, un proceso complejo, pues implica generar acuerdos interinstitucionales en ámbitos tan concretos como: objetivos específicos, metas, participantes y roles de cada uno, plazos, uso de recursos y formas de ejecución. En una primera etapa, el conjunto de actores comparte únicamente el deseo de cambiar el *status quo*, pero nunca es evidente el cómo hacerlo.

En cada uno de los aspectos mencionados habrá limitaciones y diversas opciones, las cuales ocasionarán dificultades en el diseño y en la implantación de las reformas. Por ejemplo, un presupuesto insuficiente puede significar que una o más instituciones del sistema de justicia deban retrasar

el inicio de su “modernización” respecto de las demás entidades del sistema, creando una asimetría que finalmente deteriorará el servicio judicial que reciba la ciudadanía.

### 3. Implantación de las reformas

La ejecución coordinada del programa de reformas se articula a través de una cartera de proyectos en distintos ámbitos. Entre éstos figuran el jurídico <sup>1</sup>, el económico <sup>2</sup>, el fortalecimiento institucional o la creación de nuevas instituciones <sup>3</sup>, la evaluación del impacto en el medio <sup>4</sup>, la incorporación de tecnologías de información, la formación y capacitación de recursos humanos y, eventualmente, las nuevas relaciones contractuales con el personal.

La forma en que se coordina y controla la ejecución de los proyectos en cada uno de estos ámbitos <sup>5</sup> puede adoptar diversas formas. Una opción utilizada es la creación de una única unidad que coordina a todos los actores y proyectos en todos los ámbitos y durante todo el período de ejecución de las reformas. También se suele asignar la responsabilidad a un conjunto de instituciones que ejecutan sus propios proyectos sólo en algunos de los ámbitos identificados y por períodos de tiempo parciales respecto de la duración total del proceso de reformas.

### 4. Evaluación del proceso de reforma

Esta etapa se refiere a la verificación del grado de cumplimiento de las metas de cada uno de los proyectos que conforman el proceso de reforma. Esta evaluación debe ser realizada tanto en el transcurso de la implantación (seguimiento) como al finalizar los proyectos (evaluación ex- post). Normalmente, esta cuarta etapa es el eslabón de la cadena que nunca llega a existir en los procesos de reforma judicial. Esta omisión es bastante lamentable, pues bien se justifica presupuestar un 1% del financiamiento total de la reforma para evaluar en qué medida se están

alcanzado los resultados esperados. La utilidad de contar con una evaluación sistemática y en profundidad permite sustentar la formulación de futuros programas de reformas, para abarcar otros aspectos del sistema de justicia o para profundizar en aquellos ya iniciados.

### Algunas dificultades en las distintas etapas de desarrollo de las reformas

Sobre la base de la experiencia de los autores y la comparación con otros procesos similares en el sector público, y usando la distinción de etapas en los procesos de reforma, se enumeran las dificultades más recurrentes.

**a)** En la etapa de articulación política, no siempre se dispone de diagnósticos completos de la situación que se desea superar, que incluyan el suficiente respaldo cuantitativo para sentar las bases de una discusión informada. Por ejemplo, es distinto discutir sobre la pertinencia de la reforma procesal penal sabiendo que más de la mitad de las personas que componen la población penal de un país está siendo procesada y no ha recibido aún condena, que no sabiéndolo.

Cuantificar los hechos permite involucrar a otros actores sociales en la discusión, no circunscribiendo la misma a un número reducido de actores, lo que conspira contra la suficiente acumulación de consenso para iniciar la reforma.

**b)** La labor de concertar intereses diversos para impulsar las reformas requiere que alguno de los actores (gubernamentales, políticos, sociales, académicos, etc.) tome el liderazgo en esta etapa, convocando a los restantes y generando las condiciones para pasar a la siguiente. En esta etapa, la ausencia de liderazgo, o bien la existencia de un liderazgo mal concebido, es otra de las dificultades recurrentes.

<sup>1</sup> Modificación del marco legal. Algunos ejemplos son las modificaciones a códigos procesales, leyes orgánicas de las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública, más recurrentemente), etc.

<sup>2</sup> Fuentes y usos de los recursos que significarán la implementación de las reformas, análisis del costo-beneficio de diversos proyectos (incluso del programa global de la reforma), entre otros.

<sup>3</sup> Para las distintas instituciones, las reformas generalmente tocan ámbitos tales como: planificación estratégica, diseño e implementación de nuevos modelos de gestión, estructura organizacional, diseño o rediseño de procesos de trabajo (por ejemplo, en Tribunales y áreas de apoyo), definición de perfiles del personal necesario, planes de capacitación, sistemas de control de gestión, y diversas herramientas de gestión.

<sup>4</sup> Las nuevas relaciones que se establecen entre el sistema de justicia y la ciudadanía, por ejemplo, a través de la creación del sistema de escabinos como parte del nuevo proceso penal. Otro ejemplo es la modificación en el tratamiento de la libertad de las personas acusadas de algún delito.

<sup>5</sup> Lo que no quiere decir que necesariamente se deben ejecutar proyectos simultáneamente en cada uno de los ámbitos descritos.

Por ejemplo, para una reforma procesal penal confluyen los intereses de aumentar los niveles de seguridad de la población, con aquellos de velar por los derechos humanos de los acusados, los que, en algunos casos, aparecen ante la opinión pública como divergentes.

Si no surge una institución que asuma el liderazgo, articulando y convocando a los restantes actores relevantes del sistema, puede que nunca se llegue a iniciar un proceso de reformas, o si éstas se inician estarán limitadas por el alcance que le den el grupo de actores que finalmente pudo iniciarlas. Cabe señalar que este liderazgo no siempre ha surgido del propio Poder Judicial, aunque existen casos en América Latina en los que esto sí ha ocurrido.

**c)** Mantener los equilibrios de intereses y expectativas entre los diversos actores de las reformas es clave, pues se enfrentan interrogantes tales como: ¿quién representará los intereses de los usuarios del sistema de justicia?, ¿es el propio Poder Judicial el llamado a desempeñar este rol?. En contrapartida, ¿es el gobierno de turno el llamado a definir los alcances y la afectación de recursos asociados a las reformas?.

Un tema no menor es también el balancear la participación activa de los operadores del sistema de justicia, pero evitando al mismo tiempo producir situaciones de privilegios en comparación con otras áreas laborales

Otras complicaciones se producen en la compatibilización de las prioridades de los financiadores de las reformas con los intereses y ritmos de implantación deseados por el gobierno de cada país, dado que éstos no necesariamente coinciden.

No hay una única forma de enfrentar los temas expuestos pero, sin duda, mientras exista mayor acuerdo y discusión entre todos los involucrados durante las primeras dos etapas del ciclo de reforma, se podrán esperar menores dificultades en la etapa de implantación.

Por otro lado, si las discusiones sobre estos temas no se dan, y las respuestas están dadas sólo por quienes elaboran el plan de reformas, tarde o temprano aquellos actores que no fueron tomados en cuenta, harán manifiestos sus puntos de vista en la forma de una oposición agresiva a todo cambio.

**d)** Otra dificultad genérica es la coordinación de las instituciones y de los proyectos del plan de reformas. Por ejemplo, para la implantación de la reforma procesal penal, es común un desfase entre los proyectos de cambio de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público. Si este último tiene problemas para atender su demanda, la resolución de conflictos podría seguir siendo lenta según la percepción de la ciudadanía.

Dentro del mismo Poder Judicial, la implantación de nuevos modelos de organización de los tribunales (por ejemplo, con oficinas que presten servicios comunes a todos los tribunales de un determinado circuito judicial), está condicionada muchas veces por la ejecución de proyectos de infraestructura. Otro ejemplo, es la necesidad de contar previamente con una cuantificación de la demanda real a satisfacer y las variables que componen tal demanda, antes de definir el número de jueces, fiscales y restantes funcionarios del sistema judicial.

Esta muestra de problemas de coordinación pone de manifiesto la necesidad de un enfoque global e integral de todos los componentes y proyectos del plan de reformas.

**e)** En el caso particular de la administración de programas financiados entre el gobierno local y la banca multilateral, existen otras dificultades.

En primer lugar, la dependencia jerárquica de la unidad coordinadora del programa de reformas. Indudablemente el estar en condiciones de administrar un volumen de recursos relevantes, otorga un poder deseado a quien lo ejerza.

En segundo lugar, la conformación de los equipos técnicos que actuarán como contraparte de los proyectos que se contraten con terceros, generalmente consultores especialistas en diversos ámbitos, pues se requiere una contraparte con los conocimientos necesarios y la dedicación de tiempo suficiente para no convertirse en un cuello de botella en la marcha de los proyectos.

En tercer lugar, el proceso de ejecución presupuestaria de los fondos que financian el programa está comúnmente regulado por la burocracia gubernamental, dentro de la cual las contralorías generales de los países tienen tiempos de respuesta

que en muchos casos conspiran con la ejecución de los proyectos, al introducir atrasos considerables en los trámites.

En cuarto lugar, la ejecución presupuestaria también está sujeta a la aprobación del presupuesto fiscal de cada país, por lo que las demoras en la discusión legislativa respecto a su aprobación, inciden directamente en el atraso en la ejecución de pagos, que puede afectar la ejecución técnica de los proyectos.

Finalmente, la falta de continuidad de los equipos que actúan en la coordinación de los proyectos, debido a los cambios de gobierno. La ejecución de los proyectos se ve retrasada artificialmente porque las unidades coordinadoras de proyecto cambian su personal, y la ejecución se posterga hasta que el nuevo gobierno decide qué hacer con los créditos ya en marcha o en negociación.

**f)** En la etapa de evaluación, se adolece muchas veces formalmente de ésta. El saber si se alcanzaron los resultados e impactos esperados y qué elementos influyeron sobre éstos, es fundamental para iniciar en el futuro otros procesos de reforma al sistema judicial, y para comparar la conveniencia de seguir destinando recursos y esfuerzos a este sistema, dadas las necesidades en áreas tales como salud, educación y vivienda.

Al igual que para la etapa de articulación política, es necesario contar con una cuantificación de elementos sustantivos para otorgarle a la discusión y debate del impacto de las reformas el sustento técnico adecuado.

### Algunos elementos para superar las dificultades en la gestión del proceso de reformas al sistema de justicia

Los siguientes elementos pueden ayudar a enfrentar y solucionar las dificultades expuestas:

**a)** Enfoque holístico e integral en todas las etapas del desarrollo de las reformas. Significa concebir el proceso de reformas globalmente, con la reflexión de las consecuencias que cada uno de los proyectos de cambio tiene sobre el resto, procurando desarrollar equipos multidisciplinarios y coordinados.

Lo contrario podría significar duplicación de esfuerzos, dilapidación de recursos y pérdidas de tiempo innecesarias.

**b)** Correcta localización del liderazgo. El liderazgo en las distintas etapas del ciclo de vida de las reformas puede variar pero, al menos, debe estar claro. Por ejemplo, una reforma podría ser articulada por una entidad académica, que logra concitar los intereses y deseos de otros actores. Posteriormente, la concepción de un plan global de las reformas puede ser guiada por el Ministerio de Justicia, y la implantación puede estar radicada en el Poder Judicial, el Ministerio Público o las policías, entre otros, pero siempre con un grado de coordinación entre éstas que no haga necesaria la intervención de un tercero.

**c)** Desarrollo de una base cuantitativa y cualitativa conocida para la medición del avance del proceso y de los impactos alcanzados, junto con los instrumentos adecuados. La carencia de esto, genera el riesgo de caer en un juego de opiniones poco fundadas que no son funcionales para el avance o, incluso, el perfeccionamiento del programa de reformas.

Si se compara el sistema de justicia con el sector salud, en éste último la población tiene una noción de los impactos esperados de los programas masivos de vacunación, o de la modernización del sistema hospitalario estatal, pues existe una comunidad relevante que discute sobre antecedentes cuantitativos, con eco en los medios de comunicación masivos, cuestión que no ocurre con la misma fuerza para el caso del sistema de justicia.

**a)** Formación de una masa crítica de personas e instituciones que participen activamente del debate en torno a las reformas. Esto permite no dejar la discusión de temas relevantes circunscritas exclusivamente a la comunidad jurídica, que es donde hoy está radicada esta discusión.

**b)** Acción permanente y deliberada de movilización de los recursos humanos hacia el logro del cambio en la cultura de las organizaciones. No basta con acciones puntuales o transitorias de difusión o, incluso, de capacitación. Es necesario una gestión permanente que incluya elementos tales como la capacitación continua, los sistemas de evaluación de desempeño e incentivos, la carrera de los funcionarios, entre otros. Lo que se persigue finalmente es modificar el

conjunto de hábitos y costumbres asociadas al desempeño laboral, en un sector particularmente refractario a este tipo de cambios.

**c)** Acción continua de comunicación a la opinión pública. Es la gestión permanente de difusión del proceso, sus logros y avances, con el fin de generar el respaldo político para enfrentar las dificultades que se presenten. Estas incluyen la pérdida de entusiasmo de la opinión pública y de la clase política, al no ver rápidamente cambios significativos y sí visualizar grandes inversiones que pudiesen tener usos alternativos valiosos.

**d)** La persistencia del esfuerzo más allá de las vicisitudes políticas del país. Finalmente, aunque los anteriores aspectos se cumplan, si no hay una voluntad política más allá de los cambios en la conducción del gobierno, que respalde las reformas y mantenga los esfuerzos en el tiempo, todo podría fracasar.

Sin embargo, este respaldo ante cambios de gobierno no es sólo producto del azar, sino que la misma existencia de los seis elementos ya mencionados facilitan el mantenimiento del respaldo político y de la opinión pública. ☞

---



# UN MODELO Y UNA MEJORA PARA LOS TIEMPOS PROCESALES DE LA JUSTICIA CIVIL ARGENTINA

Humberto Quiroga Lavié y Ricardo Miró

*Humberto Quiroga Lavié es representante de las Universidades Nacionales en el Consejo de la Magistratura de la Nación, quirogalavie@hotmail.com*

*Ricardo Miró se desempeña como matemático en el Area de Procesamiento de Datos del Consejo de la Magistratura de la Nación, rmiro@sion.com*



In this article, the authors describe, apply, and thereby promote the adoption of the ISO 9002 quality regulations in judicial administration. Using specific techniques, such as the concentration of resolutions and others generally related to quality management, they obtain concrete results that reduce the average processing times by 30% or more, as measured by statistical methods in order to contrast hypothesis common in this type of work. In accordance with the theoretical focus applied, based on systems theory, they briefly discuss the underlying mathematical model of management.

## 1. Introducción

Desde hace tres años, el equipo de la representación académica en el Consejo de la Magistratura de la Nación ha trabajado en la aplicación de las normas de gestión de calidad ISO 9002, a pedido del Juzgado Nacional Civil N° 94, cuya titular es la Dra. Cecilia Yolanda Federico. Esta labor permitió, además, decantar críticamente los resultados parciales obtenidos y ajustarlos a través de un modelo matemático de gestión de calidad que actualmente está en pleno desarrollo.

La gestión de calidad implica el estricto cumplimiento de ciertas normas, que la ingeniería organizacional ha denominado ISO 9002, construyéndose las mismas con la intervención necesaria de todos los integrantes del grupo de trabajo judicial.

La tradicional ineficiencia de las oficinas administrativas -en nuestro caso, de las oficinas judiciales- es directa consecuencia del actuar de acuerdo con *reglas* pero nunca de acuerdo con *resultados*. Desde el punto de vista axiomático dado por la teoría weberiana, aceptada universalmente como doctrina de diagnóstico suficiente, se puede decir que el punto focal de la enfermedad a ser curada es el comportamiento rutinario, sin toma de conciencia de lo que se está haciendo, con la inevitable consecuencia de que seguir trabajando así, lejos de generar eficacia en la gestión, tiene como necesario resultado el incumplimiento de los objetivos buscados por los propios reglamentos estrictamente aplicados.

Estamos tratando de señalar dónde está la clave de la gran paradoja denunciada por Weber: *sin burocracia no hay gestión administrativa posible*. Es decir, que no hay otro camino para buscar eficiencia -con burocracia-, en la medida en que se opere sin toma de conciencia acerca de los resultados.



El aporte que nosotros visualizamos, como consecuencia de la aplicación de sistemas de gestión de calidad aplicando reglas ISO, es haber encontrado el remedio concreto para desburocratizar, *sin suprimir la oficina administrativa llamada burocracia*. Lograr que el trabajo a código no sea una enfermedad, sino el funcionamiento normal del sistema dado por la oficina judicial, es el objetivo básico. Las prácticas administrativas, como modo de implementar los códigos de procedimientos, tienen que convertir las prácticas inconscientes generadoras de frustración, en reglas prácticas plenamente conscientes, generadoras de incentivos para la motivación activa. Se trata de lograr que todos aquellos que intervienen en la gestión judicial (jueces, funcionarios, empleados, partes que litigan y los abogados), se sientan construyendo en común la resolución del conflicto, de modo tal de ir dejando conformes diariamente al grupo de trabajo judicial y a la sociedad involucrada.

Resulta fundamental incluir en el tema de los incentivos a todos aquellos que se encuentran involucrados en la gestión de calidad de un tribunal de justicia, por cuanto esta cuestión ha sido tradicionalmente no considerada como un tema central de la reorganización administrativa. El encuentro de los incentivos de todos los operadores del sistema judicial, es un realimentador del buen funcionamiento judicial. Esto implica que, si ello no se logra, será muy difícil modificar el muy bajo consenso que tiene el funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país.

De nada valdrá resolver rápidamente las causas, si la desburocratización se produce solamente en términos del tiempo del proceso, y no en términos de evaluar la calidad jurídica y axiológica de las decisiones judiciales. Pero tampoco se trata de una buena sentencia, lograda en tiempo real y útil, sino del grado de aceptabilidad de la misma, del acuerdo obtenido por parte de quienes litigan y de sus abogados.

El reconocimiento del usuario es clave para mejorar el consenso social sobre el funcionamiento del sistema de justicia. Ese reconocimiento genera una gratificación de gran valor que está predicada en el mismo preámbulo de la Constitución respecto del afianzamiento de la justicia. Entonces, a los incenti-

vos del grupo de trabajo judicial, obtenidos como consecuencia de ser actores y promotores de las reglas de calidad, se le suma el incentivo de ser reconocidos por los destinatarios del trabajo. Se trata también de cómo lograr inteligencia emocional en la configuración de las conductas humanas, exactamente lo que nunca hizo la burocracia. Por eso es que tenemos que destacar el gran aporte de la ingeniería de la organización a la dignificación del trabajo.

Una educación de gestión de calidad en términos de educación emocional implica integrar junto con los ingenieros de la educación, a psicólogos, pedagogos y capacitadores, en aquello que resulta más difícil en las relaciones humanas: acoplar las diferencias que tenemos cada uno de los hombres y convertir las de energía negativa en positiva, en un proceso de verificación permanente de control de gestión de sumas, de encuentros, y no de desencuentros. Es decir, producir una suerte de evaluación del humor grupal que, cuando es positivo, tiene por resultado sacar fuerzas de flaquezas.

Resultará también muy importante que los tribunales que adopten el sistema de gestión de calidad realicen una apertura comunicacional hacia los usuarios del sistema: las partes y a sus representantes en juicio, que son los abogados. Es preferible realizar encuestas sectoriales a estos últimos, porque ello aumenta la probabilidad de conseguir resultados fecundos, a partir de las ideas que propongan. Ese método también permite la comparación de las diversas propuestas, dinamiza la gestión e impulsa la creatividad. Esto se puede hacer hoy a través de la tecnología informática que genera realimentación para la gestión de calidad. Sin un bucle de retorno generado por la participación de los abogados, este tipo de gestión nunca se logrará.

Otras alternativas de participación son: la realización de audiencias públicas, la instalación de buzones de ideas en los juzgados, y la difusión de las propuestas en gacetillas elaboradas en el mismo juzgado y distribuidas a los profesionales para que se informen, instándolos a participar.

En consecuencia, el diseño de los aspectos básicos de la gestión de calidad implica lo siguiente:

a) ser protagonista activo en la formulación de reglas de lo cotidiano;

b) enriquecer permanentemente la información sobre lo que se está haciendo y sus resultados;

c) tomar conciencia sobre lo que se cumple y sobre lo que no se cumple, y sobre el costo y el beneficio de los cumplimientos o de los incumplimientos;

d) hacer del control no un castigo sino una satisfacción de estar cumpliendo con aquello que queremos y no con aquello que no queremos;

e) aprender a hacer los registros necesarios, suprimiendo los innecesarios;

f) estar siempre abierto a la información de los usuarios, sobre todo en cuanto al nivel de conformidad o disconformidad que ellos expresen, con el objeto de suprimir la brecha que pudiera existir;

g) convertir el trabajo grupal en una actividad de entrenamiento y reentrenamiento permanente;

h) conocer no solamente lo que a cada uno le corresponde en su puesto de trabajo, sino lo que les corresponde a los demás, y estar en condiciones de suplirse recíprocamente;

i) aprender a adaptarse a las diferencias que necesariamente tendrán los integrantes del grupo de trabajo judicial y encontrar en ese aprendizaje una gratificación especial, en la medida en que ello implique el reconocimiento mutuo entre los integrantes del grupo, en función de la valoración de los resultados que se están obteniendo;

j) aprender a que toda regla de conducta, tanto la de gestión de calidad como la jurídica, no puede regular la totalidad de la conducta humana, es decir, que siempre hay campo para la discrecionalidad y para la creación. Por no ejercer poderes discrecionales, la gestión judicial se desentiende de resultados, se burocratiza, se paraliza en su funcionamiento;

k) en un sentido correspondiente con lo dicho, el grupo de trabajo debe entender que normas de tan amplio potestamiento a favor de la gestión jurisdiccional de los jueces, como lo son los artículos 34 y 36 del Código de Procedimiento, son tanto una invitación permanente del grupo de trabajo al ejercicio de la actividad jurisdiccional, como un camino activo a la gestión de calidad que se ha puesto en funcionamiento;

l) tener en claro de que la autonomía de gestión no significa suprimir el ejercicio del liderazgo, que por imperio de nuestro sistema jurídico está a cargo del juez: la gestión de calidad no implica el establecimiento de la anarquía, sino el aprovechamiento de toda la energía disponible.

## 2. Coincidencias de enfoque y antecedentes históricos

Ciertamente, un juzgado es una entidad compleja. A primera vista, tal como ya se dijo, tal entidad parece muy alejada de su eventual descripción matemática. Sin embargo, es perfectamente factible estudiarla desde el punto de vista del flujo de expedientes que inciden sobre él y emergen también de él. Este tema, así encarado, pertenece al campo de estudio definido por una disciplina matemática de fuerte connotación estadística llamada *teoría de colas* [4], [5], [10]. Dentro de esta extensa disciplina, cabe consignar el aporte de uno de sus capítulos más activos: la *teoría de las cadenas de Markov* [6] como así también la *teoría de las redes de Jackson* [5], que resultan estar englobadas por el macro esquema general provisto por la *teoría general de los sistemas* [2].

Resulta llamativa la coincidencia semántica que se verifica en los autores consultados cuando abordan precisamente el aludido concepto de *sistema*, ya sea desde el punto de vista de la política y del derecho organizacional [8 a], [8 b]; o bien desde el punto de vista de las estructuras matemáticas de carácter estocástico [5], [6].

Los antecedentes históricos de esta coincidencia son elocuentes. Datan como mínimo desde de 1837, cuando el matemático Simeon Denis Poisson (1781,1841) [1], fue comisionado por la magistratura parisina para proponer alguna solución al problema planteado por las largas colas generadas ante los juzgados locales. Éstos, tras el alud de demandas de todo tipo verificadas luego de la extinción del imperio napoleónico, vieron súbitamente superada su capacidad normal de gestión tribunalicia. Poisson concentró su estudio en la tasa de ingreso de expedientes  $\lambda$  y su influencia sobre la magnitud de la *probabilidad en el arribo de  $n$  (ninguno, uno o más) expedientes a la mesa de entradas de un juzgado durante un intervalo de tiempo predefinido  $t$* , probabilidad que habitualmente se designa con el símbolo  $Pn(t)$  y que se expresa así:

$$P(t) = \frac{(\lambda t)^n}{n!} e^{-\lambda t}$$

Con esto, introdujo lo que actualmente se entiende por *distribución de Poisson*, ley probabilística básica que hoy día figura en cualquier texto inicial de la teoría de probabilidades. El descubrimiento de esta distribución tiene entonces un claro origen administrativo judicial, tal como es deducida matemáticamente por el autor en su obra *Recherches sur la Probabilité des Jugements en Matière Criminelle et en Matière Civile* (Poisson, S. D., Paris, Bacheleer, 1837) [7].

Más de medio siglo después de Poisson, hacia 1917, el ingeniero electricista danés A.K. Erlang, publicó un trabajo en donde analiza la saturación verificada sobre las centrales telefónicas de la ciudad de Copenhague [11], un fenómeno que al menos como aproximación inicial, es matemáticamente indistinguible del discutido por Poisson respecto del arribo de expedientes a una cola judicial.

### 3. Características básicas del modelo: El régimen transitorio y el régimen estacionario

Al comenzar el estudio de un fenómeno natural, frecuentemente salen a relucir dos circunstancias muy ligadas entre sí:

- a) Que el fenómeno es demasiado complejo.
- b) Que, por lo tanto, no se tiene la menor idea de cómo encarar su descripción matemática.

Surge entonces la necesidad operativa de desglosar el problema planteado en lo que se entiende son sus elementos característicos, con el fin de establecer, por lo menos, qué tipo de aproximación es posible aplicar a partir de tal tarea previa.

Una pregunta clave es ésta:  *fijado un instante arbitrario, ¿cuántos expedientes existen en un juzgado?* Se analizará la respuesta utilizando dos esquemas que poseen diferente grado de complejidad.

a) Simplificando la cuestión al máximo, se sugiere pensar un juzgado como un recinto físico donde llegan expedientes de acuerdo con una tasa constante de l unidades/día. La simplificación incluye suponer que el flujo de expedientes no se realiza de manera aleatoria, sino determinística. Los expedientes ingresarán y recorrerán el juzgado de manera equiespaciada en el tiempo, tal como lo señalan las dos figuras siguientes, 1-a y 1-b.

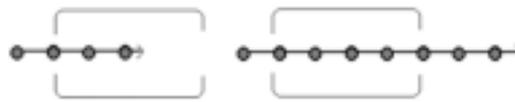


Fig.1-a. Comienzo del proceso: el sistema está en régimen transitorio.

Fig.1-b. El proceso se ha equilibrado, estando en régimen estacionario.

Tal como se desprende de las figuras 1-a y 1-b, la respuesta dependerá del instante elegido. Es decir, si tal instante se elige cuando el proceso de ingreso de expedientes ha comenzado hace “poco” (Fig. 1-a) o bien hace “mucho” (Fig. 1-b).

Sea  $T$  el tiempo que tarda un expediente en atravesar el juzgado.

Si se desea averiguar la cantidad de expedientes presentes en el recinto, antes de que egrese el primero de ellos ( $t \leq T$ ), la cantidad de expedientes  $Q(t)$  estará dada por la función lineal:

$$Q(t) = \lambda t, \quad \text{para todo } t \leq T$$

Por otra parte, si se desea determinar la cantidad de expedientes presentes en el recinto cuando el sistema está plenamente operativo, es decir, luego de que haya emergido el primer expediente ( $t > T$ , figura 1-b), la cantidad de expedientes presente será constante, no dependiendo ya del tiempo, y estará dada por la cantidad

$$Q = \lambda T, \quad \text{para todo } t > T \quad (2)$$

La solución dada en (1) depende visiblemente de  $t$ , y describe una realidad que terminará en algún momento. Se trata del *régimen transitorio* asociado con el sistema en estudio. Por otra parte, la solución dada por (2) no depende ya más de la variable temporal  $t$ , y describe el *régimen estacionario* para el mismo sistema. Normalmente, se considera que la vigencia del régimen transitorio es mucho menor que la vigencia del régimen estacionario. Esta distinción es esencial en las soluciones propuestas por la teoría de colas para situaciones judiciales que están más acordes con el mundo real.

En general, las leyes dinámicas de los regímenes transitorios son más complicadas que las leyes que gobiernan los regímenes estacionarios. El tiempo durante el cual tiene vigencia una solución transitoria se

llama *tiempo de relajación* o *tiempo de asentamiento* (“settling time”) [6]. Determinar su valor, según los casos, puede ser una tarea considerablemente complicada. Tal como se comprenderá, el tiempo de relajación del sencillo sistema descrito por la figura 1-a es simplemente  $T$ .

b) El siguiente nivel de complejidad para la pregunta considerada consiste en tomar a un juzgado tal como es en la realidad, es decir, una red de escritorios con funcionarios judiciales de varios niveles jerárquicos que analizan y actúan sobre los expedientes según su orden de llegada. De acuerdo con su naturaleza (sucesiones testamentarias o *ab-intestato*, cobro de sumas de dinero, divorcios, etc.), los expedientes seguirán trayectorias distintas, pero que están determinadas en cada caso. La salida del expediente del recinto se verifica, por ejemplo, cuando el juez emite sentencia. La situación para el régimen estacionario, está ilustrada en la figura 2.

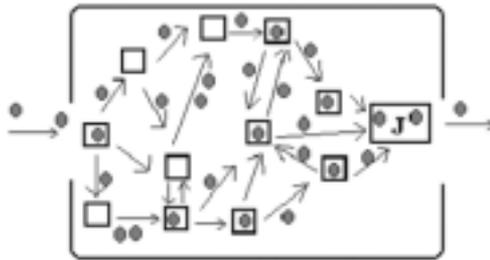


Fig.2: Situación real del flujo de expedientes en un juzgado con régimen estacionario.

Dado el nuevo esquema, consideremos ahora la respuesta que se puede brindar para la pregunta formulada. Si bien no parece posible dar una solución exacta a la pregunta que se está analizando, sí es posible establecer la cantidad media de expedientes que existen en un instante dado. Para tal fin, considérese que ahora  $T$  es la vida media de un expediente, que  $\lambda$  es la tasa media de ingreso de expedientes y que  $Q$  es la cantidad media de trámites existentes. En la experiencia real, estas cantidades se determinan con todos los recaudos estadísticos del caso y distan mucho de ser independientes entre sí. Bajo las hipótesis dadas, se verificará que:

$$Q = \lambda T \quad (3)$$

igualdad que se conoce como *Ley de Little* [5], [6], y que formalmente es muy parecida a la igualdad (2).

Sin embargo, hay algunas salvedades. Las cantidades que figuran en (1) son determinísticas. Proviene de una función lineal bien definida *a priori*. Por el contrario, las cantidades que figuran en (3) son *valores medios de variables aleatorias discretas* [9].

Desde el punto de vista histórico, resulta interesante observar que el problema planteado por el “juzgado determinístico” de la figura 1-b puede muy bien resolverse con los elementos matemáticos que se encuentran ya en el papiro egipcio de Rhind, (año 3000 a.C.), cuando éste describe y aplica esencialmente lo que hoy se conoce como *regla de tres simple*. Ahora bien la respuesta (3), dada al problema equivalente para el “juzgado real” de la figura 2, recién pudo ser completamente fundamentada unos 5000 años después de que fuera escrito el papiro citado, a partir del artículo presentado por el matemático norteamericano J. Little en 1961, donde (3) se analiza rigurosamente, a la luz de la teoría asociada con la moderna estadística matemática [5].

#### 4. Las bases del sistema de gestión de calidad

Debemos asumir que la gestión de calidad en el servicio de Justicia depende del dominio de las relaciones humanas por parte de *todos los operadores del tribunal*, no solamente por parte del juez. La relación humana genera una expectativa de asistencia o abandono, de interés o indiferencia, y ello constituye la grama misma del consenso o del disenso que genera el servicio. En nuestro país, las expectativas sobre el desempeño de la Justicia son negativas. Las encuestas lo dicen a diario: hay que cambiar la relación de trato, condición fundamental para lograr consenso también en la aceptación del resultado final que tienen los juicios.

Esa artesanía de vida que es el trabajo, debe estar sometida a reglas de previsión, de seguimientos de procesos -para ello están las ISO 9002-, pero también debe estar sujeta a una capacidad de respuesta que proviene de la creatividad del funcionario ante lo nuevo. Y lo nuevo es de todos los días, pues la gente cambia cotidianamente y es diferente.

Es por ello que el servicio de justicia debe prestarse en forma personalizada, que el servicio se cumpla de acuerdo a reglas usuales, pero también con cintura creativa frente a lo nuevo; que el servicio se satisfaga

en forma completa e integral, por sectores, por etapas, para salir del paso; que los plazos no cuenten; que el trato resulte gobernado por la indiferencia; que no haya sonrisas y tolerancia en la dura realidad que a todos nos toca sobrellevar. Los abogados tendrán que hacer también cursos de gestión de calidad, pues ellos prestan el servicio, como si fueran jueces, o como si fueran funcionarios cuando concurren a los tribunales.

Debemos asumir que el servicio de justicia no es un fenómeno intangible, inverificable, que se nos va de las manos, lleno de misterio. Por el contrario, es observable y verificable, porque está a la luz del día. Lo sufrimos o gozamos, generalmente lo soportamos, de forma tal que podemos identificarlo y medirlo. Animémonos a hacer encuestas en tal sentido y tendremos una idea más concreta de lo que estamos diciendo. No es difícil identificar un tribunal con mala calidad en la atención del servicio. No digamos que esa es la razón por la cual los tribunales no quieren adherir a la experiencia, pues entonces el diagnóstico estará concluido: nunca mejoraremos la calidad de la gestión judicial.

Se debe conocer con precisión el pensamiento de los abogados, atender sus puntos de vista vinculados al trato recibido, escuchar sus propuestas. Los trámites deben ser sencillos y fiables; los retrasos se deben ir suprimiendo en la medida de lo posible; los tiempos de espera deben estar referidos a situaciones objetivas, siempre hay que medir el tiempo global que lleva la conclusión de cada trámite y de cada etapa del juicio. Un punto central es que el tribunal tenga capacidad para dar respuesta a situaciones imprevistas.

Es por ello que la gestión de calidad debe contar, en forma permanente, con *estadísticas sobre su desempeño*. conocer cuál es el porcentaje de quejas por retrasos en cada trámite; cuál el de los abogados satisfechos e insatisfechos; saber si prevalece la lentitud o la rapidez, la premura improvisada o la prudencia ponderada. No se puede actuar ignorando que se han cometido errores o reiteraciones de trámites innecesarios. Tener presente siempre que calidad es el cumplimiento de las especificaciones (Crosby), es decir, que cada funcionario debe saber muy bien qué, cómo y cuándo tiene que realizar su trabajo, para hacerlo predecible para sí mismo y para los demás y, por lo tanto, controlable. Con que un sólo integrante del grupo de trabajo se equivoque, el resultado de la gestión resultará insatisfactorio.

El tribunal que aplique un sistema de calidad no puede conformarse con haber logrado un resultado de buena eficacia en un momento dado. Por el contrario: no es completo dicho sistema sino lleva incluida la mejora permanente. Una vez recogidos los resultados obtenidos, la información analizada debe servir para introducir cambios dirigidos a mejorar la gestión, así como a definir nuevos objetivos del tribunal, ajustando los existentes. Estamos cumpliendo con el famoso “bucle de calidad” postulado por Edward Demming.

Las necesidades de las partes y de sus abogados están en relación directa con la complejidad de cada juicio o de cada trámite. Las reglas ISO nos indican los puntos clave a ser tenidos en cuenta para lograr que el tribunal funcione con gestión de calidad, pero sus especificaciones no son constrictivas, sino una suerte de recomendaciones para realizar con eficacia y bajo control los procesos en curso. Las reglas son las elaboradas por el grupo de trabajo. Se codifican en instructivos, previa preparación de un manual de calidad que fije las responsabilidades de cada funcionario y las etapas de cada proceso, así como los documentos que deben elaborarse y los archivos que los deben almacenar.

El sistema documental se debe realizar a partir de una estructura jerárquica: en un primer nivel se organizan los documentos base que indican el campo de acción del tribunal y sus objetivos. De ese modo se forma el denominado *manual de calidad*. En un segundo nivel se establecen los procedimientos generales que describen los métodos de trabajo del tribunal. En este nivel se deben indicar los objetivos del grupo de trabajo, el alcance o ámbito de aplicación, las responsabilidades de cada sector del tribunal, las definiciones de los conceptos utilizados, el orden cronológico de las actividades, las referencias documentales o normativas a ser utilizadas, los anexos donde se indiquen los diagramas de flujo que conforman cada actividad y los registros que utilizará el tribunal para ejecutar los procedimientos. Finalmente, en el tercer nivel documental deben incluirse, en forma analítica, los procedimientos específicos de trabajo y las instrucciones complementarias para llevarlos a cabo.

El funcionamiento del sistema de calidad debe ser conocido a la perfección por cada funcionario del tribunal. No se llega a la calidad a partir del desconocimiento integral de la gestión y del sistema que lo

gobierna. La falta de información en tal sentido conducirá a un elevado número de errores y a una gran confusión en el grupo de trabajo.

## 5. El manual de calidad y los procedimientos

Cada funcionario judicial debe saber qué, cómo y cuándo debe realizar su trabajo, de forma tal de hacerlo predecible, a los efectos de poder controlarlo. Si un músico se equivoca en una orquesta, es obvio que se equivoca toda la orquesta. Si no hay sincronía, no habrá gestión de calidad judicial. El manual de calidad debe indicar las especificaciones o estándares de trabajo que deben ser cumplidos para lograr los objetivos buscados.

Nos enseña Eugenio D' Ors que "entre dos explicaciones debemos elegir la más clara, entre dos formas, la más elemental y entre dos expresiones, la más breve". Se trata de un buen consejo a ser seguido en la redacción del manual de calidad por parte del grupo de trabajo, cosa que se hará con el apoyo de los capacitadores. No debemos documentar las actividades banales, sino sólo aquellas que pueden tener influencia directa o indirecta en la calidad de la gestión. Si queremos configurar al grupo de trabajo judicial como una familia, y ello es encomiable, lo deseable es que todos participen en la elaboración del manual. De ese modo se fortalece la sensación de pertenencia, se incrementa el reconocimiento mutuo y aumentan las gratificaciones individuales, evitando brazos caídos en la gestión del tribunal.

Una vez elaborado el primer borrador del manual, se lo debe someter a una fase de lanzamiento, previa consulta con todo el personal involucrado, a efectos de recibir sugerencias de modificación. Deberá existir un responsable de la aprobación formal del documento, el juez, el secretario o el pro-secretario, según fuere el nivel del manual que se aprueba. Las revisiones pueden ser solicitadas por cualquier funcionario.

Será muy importante identificar y gestionar los diferentes procesos que se encuentren interrelacionados. Los documentos indicados en el manual deben reflejar con claridad la forma de trabajar. La ejecución de los procedimientos también debe estar especificada en el manual. Nunca el diseño es lo mismo que su ejecución. Recomendamos lo siguiente:

a) identificar con claridad los procedimientos necesarios para que la gestión en el tribunal sea de calidad;

b) establecer la secuencia de esos procedimientos y su interacción;

c) determinar los métodos y criterios para asegurar que los procedimientos sean efectivos, así como el modo de controlarlos;

d) asegurar que siempre esté disponible la información necesaria para lograr apoyar el funcionamiento de los procedimientos, así como su seguimiento;

e) medir la realización de los procedimientos e implantar las acciones necesarias para lograr que se cumplan los resultados planificados, así como la mejora continua de los mismos;

f) indicar los documentos necesarios para que el tribunal pueda funcionar adecuadamente, de acuerdo al modelo de gestión de calidad. No puede obviar el plan, ni la ejecución de su control;

g) establecer con claridad la política de calidad y sus objetivos;

h) indicar el tamaño y tipo de tribunal, su complejidad e interacción de procedimientos, así como su competencia jurisdiccional y administrativa.

En el manual se deben establecer cuáles son los documentos que debe llevar el tribunal, y cuáles son los necesarios para comprobar la idoneidad de la gestión, antes de su puesta en funcionamiento. Los documentos se deben revisar y actualizar todas las veces que fuera necesario. Se debe establecer dónde está disponible cada documento. Estos deben ser fácilmente identificables, legibles y accesibles. Se debe evitar el uso no intencionado de los documentos que estén obsoletos: estos deberán estar suficientemente identificados en el caso de no haber sido destruidos.

También se deben indicar los registros con que cuenta el tribunal para asegurar su gestión de calidad. Los registros son los documentos que indican el resultado obtenido o ponen en evidencia el nivel de gestión obtenido. Los registros pueden encontrarse en soporte informático o en papel. La organización de los registros debe estar procedimentada: ellos deben estar identificados, ser legibles, asegurando el almacenamiento de datos respectivos. Deben de estar protegidos, para poder recuperar la información fácilmente y debe estar indicado el tiempo de retención de la información.

Es absolutamente necesario conocer las necesidades y expectativas de los litigantes y sus abogados, a los efectos de convertirlas en objetivos de la gestión del tribunal. Para eso, las encuestas y consultas deben estar procedimentadas en el manual.

La designación del personal debe también estar a tono con la gestión de calidad del tribunal. Para ello se deben dar cursos de capacitación a los aspirantes a concursar. Por supuesto, los meritorios deberán estar incluidos en la capacitación, que será permanente para todo el grupo de trabajo judicial. Previa a la capacitación, debe haber procesos de difusión sobre la gestión de calidad y sus beneficios.

En el caso de la infraestructura de funcionamiento del tribunal, el manual deberá definir cuáles son las necesidades a cubrir en términos de funcionamiento óptimo, según los objetivos previstos, con cálculo de costo, de seguridad, de funcionamiento, de protección de lo existente y por existir, así como la cobertura de un mantenimiento para asegurar que las instalaciones cumplan con las necesidades y objetivos previstos. Los factores físicos deben ser mensurados: calor, ruido, iluminación, higiene, humedad, limpieza, contaminación ambiental. También se debe considerar la evaluación de los riesgos laborales. Si el tribunal debe realizar compras, las mismas deben realizarse de acuerdo con los procedimientos de selección, evaluación y control que en tal sentido se encontraran vigentes.

El manual debe contener también los procedimientos de revisión. Se debe tomar en cuenta el resultado de las auditorías que se realicen en el tribunal; los informes sobre los requerimientos de los litigantes o abogados, a modo de retroalimentación; el análisis del cumplimiento de los procedimientos previstos y su conformidad en términos de ejecución; el estado de las acciones correctivas implementadas; el seguimiento de las anteriores revisiones que se hubieran efectuado; así como los cambios que hubieran afectado al sistema de gestión de calidad. En el caso de los cambios, se deben identificar los efectos que han producido, lo cual debe ser verificado y aprobado antes de autorizar su continuidad.

Como colofón tenemos que decir que el manual debe tener en cuenta que hay tres ejes fundamentales donde descansa el funcionamiento del sis-

tema: la formación del personal, su motivación y la comunicación con el entorno del tribunal. Esto último en términos de litigantes, abogados u oficinas centrales de apoyo, así como también con la burocracia pública y privada que se encuentra en necesaria relación con el funcionamiento del tribunal.

## 6. El control de las no conformidades

Las no conformidades sobre el funcionamiento del sistema de gestión de calidad deben ser puntualizadas en cada instancia de auditoría que se realice. Se debe lograr que la ejecución de procedimientos no conformes sea apartada de la gestión, valorados en tal sentido y controlados para evitar su reiteración. A tal efecto, se debe establecer un procedimiento documentado donde se definan dichas actividades no conformes. Se debe indicar un procedimiento de rectificación, el cual debe ser comunicado a todo el personal del tribunal, así como a los litigantes, abogados y terceros involucrados en el funcionamiento del sistema, salvo que se trate de una cuestión sometida a reserva.

Que un tribunal funcione en situación de convivencia con procedimientos incorrectos, no sometidos a control de conformidad, genera necesariamente una situación de déficit en su gestión de calidad. Para evitarlo, se debe establecer un procedimiento de identificación de no conformidades, incluyendo las reclamaciones de litigantes, abogados o terceros. Se deben determinar las causas de las no conformidades, qué tipos de procedimientos se necesitan aplicar para evitar su reiteración, el registro del resultado de la acción correctiva adoptada y la revisión de la acción correctiva.

Si no se quiere incurrir en ejecución de procedimientos que impliquen no conformidades, un camino óptimo es programar la realización de acciones preventivas, frente al caso de riesgo de producirse una no conformidad. A tal fin, se debe actuar sobre las causas de las no conformidades potenciales para evitar que ellas se produzcan. Se deberá documentar este tipo de procedimiento, así como los resultados que se obtengan.

## 7. La auditoría del sistema de gestión de calidad

Sin control no hay sistema en funcionamiento. El control del programa de gestión de calidad en un tribunal de justicia obliga a instalar una auditoría interna, como seguimiento cotidiano de lo que se está haciendo y una auditoría externa para objetivar el control y evitar la subjetividad propia de los protagonistas. Se controlan los procedimientos, el ejercicio del liderazgo, la gestión global y la satisfacción de los usuarios del servicio, también el clima organizacional, los recursos disponibles, el nivel de realización o *performance* del tribunal.

Después de la toma de los datos es preciso analizarlos, cuantificarlos, elaborar estadísticas con ellos, compararlos, con el objeto de obtener un panorama claro para adoptar decisiones, tanto de transformación como de mantenimiento. En esa tarea deben intervenir todos los integrantes del grupo, en la medida de su rol dentro del tribunal. Es conveniente realizar las transformaciones a partir de pruebas piloto, en paralelo con el procedimiento usual. Pero si hay consenso suficiente, será posible introducir el cambio en todo el sistema en forma radical: dependerá del costo que se advierta de mantener el procedimiento en uso como consecuencia de la dimensión del error o falla que se haya advertido. Ello depende también del consenso que despierte el cambio en los usuarios, o que haya sido solicitado con insistencia por ellos.

Suele ocurrir que existan en el sistema judicial o en sus procedimientos problemas crónicos de difícil solución. Por lo general, este tipo de cuestiones no se aborda nunca, dada la complejidad que genera su resolución. En consecuencia, los tribunales aprenden a convivir con éstas. Incluso, hasta se llega a negar su existencia como problema. Para salir de este estado de negación, hay que formar en cada tribunal un círculo de calidad, que deberá afrontar el desafío utilizando herramientas apropiadas. Son las siete propuestas básicas de Ishikawa, es decir: definir el problema, indicar los errores más importantes en los procedimientos, establecer sus causas, marcar las soluciones para cada caso, definir los resultados previstos y establecer cómo controlar sus efectos.

En todos los casos se deben evitar actitudes agresivas y discusiones impropias en el grupo de trabajo judicial; tampoco se deberán extraer conclusio-

nes precipitadas a la hora de evaluar la marcha del programa de gestión de calidad; sólo se deben considerar hechos o episodios constatables; nunca se deben personalizar las críticas. Siempre hay que imputar los errores a deficiencias grupales: si falla un funcionario, falla el grupo.

## 8. Efecto del papel de las normas ISO en la reducción de los tiempos procesales del Juzgado Civil N° 94

¿Habrá alguna forma de reducir los tiempos procesales, sin necesidad de reformas a los códigos de procedimientos, ni de la reducción de los términos o plazos previstos en dichos códigos? Al trabajar sobre una propuesta informal que el procesalista recientemente fallecido Héctor Umaschi hiciera llegar a uno de los autores de este trabajo (HQL), se ha observado que en el marco de las potestades habilitadoras, ordenatorias e instructorias, contenidas en los arts. 34 y 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, resulta posible inducir en las prácticas de nuestros magistrados la utilización de *criterios de concentración de autos procesales*, principalmente referidas a juicios ejecutivos. En tal sentido, se considera que el inciso a) del punto 5° del art. 34 de dicho Código, establece que le cabe al Juez “dirigir el procedimiento (...), concentrar en lo posible en un mismo acto o audiencia todas las diligencias que sean menester realizar”. Es fácil advertir que nuestros jueces utilizan muy poco esta habilitación procesal sin advertir que, al no hacerlo, no se está valorando suficientemente la importancia que, en términos de eficiencia constitucional (art. 114, Inc. 6), tiene dicha técnica de concentración en beneficio de todos los involucrados en el sistema de justicia: partes, letrados, unidades de gestión judicial y, en definitiva, el país entero.

Como consecuencia, corolario inevitable, algunas trayectorias triangulares pueden mejorarse eliminando un lado de la misma, tal como se observa en la figura 5:



Fig.5: Trayectoria pre ISO (izquierda) versus trayectoria post ISO (derecha)

Será fácil aceptar entonces que la velocidad del tránsito del flujo global de expedientes, estadísticamente hablando, debería verificar un aumento general partir de la obvia simplificación introducida en las trayectorias anteriormente vigentes. El eventual aumento de velocidad en la tramitación, pudo determinarse con toda la confianza estadística del caso, comparando el tiempo medio de resolución vigente en la época pre ISO, que llamaremos *Ta*, versus el tiempo medio de resolución emergente tras la adopción de las

normas de calidad ISO, llamado momentáneamente aquí *Td*. Con los recaudos correspondientes, se tomaron muestras representativas en ambos periodos de trabajo. Es interesante señalar que esta medición señala la vinculación causal de la *normativa ISO primaria básica* sobre *los tiempos procesales*, no habiéndose llevado a la práctica para la época de su realización, la técnica de concentración de autos citada más arriba. Las muestras de ambas situaciones para expedientes generales tramitados sin ISO y con ISO, se transcriben a continuación:

Procesos en general, sin ISO, 1999				Procesos en general, con ISO, 2000			
Cronología	Inicio	Sentencia	Duración	Cronología	Inicio	Sentencia	Duración
1	2/2/99	8/2/99	6	1	1/2/00	9/3/00	37
2	2/2/99	22/4/99	79	2	1/2/00	20/3/00	48
3	3/2/99	7/5/99	93	3	3/2/00	2/5/00	89
4	3/2/99	22/4/99	78	4	3/2/00	8/8/00	187
5	5/2/99	21/9/99	228	5	4/2/00	26/9/00	235
6	8/2/99	11/8/99	184	6	7/2/00	5/6/00	119
7	8/2/99	12/10/99	246	7	7/2/00	5/6/00	119
8	8/2/99	7/6/99	119	8	8/2/00	8/6/00	121
9	8/2/99	27/12/99	322	9	8/2/00	11/5/00	93
10	9/2/99	19/5/99	99	10	9/2/00	20/9/00	224
11	9/2/99	10/9/99	213	11	10/2/00	15/3/00	34
12	10/2/99	15/3/99	33	12	10/2/00	13/6/00	124
13	3/3/99	25/5/99	83	13	10/2/00	26/9/00	229
14	3/3/99	31/8/99	181	14	10/2/00	28/6/00	139
15	4/3/99	25/8/99	174	15	11/2/00	27/10/00	259
16	4/3/99	25/6/99	113	16	14/2/00	25/9/00	224
17	4/3/99	18/5/99	75	17	14/2/00	15/3/00	30
18	9/3/99	21/11/99	257	18	15/2/00	26/9/00	224
19	11/3/99	15/12/99	279	19	16/2/00	20/9/00	217
20	12/3/99	31/8/99	172	20	16/2/00	31/5/00	105
21	13/3/99	6/8/99	146	21	16/2/00	2/6/00	107
22	15/3/99	7/6/99	84	22	16/2/00	16/8/00	182
23	16/3/99	23/6/99	99	23	17/2/00	30/3/00	42
24	18/3/99	1/11/99	228	24	18/2/00	7/9/00	202
25	7/4/99	18/11/99	225	25	18/2/00	10/3/00	21
26	9/4/99	25/11/99	230	26	18/2/00	2/6/00	105
27	12/4/99	13/7/99	92	27	21/2/00	22/6/00	122
28	13/4/99	1/6/99	49	28	22/2/00	15/9/00	206
29	13/4/99	15/11/99	216	29	22/2/00	26/9/00	217
30	14/4/99	19/4/99	5	30	23/2/00	23/5/00	90
31	15/4/99	13/8/99	120	31	23/2/00	19/4/00	56
32	16/4/99	4/5/99	18	32	25/2/00	3/8/00	160
33	21/4/99	5/10/99	167	33	25/2/00	6/10/00	224
34	23/4/99	8/10/99	168	34	28/2/00	30/5/00	92
35	26/4/99	7/12/99	225	35	28/2/00	7/6/00	100
36	27/4/99	12/10/99	168	36	29/2/00	22/5/00	83
37	27/4/99	6/8/99	101	37	2/3/00	27/4/00	56

38	10/5/99	25/10/99	168	38	3/3/00	10/5/00	68
39	10/5/99	26/10/99	169	39	6/3/00	26/4/00	51
40	13/5/99	18/5/99	5	40	7/3/00	3/5/00	57
41	14/5/99	4/11/99	174	41	7/3/00	14/8/00	160
42	17/5/99	16/9/99	122	42	7/3/00	8/8/00	154
43	17/5/99	20/12/99	217	43	8/3/00	17/3/00	9
44	18/5/99	17/11/99	183	44	8/3/00	2/10/00	208
45	20/5/99	6/9/99	109	45	8/3/00	21/11/00	258
46	21/5/99	16/11/99	179	46	8/3/00	20/6/00	104
47	24/5/99	31/5/99	7	47	9/3/00	11/8/00	155
48	26/5/99	24/8/99	90	48	9/3/00	20/9/00	195
49	27/5/99	29/8/99	94	49	10/3/00	12/6/00	94
50	27/5/99	6/12/99	193	50	10/3/00	13/6/00	95

Parámetros estadísticos obtenidos en cada caso (cantidades en días)			
Procesos en general, sin ISO, 1999		Procesos en general, con ISO, 2000	
Promedio muestral	141.7	Promedio muestral	130.6
Dispersión muestral	77.08	Dispersión muestral	70.6
Radio del intervalo de confianza	21.36	Radio del intervalo de confianza	19,58
Techo (promedio de la población)	163.06	Techo (promedio de la población)	150.18
Piso (promedio de la población)	120.33	Piso (promedio de la población)	111.02

La herramienta de comparación utilizada fue el conocido test de contraste de hipótesis desarrollado por Mann, Whitney y Wilcoxon.[3], [10], que permitió detectar con una probabilidad superior a 99, que  $T_d$  (tiempo medio de resolución post ISO) puede llegar a ser *hasta un 30% menor* que  $T_a$  (tiempo medio de resolución pre ISO). Se desea recalcar que una medición análoga, para cuando se aplique completamente la técnica de concentración de autos, arrojará verosimilmente disminuciones temporales aún de mayor magnitud.

Cabe consignar que la gestión administrativa de los tribunales federales norteamericanos se realiza utilizando generalmente las llamadas *normas Burger* [11]. Tales normas requieren una inversión considerable en computadoras, sistemas y equipos afines, aunque su rendimiento en tiempos de resolución es similar al obtenido en el Juzgado N° 94 mediante la aplicación *in situ* de las normas ISO. Esto se desprende de la experiencia *in situ* obtenida por uno de los autores (RM), luego de realizar una visita específica, organizada en agosto del 2001 por el juez titular del Juzgado Civil N° 54, Dr. Ricardo Li Rosi, a la *Statistical Division* de la *US Administrative Office of the US Courts*, que es la oficina que elabora la captura y procesamiento de los datos estadísticos de los tribunales federales en los Estados Unidos de América.

Dado que la aplicación y puesta a punto de las normas de calidad de gestión ISO 9002 son mucho más económicas que las que conforman el sistema norteamericano Burger, los autores de este trabajo estiman que su empleo masivo se adapta ampliamente a las características del presupuesto que regula el accionar de la justicia argentina.

## 9. Referencias bibliográficas

- Bell, E.T.: *Historia de las Matemáticas*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1995. / Bertalanffy, L.: *Teoría General de los Sistemas*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1995. / Conover, W. J.: *Practical Nonparametric Statistics*, New York, Wiley & Sons, 1980. / Gross, D. Harris, C.: *Fundamentals of Queueing Theory*, New York, Wiley & Sons, 1998. / Lipsky, L.: *Queueing Theory: a Linear Algebraic Approach*, New York, Maxwell Macmillan Co., 1992. / Norris, J. R.: *Markov Chains*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1997. / Página Internet: [www-groups.dcs.stnd.ac.uk/~history. Mathematicians/Poisson.html](http://www-groups.dcs.stnd.ac.uk/~history/Mathematicians/Poisson.html) / Quiroga Lavié, H.: a) *Cibernética y Política*, Mendoza, R.A., Ediciones Ciudad Argentina, 1986. b) *La Formación del Derecho Procesal Organizacional*, Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1999. / Rohatgi, V. K.: *Statistical Inference*, New York, Wiley & Sons, 1984. / Saaty, T.: *Elements of Queueing Theory with Applications*, New York, Dover, 1983. / Schwartz, B.: *The Burger Court: Revolution or Confirmation?*, New York, Oxford University Press, 1998.



# Cooperación Sur-Sur para la Reforma de la Justicia

## Construir una agenda con base en la experiencia

**Alejandro E. Alvarez**

*Director General de Programas del INECIP.*

alealvarez19@hotmail.com



The article presents two successful experiences of South-South cooperation in the field of justice sector reform; confers a positive balance to the fact that these experiences have been built collectively and because a different relationship has been settled between democracy and justice. From these experiences and this analyze, the article proposes a minimal agenda for the cooperation among South countries in the field of justice sector reform; which objectives are the reduction of exclusion, the pacific resolution of conflicts and the strengthening of the democratic way a life.

### Introducción

Una racionalidad binaria es la que parece gobernar el análisis del mundo desde hace muchos años. En efecto, mientras en los años '70 y '80 la principal división era aquella entre los países del Este y los del hemisferio Occidental, se encontraron o no geográficamente en uno u otro lado del mundo, el planeta está actualmente partido entre el Norte y el Sur, pertenencia que, una vez más, no hace referencia necesariamente a su posición geográfica.

Los países del Sur son, conforme a estas convenciones, los países en los cuales una importante proporción de su población es, digamos, pobre. No obstante, el Sur no es homogéneo y cualquier análisis simplificador puede conducir al error.

En efecto, existe, por un lado, una marcada diferencia de población y de producción de riqueza entre esos países. No es lo mismo pensar en India, México o Sudáfrica, considerados siempre países del Sur, que hablar de Laos, Nicaragua o Burkina Faso.

Por otro lado, también se percibe una diversidad cultural entre las diferentes regiones del Sur y, según el caso, dentro de cada subregión. En efecto, no puede ocultarse que la historia, la religión o el idioma responde a orígenes muy distintos. Dentro de cada subregión se puede percibir, asimismo, que el sentido de identidad o sentimiento de pertenencia regional es un tanto más marcada en América Latina que en África, incluso que dentro de la misma África subsahariana, y seguramente mucho más desarrollada que en el Caribe, en el Pacífico o en Asia, donde no existe -en esta última- ningún tipo de identidad continental, sino antes bien, agrupamientos subregionales (Asia Central, la región del mar Caspio o el mundo árabe, por ejemplo).

Pero estas diferencias, que pueden constituir un obstáculo mayor para el diseño de una agenda económica, pierden peso tratándose de la problemática de las instituciones y, entre ellas, del sistema judicial.

En efecto, los países del Sur vuelven a encontrar similitudes cuando se trata de analizar sus sistemas institucionales, puesto que, en la medida en que la gran mayoría de los países del Sur han sido objeto



de procesos de colonización, sus organizaciones judiciales y su derecho, expresión siempre visible del esquema general del Estado, han sido permeados por las grandes tradiciones jurídicas europeas, es decir, la romano-germánica y la anglosajona.

En efecto, la tradición napoleónica se mantiene presente en los países que fueron colonizados por Francia (sobre todo África Central, Occidental, buena parte de los países del Magreb, la península Indochina o Haití), Bélgica (la región de los grandes lagos africanos), España (América Latina, Filipinas, Guinea Ecuatorial), Portugal (África lusoparlante, Brasil) y los Países Bajos (Surinam, Namibia). Por otra parte, la tradición anglosajona se ha implantado en el Caribe angloparlante, en África del Este y Austral, en el subcontinente indio, el Sudeste Asiático y en buena parte del Pacífico<sup>1</sup>.

Debe aclararse que un número considerable de estos países tiene en práctica actualmente sistemas de orígenes diversos, a veces yuxtapuestos, ya sea porque han sufrido la influencia sucesiva de colonizadores distintos (por ejemplo, Sudáfrica) o porque, junto con el derecho del colonizador han sobrevivido o han sido oficializados posteriormente derechos autóctonos (como en buena parte de África subsahariana<sup>2</sup>) o derechos de inspiración religiosa, como el derecho musulmán (Arabia Saudita, Senegal, Irán, Nigeria, entre otros, aunque entre ellos también hay diferencias).

En este contexto diverso, ¿tiene sentido preguntarse sobre la pertinencia de la cooperación Sur-Sur en materia de la reforma de la justicia?

Existe una primera respuesta, ideológica, que se podría intentar en el sentido de la necesidad de fortalecer los lazos de solidaridad entre los países que forman la parte mayoritariamente pobre del mundo.

Esta respuesta de principio, válida por esa misma razón, cuenta con la desventaja de su voluntarismo, es decir, de pretender crear una realidad a partir de su formulación, sin constatar si ésta puede ser posible en los hechos.

Una segunda respuesta puede intentarse en el plano de la experiencia, es decir, preguntarse si la cooperación Sur-Sur tiene perspectivas a partir de la observación de procesos del pasado o del presente que nos puedan informar sobre las condiciones en las que éstas han acontecido -o acontecen-, análisis que nos debería permitir pensar en una agenda futura.

Abordaré el problema desde esta última perspectiva, la de la experiencia (I), para después preguntar sobre las razones que han permitido el éxito de tales experiencias (II) y, con base en estos elementos, sugerir las líneas de una agenda posible de cooperación Sur-Sur en materia de reforma del sector justicia (III).

## I. La Experiencia o la elaboración colectiva de soluciones

La cooperación Sur-Sur cuenta con muchos ejemplos de su desarrollo. Debo, sin embargo, hacer una selección de entre todos ellos con el objeto de mostrar tendencias, de sugerir líneas de avance.

### a) La reforma de la justicia penal en América Latina

Una experiencia exitosa que creo se debe mencionar es aquella relativa a **la reforma de la justicia penal en América Latina y en ciertos países del Caribe**.

En efecto, desde 1987, fecha en la cual se presenta un proyecto de Código Procesal Penal para

<sup>1</sup> Para un panorama rápido y general, cf. Conseil d'Etat, L'Influence Internationale du Droit Français, Rapport, Paris, 2001, La documentation française, page 147 et ss.  
<sup>2</sup> El ejemplo más reciente es la jurisdicción *gachacha*, suerte de tribunales populares de inspiración tradicional que han comenzado a funcionar en Ruanda desde junio del 2002.

la justicia federal argentina, así como una Ley Orgánica Federal, prácticamente toda la región se introdujo en un proceso de reforma de su justicia penal, desde Guatemala, primer país en haber adoptado un Código Procesal Penal de esta «generación», hasta República Dominicana, por el momento, el último<sup>3</sup>.

El proceso de reforma al que hacemos mención tiene dos componentes principales, uno concierne a la organización del procedimiento para la aplicación de la pena, mientras que el otro componente se ha abocado a crear, reorganizar o modificar la ubicación institucional de los actores del sistema judicial, en especial del Ministerio Público y la Defensa Pública.

En cuanto a la reforma del proceso penal, un verdadero movimiento fue puesto en marcha, al punto que, en casi siete años, al menos trece países hicieron una transformación completa de su enjuiciamiento penal<sup>4</sup>. Como es bastante conocido, las líneas generales de la reforma del proceso penal en la región latinoamericana se fundaron en la puesta en práctica de un juicio oral y público (cambio de la mayor importancia si se tiene en cuenta que los juicios eran, generalmente, por escrito desde el principio hasta la sentencia final); la investigación preparatoria a cargo de los fiscales (y la eliminación consecuente del juez de instrucción); un conjunto de medidas tendientes a resolver tanto la sobrecarga de trabajo como la solución no punitiva de los conflictos (suspensión condicional, oportunidad, conciliación); nuevos y más amplios derechos para el imputado (en particular su derecho a permanecer en libertad durante el proceso) y también una capacidad más amplia de participación para la víctima.

En materia de reforma de las instituciones que participan en el proceso penal, cabe remarcar también una tendencia continental en cuanto, por un lado, la creación o el fortalecimiento de sistemas de defensa penal para aquellos que no pueden pagarse un abogado particular y, por el otro, una nueva ubicación institucional para el Ministerio Público, con el objeto de poner a los fiscales al abrigo de cualquier presión del sistema político y, a la vez, de situarlo en condiciones de conducir a la policía de investigación<sup>5</sup>.

Más allá del contenido de estas reformas, hay dos elementos que es importante retener, y que hacen a la originalidad del proceso.

En primer lugar, es interesante destacar que este proceso en el cual la mayor parte del continente se embarcó no puede ser comprendido en su verdadera dimensión sino como un proceso interactivo. En efecto, cualquier observador exterior puede fácilmente pensar que cada uno de los países, teniendo en cuenta los proyectos de sus países vecinos, formó un equipo técnico y redactó el proyecto de código que le parecía adecuado. Sin embargo, este proceso continental no tuvo esa característica. Asumió, en cambio, la forma de un proceso dialogado y dinámico.

La característica principal de este proceso continental fue que, en los hechos, todos los equipos nacionales se conocían entre sí, tenían contactos entre sí, y existieron siempre espacios formales o informales de discusión entre ellos. De tal forma, cuando el equipo hondureño redactó su Código Procesal Penal, contaba no sólo con los consejos de sus colegas guatemaltecos o costarricenses, sino también conocía la experiencia de -a la época- dos años de aplicación del mismo tipo de norma en su país vecino. Lo mismo puede decirse respecto de los dominicanos que contaron con la experiencia de los bolivianos o de los venezolanos; de los chilenos que contaron con los antecedentes argentinos; de los bolivianos del trabajo de los costarricenses; y los ejemplos siguen. Hoy en día, donde las reformas se encuentran en el estadio de la evaluación y ajuste, el intercambio continúa y el debate es enriquecido por la experiencia.

La prueba más concluyente de cómo el debate y la experiencia enriquecieron la creación normativa la da el hecho de que, desde el código procesal modelo para Iberoamérica y el código guatemalteco u hondureño - a los que se podría llamar la primera generación-, pasando por los códigos de Ecuador, de Chile, de Paraguay -la segunda generación que innova con mayores espacios para el contradictorio pero permanecen tímidos respecto de otros (la etapa de investigación sigue siendo muy rígida)-, pasando por Bolivia, El Salvador y Venezuela -la tercera generación, que

<sup>3</sup> El 2 de julio del 2002 el Senado de República Dominicana convirtió en ley un nuevo Código Procesal Penal.

<sup>4</sup> Se trata de Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y algunas de las provincias de Argentina (Córdoba, Tucumán, Buenos Aires y otras).

<sup>5</sup> En algunos países, como en Chile y en Honduras, el Ministerio Público debió ser creado *ex nihilo*.

avanza introduciendo la participación ciudadana y flexibilizando el régimen de la acción-, hasta llegar a los códigos de República Dominicana y de las provincias argentinas de Neuquén y Chubut -los más evolucionados de esta serie ya que desformalizan la etapa de investigación sin perjuicio para los derechos del imputado-; en fin, todos ellos tienen marcas que sólo pueden leerse y comprenderse si se toma en cuenta el debate que existió y que existe en América Latina respecto de la justicia penal entre los grupos protagonistas de las reformas en cada uno de estos países.

Quizás ésa sea la marca más importante de ese proceso de reforma, el hecho de que se trate de una obra colectiva<sup>6</sup>.

## b) La ayuda jurídica en el África subsahariana

Quiero hacer mención, como un primer ejemplo, del **sistema de ayuda jurídica que se ha desarrollado en el África subsahariana de habla francesa**<sup>7</sup>, porque este caso podrá ilustrarnos sobre algunos de los aspectos relevantes de una agenda de cooperación para el Sur.

En un contexto de pobreza extrema, de raro acceso a la educación formal y de alto porcentaje de población rural, no debe sorprender que el sistema judicial en estos países está lejos de formar parte de la realidad cotidiana<sup>8</sup>. No obstante, estos países han heredado el sistema napoleónico que convive con un sistema de derecho tradicional, cuyo grado de oficialización varía según el país de que se trate.

El sistema judicial está organizado de forma tal que sólo una pequeña parte de su población urbana, los más favorecidos, puede acceder al servicio judicial. El resto de la población se encuentra excluida del sistema formal, ya sea porque no puede pagar un abogado, no comprende el idioma oficial del Estado, o, en fin, porque el sistema de derecho le es culturalmente ajeno<sup>9</sup>. Como en muchos países en desarrollo, no existe sistema oficial de ayuda para presentar su caso ante el sistema judicial.

En ese estado de cosas, la Asociación de Mujeres Juristas de Camerún (ACAFEJ) inicia, en 1991, una experiencia pequeña para brindar asistencia jurídica, en principio a las mujeres (doblemente excluidas, por pobres y por mujeres). Como era de prever, este centro de ayuda jurídica tenía, como primera misión, la de colmar ese vacío existente para plantear su caso ante el sistema judicial.

No obstante, según la estrategia de trabajo elegida, la clínica no duda en recurrir, llegado el caso, a las autoridades tradicionales, reconocidas o no por el sistema oficial. En consecuencia, se da en los hechos el fenómeno de una técnica de litigio en dos espacios jurídicos distintos (el oficial y el tradicional) y que privilegia uno u otro en función del tipo de caso, y según el interés del representado. De esta forma, más allá de aquello que establece la ley de los Estados, la práctica jurídica de esta clínica tiene en cuenta el carácter plural del sistema jurídico de su país para defender los derechos de quien viene a consultarlo.

A esta práctica de litigio en espacios jurídicos distintos se suma una fuerte actividad de formación de no juristas en los mismos principios en los que se basa esta estrategia, es decir, se brindan elementos del sistema jurídico formal, se los compara con el orden jurídico tradicional y se preparan para comprender y facilitar el uso de ambos sistemas.

En la medida en que las necesidades en los demás países eran semejantes y que algunas iniciativas comenzaban a perfilarse, la experiencia exitosa de Camerún fue discutida y adaptada. El vehículo que hizo posible la réplica fueron las distintas organizaciones de mujeres de profesión jurídica que fueron conformándose, también contemporáneamente, en los países de la región. Luego, organizaciones de otro perfil, ligadas a la defensa de los derechos humanos, fueron sumándose a esta experiencia.

Hoy en día, 40 de esas experiencias existen en Senegal, Malí, Togo, Benín, Costa de Marfil, Burkina Faso, Guinea (Konakry) y Níger, creadas entre 1991 y

<sup>6</sup> Es interesante observar como los catedráticos o funcionarios de países europeos o del mundo anglosajón tienen con asiduidad cierta dificultad para definir el "modelo" al cual las reformas latinoamericanas supuestamente responden. Hasta el momento, hay que reconocer que esta forma de analizar el fenómeno no ha aportado ningún elemento interesante.

<sup>7</sup> Cf., por todos, D'Almeida, Gráce: Le Droit à la Portée de Tous, L'Aide Juridique et Judiciaire en Afrique Francophone au Sud du Sahara; Lomé, Togo, 2001.

<sup>8</sup> Sólo a título de ejemplo, en Níger, uno de los países a los que se hace referencia, el 61% de la población vive con menos de 1 dólar US por día, el 84 % de los adultos son analfabetos, un 50 % de los niños mueren antes de cumplir 5 años y un 80 % de la población vive en zonas rurales. Cf. Informe 2001 de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>9</sup> No debe sorprender la semejanza con lo que acontece en América Central y del Sur en cuanto a las comunidades indígenas. Cf. Revista Pena y Estado N° 4, Justicia Penal y Comunidades Indígenas, así como lo que ocurre en Haití, cf. CPRDJ, Document de Politique Générale, Port-au-Prince, 1998.

2000<sup>10</sup> que guardan esa particularidad. Otras experiencias más recientes se desarrollan también en Marruecos y en Mauritania, también ex colonias francesas.

Con el objeto de evaluar de conjunto los resultados y de establecer un espacio de intercambio, las organizaciones involucradas crearon una Red de Clínicas Jurídicas o Centros de Ayuda Jurídica, cuya reunión anual se realiza, en forma rotativa, en cada uno de los países donde la experiencia se ha puesto en marcha. Al método original de encarar el problema de la ayuda jurídica se agrega, entonces, el espacio colectivo de intercambio. Luego de la descripción de estas dos experiencias que pueden considerarse exitosas, una de ellas en África subsahariana, la otra en América Latina, corresponde ahora tratar de analizar las razones de ese balance positivo.

## II. Las razones de un balance positivo

Las razones a las cuales pueden atribuirse el éxito de estas experiencias revelan dos cuestiones principales: la primera hace tanto referencia a la proximidad cultural como al elemento colectivo de la experiencia; mientras que la segunda al vínculo estrecho tejido entre la reforma de la justicia y el juego democrático.

### a) La proximidad cultural y la construcción colectiva

En la primera experiencia señalada se trata de actores africanos quienes, habiendo experimentado en su propio país o región, apoyan y contribuyen a desarrollar la misma experiencia con sus colegas de la misma región. El mismo escenario se reproduce en América Latina.

En ambos casos, uno y otro actor comparten, por un lado, la perspectiva que da el mirar el mundo y los problemas propios desde un lugar geográfico común. No se trata de hacer valer un determinismo «geográfico» atávico sino simplemente de la conciencia de ser ciudadanos de un país que cuenta menos que otros en el concierto mundial de las naciones (mirada interna) y de las expectativas que los ciudadanos de otros países tienen a su respecto (mirada externa).

Pero la proximidad cultural no está dada principalmente por hablar el mismo idioma, tener el mismo color de piel o ser devotos de la misma religión. El dato más importante tiene que ver con la visión compartida sobre el lugar que ocupa el derecho y el sistema judicial en el conjunto institucional. En efecto, si una característica común existe en los países del Sur que es difícil encontrar en los países desarrollados, es el quiebre que existe entre aquello que está previsto en la ley y aquello que ocurre en la vida cotidiana<sup>11</sup>, hecho que no tiene mayor diferencia entre, por ejemplo, África y América Latina.

Este divorcio entre el programa normativo y la praxis se convierte, para aquellos no iniciados o, digamos, para el observador externo desprevenido, en una suerte de anomia. Es difícil comprender que no se trata de tal cosa y que todos los sistemas judiciales, incluso los más deficientes, tienen su forma de funcionar, sus códigos tácitos, sus ritos, sus reglas no escritas. Reglas no escritas que, por cierto, son más fuertes en la medida en que lo escrito pierde su significado material y simbólico.

La experiencia exitosa concebida y puesta en marcha en un país que vive cotidianamente esta diferencia es, en realidad, más que una experiencia exitosa, una muestra de que ciertos comportamientos pueden ser revertidos como producto del trabajo de los mismos que lo sufren.

Esta proximidad cultural permite establecer relaciones de intercambio entre los actores de distintos países. Se trata de una relación horizontal donde uno de ellos puede, en un primer momento, contribuir a que el otro identifique una solución a su problema, pero puede ser, en un segundo momento, que aquél sea quien recibe la ayuda de éste sobre otro aspecto del problema.

Esta proximidad cultural, en fin, propia de las experiencias como las que hemos descrito, rompe con el modelo de asistente/asistido, propia de la ayuda internacional clásica, especialmente de la ayuda bilateral de los países europeos (salvo el caso de los países nórdicos) y de la Comisión Europea, que contienen

<sup>10</sup> D'Almeida, Gráce: cit. Las organizaciones involucradas son: l'Association des Femmes Juristes du Bénin (Benin), le Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (Burkina Faso), l'Association Camerounaise des Femmes Juristes (Camerún), l'Association de Femmes Juristes de la Côte d'Ivoire (Costa de Marfil), la RIDD Fitila y la Association de Femmes Juristes du Niger (Niger), le Réseau Africain pour le Développement Intégré -RADI- (Senegal) y el Centre de Recherche d'Information et de Formation pour la Femme (Togo).

<sup>11</sup> Cf. Badie, Bertrand: L'Etat Importé, Fayard, Paris, 1992; en particular, páginas 197 y ss.

duras reglas de contratación de expertos extranjeros, que deben ser nacionales de esos países. Este método de trabajo establece relaciones desiguales entre uno y otro actor, entre el que sabe y el que necesita ser informado; entre quien habla desde su experiencia en un sistema que funciona y aquel que debe hacer esfuerzos para lograr adaptar su práctica al modelo propuesto. Todo debate es anulado en este modelo de cooperación y, de hecho, el país o el bloque asistente tiene escasa capacidad de aprender de quien esta asistiendo. El intercambio es imposible y la transmisión de conocimientos se da sólo en un sentido.

En ambas experiencias presentadas, nuevamente, es interesante resaltar que el producto inicial (la experiencia camerunesa y el código modelo para iberoamérica) se transforma en la medida en que los demás actores intervienen. Es este carácter colectivo lo que hoy permite decir que la experiencia no pertenece a ninguno de los grupos involucrados sino a todos ellos. Es ese carácter también el que le da un aspecto evolutivo que ha hecho que las experiencias en cuestión hayan superado la etapa de la concepción y de la puesta en funcionamiento, para situarse en la etapa de la evaluación y ajuste.

El presente colectivo de estas experiencias es también el reflejo de un diálogo distinto entre lo técnico y lo político, lo que nos lleva a preguntarnos por la justicia y la democracia.

## **b) El vínculo creado entre la justicia y el sistema democrático**

Las dos experiencias en cuestión son innovadoras desde la perspectiva técnica, pero sobre todo lo son si se las analiza desde una perspectiva política. En efecto, se trata de perspectivas innovadoras en tres sentidos: respecto de la relación Derecho-Estado, de la creación de nuevos equilibrios institucionales y de la aparición de nuevos actores sociales.

En cuanto a la primera cuestión, la experiencia africana es contundente en el sentido de mostrar que la praxis social en materia de regulación es más vasta y diversa que la propuesta por el orden jurídico oficial, que es absurdo aferrarse a la idea de que a un Estado corresponde un solo orden jurídico. En efecto, mientras que el orden jurídico de un Estado cualquiera, por principio, niega la existencia de todo otro orden jurídico concurrente, las clínicas jurídicas se

hacen eco de la práctica social que recurre a ambos órdenes jurídicos, según la situación dada.

El reconocimiento de la práctica social y, por tanto, de ese orden jurídico no oficial es, entonces, la forma elegida para reducir la distancia entre el modelo normativo y la praxis. Esta experiencia demuestra que es posible y que, cuando la práctica social lo impone, es deseable que un mismo Estado cuente con más de un orden jurídico.

En cuanto a lo segundo, un nuevo equilibrio institucional es aquel instaurado por la reforma de la justicia penal en América Latina. En efecto, la reforma del proceso penal operó, tal como señalé, una apertura hacia el público de los juicios y, además, una separación de funciones entre los actores, funciones que antes estaban concentradas en un solo actor (el juez instructor) y ocultas en un expediente judicial. Esta doble ruptura, cultural y funcional, dio un nuevo sentido al rol de cada uno de los actores, y los responsabiliza parcialmente del resultado final de un proceso. Junto con la reforma del proceso penal, se puso en marcha una reforma orgánica que, en general, otorga mayor independencia a los actores judiciales, en especial al Ministerio Público, respecto del poder político.

Redistribución de roles en el proceso y una nueva situación institucional, estos dos factores otorgaron un dinamismo distinto a las instituciones ligadas al sector justicia. En efecto, mientras anteriormente la proactividad para llevar adelante un juicio era esperada del juez instructor, actualmente dos nuevos actores, el Ministerio Público y la policía de investigación salen de su ostracismo para ocupar un lugar nuevo. De ahora en más, la responsabilidad de dar dinamismo a la justicia recae sobre el sistema de investigación, tarea que se realiza bajo el control de un juez.

La presión social de investigar los delitos y determinar los responsables, reclamo que, durante este tiempo ha aumentado, no se diluye más en varios y anónimos jueces de instrucción, sino que esta responsabilidad tiene ahora nombre y apellido y esa autoridad, el jefe del Ministerio Público, responde ante la autoridad política y ante la opinión pública sobre los resultados de su trabajo.

El juego democrático también se ha visto modificado en los países latinoamericanos, por el hecho de que estas reformas han abierto mayores posibilidades

de participación de las víctimas en los procesos penales. En efecto, la víctima tiene, en algunos casos, facultades autónomas de persecución o tiene herramientas más fuertes para provocar la actuación del sistema de justicia. Un crecimiento notable de la actividad judicial de las víctimas ha convertido al sistema judicial en una arena política más, la cual, lejos de falsear el juego democrático, le ha dado un mayor dinamismo.

La separación de funciones dentro del sistema de justicia y la mayor cuota de participación de las víctimas terminan por configurar un nuevo sistema de controles y de contrapesos entre las instituciones y entre las instituciones y los particulares.

Por último, las experiencias en cuestión se apoyan, ambas, en la aparición de nuevos actores en el debate sobre el sistema judicial.

En efecto, durante mucho tiempo reservado al campo de lo técnico-jurídico, la reforma del derecho y de la justicia es testigo de la aparición de nuevos actores tanto fuera como dentro del sistema judicial.

En cuanto a los nuevos actores fuera del sistema judicial, la experiencia africana muestra como las clínicas jurídicas establecen una doble dinámica nueva: por un lado, brindan la posibilidad de que aquellos tradicionalmente excluidos de una solución judicial puedan acceder en condiciones razonables y, por el otro, incorporan a la estrategia de litigio a las autoridades tradicionales de las comunidades, provocando que se pronuncien sobre ciertos asuntos y obligando al sistema tradicional a plantearse nuevos problemas y soluciones.

La experiencia latinoamericana, en especial en cuanto a las nuevas y mayores posibilidades de las víctimas, demuestra que el activismo de las agrupaciones de derechos humanos, de defensa de los derechos de las mujeres, del medio ambiente, y otros, tienen una gran capacidad de poner en crisis el sistema de derecho vigente y de provocar decisiones favorables al reconocimiento de derechos sociales o de grupo.

En cuanto al surgimiento de actores dentro del sector judicial -tradicionalmente más resistentes a

cualquier cambio- es dable destacar que mientras los abogados y las universidades tardaron en participar en los procesos de reforma, los jueces y magistrados se involucraron más de fondo y de una manera particular: a través de asociaciones o sindicatos que entrelazan la reivindicación sectorial con la custodia de las reglas que aseguran la independencia de la justicia<sup>12</sup>.

Todos los procesos de reforma en América Latina se han apoyado en mayor o menor medida en la fuerte participación de una o varias organizaciones sociales, quienes han acompañado las reformas con distintos grados de involucramiento. Esto ha permitido darle al proceso mayor legitimidad y el consenso social necesario para brindarle continuidad<sup>13</sup>.

Es evidente, entonces, que el contenido técnico de estas experiencias no basta para comprenderlo en toda su dimensión. Es su perfil político, traducido en un nuevo equilibrio institucional y el surgimiento de nuevos actores en el debate lo que explica la originalidad y el balance positivo de tales experiencias.

Tomando en cuenta el relato de las experiencias positivas así como el análisis de las razones de tal balance, sólo resta preguntarse sobre la agenda futura de la cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia.

### III. ¿Cuál es la agenda futura para la cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia?

La propuesta de una agenda futura para la cooperación Sur-Sur debe responder a dos requisitos previos. En primer lugar, debe estar al servicio de la profundización de los resultados obtenidos hasta el presente, es decir, debe ser una agenda que surja de la experiencia compartida. En segundo lugar, debe reflejar el contenido mínimo aplicable para, al menos, las dos regiones del mundo a las que se hizo referencia hasta el momento, es decir, América Latina y África subsahariana. Es preciso limitarse a un contenido mínimo común para que cada región y cada país introduzcan sus propias agendas, adaptadas al medio local.

<sup>12</sup> Si bien los jueces y magistrados se han organizado, en algunos países, desde hace tiempo como asociaciones profesionales, éstas asumen un carácter nuevo en estos últimos tiempos: el de defender la independencia judicial contra los abusos del poder político. Este es el caso, por ejemplo, de la Red Centroamericana de Jueces para la Democratización de la Justicia, creada en el 2001 en Guatemala.

<sup>13</sup> Hay varios ejemplos de organizaciones sociales que han acompañado procesos de reforma en América Latina, tales como el INECIP de Paraguay, el ICCPG de Guatemala, FINJUS en República Dominicana, FESPAD en El Salvador, entre otros, o lo que está ocurriendo actualmente con el *Forum Citoyen pour la Réforme de la Justice* en Haití.

Ambos requisitos deben, además, intentar promover el intercambio entre una y otra región del Sur, contactos que, hasta el momento, han sido prácticamente inexistentes, a pesar de una mayor proximidad cultural entre ambos continentes que entre ellos y los países desarrollados. La proximidad cultural se verifica, no ya en el compartir una misma historia, sino antes bien en el de compartir un mismo presente, es decir, en la muy parecida relación de estas sociedades respecto del derecho y la justicia, en particular, y en la distancia existente entre el programa normativo y la praxis.

De la experiencia anterior pueden desprenderse los objetivos de esta agenda mínima: reducir la exclusión, contribuir a la solución pacífica de conflictos y contribuir al fortalecimiento del modo de vida democrático.

### a) Reducir la exclusión

Tanto en el continente más pobre del planeta -Africa- como en aquél donde la diferencia entre los más ricos y los más pobres es la mayor del planeta -América Latina-, no cabe duda alguna de que es prioritario que toda la población pueda acceder a los bienes mínimos para asegurar una vida digna. Además, por cierto, ningún plan de crecimiento en los países en desarrollo es sustentable si no puede contar con la participación de la mayoría de su población.

Por cierto, la pobreza es una de las más graves fuentes de exclusión. Un programa de cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia puede contribuir a establecer prácticas comunes para superar las barreras económicas para, por ejemplo, permitir un adecuado acceso de la población a la justicia, mejorar la distribución geográfica del sistema judicial con iniciativas creativas o avanzar sobre el reconocimiento de sistemas tradicionales, generalmente menos costosos y más eficaces.

Pero la pobreza no es la única fuente de exclusión en nuestros países. Existen muchas formas de exclusión cultural que, por cierto, han motivado, sobre todo a partir de los años '80, una serie de movimientos identitarios, de los cuales algunos han toma-

do características violentas<sup>14</sup>. El derecho y el orden institucional son, claro está, un producto cultural y la forma en que la justicia se imparte responde también a cánones propios de un ámbito cultural. Desde sistemas basados en la responsabilidad individual y en la respuesta punitiva en medio de culturas que privilegian la solución colectiva y reparadora, pasando por sistemas judiciales que se empeñan en utilizar el idioma del colonizador (o del grupo étnico dominante) donde los usuarios del sistema judicial hablan otro idioma; no creo que los sistemas de derecho de los países del Sur hayan dado muestras suficientes de imaginación para incorporar la realidad cultural plural que existe en esos países.

En el mismo sentido, una política de reforma del sector justicia debe transformar toda práctica que agrave las condiciones de marginación, esta vez social, por una de integración. Por ejemplo, ciertas prácticas policiales en áreas urbanas están dirigidas a reducir el impacto del comportamiento criminal a ciertos barrios o colonias, creando así ciertos *ghettos* urbanos, zonas sin ley donde la policía no entra. Este tipo de políticas profundiza la estigmatización y la marginación de toda la población que vive en esas zonas y la falta de protección de sus habitantes.

En fin, la reforma de la justicia tiene la posibilidad y el deber de contribuir a reducir todo nivel de exclusión (económico, cultural, social). La reflexión entre los actores del Sur y su práctica pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

### b) Contribuir a la solución pacífica de conflictos

Mientras que la discusión de los juristas de los países del Sur ha dado suficientes muestras de estar al tanto de la última jurisprudencia de los tribunales franceses o alemanes o al corriente de las discusiones dogmáticas más acabadas, poco existe en materia de estudios sobre la conflictividad. En síntesis, el sistema de regulación de conflictos se elabora, en los países del Sur, sin un verdadero conocimiento del tipo de conflictos que existen en esas naciones. O peor aún, a veces se conoce la fuente de la mayor parte de los conflictos pero, al no encontrar en algún modelo ex-

<sup>14</sup> Piénsese, por ejemplo, en el conflicto entre *tutsis* y *hutus* en la región de los grandes lagos africanos, o en el desmembramiento de la ex Yugoslavia. Con otras características, pero siempre ligado a la reivindicación cultural o identitaria están los movimientos indigenistas en América Latina, incluyendo, dentro de éstos, al Movimiento Zapatista.

terno una respuesta para copiar, se deja sin solución el problema o las soluciones elegidas forman posteriormente parte de un problema nuevo<sup>15</sup>.

En este sentido, los países del Sur deben avanzar sobre la identificación de los tipos de conflictos, de su frecuencia, de las razones que los favorecen o que impiden un arreglo no violento, para luego intentar una solución imaginativa y eficaz.

Una política para contribuir a solucionar conflictos, debe, a mi juicio, tener presente dos elementos. En primer lugar, toda discusión relativa a la ventaja de un modelo u otro de administrar justicia (en general la discusión se limita a los modelos anglosajón y al romano-germánico) es superflua y no hace más que oscurecer el verdadero debate sobre cómo solucionar problemas. Los países del Sur (sus juristas y responsables políticos) deben remplazar el debate sobre qué modelo seguir, por el de cómo solucionar el problema.

En segundo lugar, la política que busca contribuir a solucionar conflictos debe saber echar mano de los distintos sistemas de regulación social. Así como la experiencia africana que se ha mencionado lo demuestra, no hay razón para que un solo orden jurídico sea exclusivo respecto de otros en un Estado. Un sistema socialmente aceptado tiene más condiciones de arribar a soluciones posibles para reducir los niveles de conflictividad. Una política judicial para los países del Sur dirigida a solucionar conflictos puede ser desplegada desde varios espacios jurídicos simultáneamente.

### c) El fortalecimiento del modo de vida democrático

Ambas experiencias señaladas muestran, por un lado, el carácter colectivo de la reflexión y de su puesta en marcha y, por otro lado, la importancia que reviste la participación de varios actores, tanto profesionales como sociales, en los procesos reformistas.

Lo que es importante destacar, en ambos casos, es que en los países del Sur, donde no existen sistemas judiciales que sean el resultado de un consenso elaborado y validado a lo largo de muchos años de vida institucional, la construcción de un nuevo sistema judicial se realiza en paralelo y simultáneamente con la construcción de la democracia misma. En efecto, en los países del Sur, el proceso de concepción, de diseño y de la puesta en marcha de un nuevo sistema judicial es tan importante como el resultado final que se obtendrá.

En consecuencia, todo proceso de reforma judicial en los países del Sur debe, por un lado, tener plena conciencia del diálogo necesario entre los aspectos técnicos y políticos del proceso, esto es, no es ni posible ni deseable que un proceso reformista se reduzca a una grupo de excelentes juristas. Es esencial hacer todos los esfuerzos necesarios para construir, alrededor de la agenda de la reforma judicial, una agenda de discusión social, poner en marcha un debate de terreno sobre estos temas, accesible a todos los actores sociales interesados.

La agenda de cooperación Sur-Sur necesita, para ser exitosa, ser portadora de una visión conciliadora entre lo técnico y lo social, entre lo técnico y lo político; debe compartir las herramientas para que este debate se lleve a cabo y crear las condiciones de un diálogo amplio sobre la justicia.

\* \* \*



<sup>15</sup> No puedo dejar de mencionar como ejemplo de esto, a los conflictos ligados a la propiedad de la tierra. En efecto, en algunas regiones los crímenes contra las personas son particularmente intensos (homicidios y lesiones). Claro está, se sabe que esos problemas son la consecuencia de problemas de tierras que no encuentran ningún espacio para solucionarlos: tiene más sentido, en estos casos, intentar una solución para el problema de tierras que invertir en el fortalecimiento de la justicia penal.

Creo que hay suficientes elementos para concluir que las relaciones horizontales que se establecen en los contactos entre actores del Sur son mucho más eficaces y ricas que las que se ponen en marcha en la cooperación tradicional, en la medida en que, en principio, no existe entre ellos una relación que podamos llamar de asistente/asistido. Este cuadro de situación se da, incluso, cuando los contactos entre los actores del Sur se realizan en el marco de un programa de cooperación de una agencia multilateral o, incluso pero más raramente, bilateral.

No obstante, los ejemplos que se han desarrollado en este texto son experiencias de cooperación Sur-Sur pero intrarregionales. En efecto, las experiencias de cooperación entre distintas regiones del Sur, en particular en materia de reforma de la justicia, son prácticamente inexistentes, más allá de la esporádica visita de un actor de una región a otra.

A pesar de ello, existen razones que abogan a favor de un intercambio de este tipo y que se vinculan, justamente, con los ejemplos que han sido presentados.

En efecto, América Latina tiene una experiencia reciente importante en cuanto a la reforma de su justicia, especialmente la justicia penal, que se ha fundado en una amplia participación de actores del sistema judicial pero también de otros actores sociales. En cambio, la región continúa negando su carácter culturalmente plural y los órdenes jurídicos indígenas no tienen todavía espacio de reconocimiento.

En Africa subsahariana, el proceso es, de alguna manera, inverso. Mientras los países han experimentado y siguen haciéndolo sobre las distintas soluciones posibles para relacionar y hacer convivir los órdenes jurídicos estatales y tradicionales, los africanos buscan dar estabilidad a sus sistemas democráticos, en los cuales el sistema judicial cumple una importancia mayor.

Nuevamente, más allá de las diferentes historias y culturas, la estrecha relación entre la construcción de la democracia y la esperanza de que el sistema judicial acompañe esta urgencia, estimulan la idea de la necesidad de crear espacios comunes de reflexión y de acción entre los actores del Sur, aunque sean de distintas regiones de la parte pobre del planeta. 

---

## ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA ADOPTÓ CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO

Los cancilleres del hemisferio, reunidos en Bridgetown, Barbados, con ocasión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

La convención fue suscrita por treinta Estados miembros, en tanto otros cuatro anunciaron que lo harían tan pronto sus países finalizaran los trámites de rigor. Según señala un comunicado oficial, esta Convención intenta prevenir el financiamiento del terrorismo, fortalecer los controles en las fronteras y aumentar la cooperación entre las autoridades en los diferentes países, entre otras medidas.

El trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA se desarrolló del 2 al 4 de junio pasado. En la oportunidad, los ministros de Relaciones Exteriores de la región analizaron el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; instaron a los Estados miembros a ratificar la Corte Penal Internacional, y discutieron diversas materias de interés regional como la cuestión de las Islas Malvinas, un informe sobre el problema marítimo de Bolivia; la limitación de gastos militares y su reconversión en dividendos para la paz; un es-

tudio sobre los derechos y la atención de las personas sometidas a cualquier forma de detención y reclusión; otro estudio sobre el acceso de las personas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y el seguimiento y desarrollo de la Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima, Perú, el 11 de septiembre del año pasado.

La Asamblea General de la OEA eligió a George Thomson, de Canadá, como nuevo miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y reeligió a Karl Hudson-Phillips, de Trinidad y Tobago, como integrante de la misma entidad.

Otras autoridades elegidas por los cancilleres fueron el jurista brasileño Joao Grandino Rodas, reelegido como miembro del Comité Jurídico Interamericano (CJI); y Luis Marchand Stens, de Perú, y Alonso Gómez Robledo, de México, como integrantes de ese órgano consultivo de la OEA, con sede en Río de Janeiro, Brasil.

Este es el quinto período de sesiones de la Asamblea General de la OEA que se realizará en un país del Caribe. Antes de Barbados, otras reuniones de cancilleres de las Américas tuvieron lugar en Grenada (1977), Santa Lucía (1981), Bahamas (1992) y Haití (1995).

El documento completo con todas las resoluciones adoptadas en el principal foro político del continente, está disponible, en inglés y español, en: <http://www.oas.org> ☞

## CORTE PENAL INTERNACIONAL ENTRÓ EN VIGOR

El 1º de julio de este año entró en vigencia el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (CPI), el primer tribunal en su género de carácter permanente con competencia para juzgar a los individuos acusados de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Se estima un período aproximado de doce meses para que la Corte esté en condiciones de investigar los primeros casos, según un reporte de la Coalición de ONGs que abogó por la creación de este Tribunal. Según la misma fuente, durante ese período, tendrán lugar varios eventos, entre ellos, las reuniones de la Asamblea de los Estados Partes, órgano conformado por los países ratificantes, y la elección de los primeros dieciocho magistrados y el Fiscal. El comunicado precisa que la Corte será inaugurada oficialmente en febrero de 2003.

La CPI estará formada por dieciocho jueces elegidos por mandatos de nueve años, más un equipo de fiscales e investigadores.

El 20 de junio pasado, en tanto, Brasil se convirtió en el segundo país de habla portuguesa y el Estado número sesenta y nueve a nivel mundial en depositar su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma. Otros tres países latinoamericanos formalizaron su ratificación en los días siguientes. Bolivia, el 27

de junio; Uruguay, el 28; y Honduras el 1º de julio. Todos ellos podrán participar con derecho a voto en la Asamblea de Estados Parte de este tribunal.

También en junio, en Montreal, Canadá, más de 350 abogados defensores de 48 países acordaron crear una organización internacional de la orden que se encargaría de representar y asistir legalmente a las personas acusadas ante el TPI.

La Corte Penal Internacional sólo tendrá competencia para establecer responsabilidad penal individual y no de Estados, como ocurre, por ejemplo, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que resuelve sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes, surgidos de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Aun cuando la CPI será el primer tribunal de este tipo con carácter permanente, desde 1945 a la fecha se han creado al menos cuatro cortes internacionales temporarias *ad hoc* con capacidad para juzgar delitos semejantes. En Nuremberg, para los jerarcas del Partido Nazi; en Tokio, para los generales y ex ministros japoneses acusados del conflicto en la región del Pacífico; en La Haya, Holanda, para los crímenes en la ex Yugoslavia y en Arusha, por el genocidio en Ruanda. ☞

## EN TRINIDAD Y TOBAGO MINISTROS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS REALIZARON CUARTA REUNIÓN HEMISFÉRICA

Entre el 10 y el 13 de marzo tuvo lugar en Puerto España, Trinidad y Tobago, la Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, evento conocido en la comunidad interamericana por la sigla REMJA. El tema central del encuentro fue la cooperación jurídica y judicial en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. Los Ministros de Justicia y Procuradores Generales analizaron, asimismo, el avance en materias de interés regional como, entre otras, la extradición y asistencia jurídica mutua, el delito cibernético y el perfeccionamiento de la administración de justicia. En este caso, se discutieron fórmulas para continuar la promoción de medios alternativos de resolución de conflictos. Durante la reunión en Puerto España, Juan Enrique Vargas, director ejecutivo de CEJA, presentó un informe de las actividades realizadas por la entidad en su primer año de funcionamiento y su plan de trabajo 2002.

La primera Reunión de Ministros de Justicia de las Américas (REMJA-I) se realizó en diciembre de 1997, en Buenos Aires, Argentina. La segunda; en marzo de 1999, en Lima, Perú y la tercera, en marzo de 2000, en San José, Costa Rica. ☞

## PROYECTO EVALÚA FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA EN CINCO PAÍSES DE LA REGIÓN

La investigación de los mecanismos de selección, designación y remoción de magistrados en Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y El Salvador, es el eje central del proyecto «Evaluación sobre el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura», impulsado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. El 19 de abril pasado se realizó en Buenos Aires el primer taller regional de este proyecto. En la oportunidad, se delimitaron los ejes de la investigación y se trabajó en la confección de la matriz de evaluación. La elaboración de los informes nacionales se inició el 15 de mayo, y sus resultados serán presentados a partir de octubre. La investigación, iniciada en Argentina en 2000 y ampliada actualmente a los demás países indicados arriba, es dirigida por Sebastián Tedeschi. En tanto, los equipos nacionales los integran Demián Zayat, Faustino Locria, Gonzalo Bueno, Soledad Pujó y Verónica Torgovnick (INECIP, Argentina); Victoria Rivas, Enrique Kronawetter, Miguel Angel Urbina (INECIP, Paraguay); Daniel Mogrovejo, Rosaly Ledezma (CEJYP, Bolivia); Luis Francia, Rocío Gala Gálvez (INECIP Perú); Nelson Flores y Edgardo Amaya (FESPAD CEPES, El Salvador). ☞

Más información sobre este proyecto en:  
[www.inecip.org](http://www.inecip.org)

## JUSTICIA Y SOCIEDAD CIVIL: EN MARCHA NUEVA RED INTERAMERICANA DE ORGANIZACIONES

Reunidos en Quito, Ecuador, los días 25 y 26 de marzo pasado, los representantes de más de treinta instituciones privadas, ONGs, fundaciones y centros de investigación de quince países del hemisferio declararon formalmente constituida la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Justicia de las Américas.

Esta nueva Red es impulsada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), a partir de una experiencia similar emprendida anteriormente por el Banco Mundial y la Corporación Excelencia en la Justicia de Colombia.

La reunión de Quito fue organizada conjuntamente por la Fundación Esquel Ecuador y el CEJA, con apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, especialmente, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Al encuentro asistieron representantes de instituciones de la sociedad civil de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Durante el evento, cuyo tema central fue la participación ciudadana en las reformas a la justicia en las Américas, los miembros de la Red acordaron elaborar una agenda de trabajo conjunta y precisar un marco de principios comunes. Esta Declaración de Principios fue acordada durante el mes de abril.

Asimismo, la Red cuenta ya con su sitio web, [www.cejamericas.org/newsite/redosc.html](http://www.cejamericas.org/newsite/redosc.html), que incluye información institucional de las organizaciones integrantes, una agenda de eventos y publicaciones, y un ámbito de acceso exclusivo para los miembros. ☞

## PARLAMENTO LATINOAMERICANO ESTUDIA CREAR OMBUDSMAN CARCELARIO

La comisión del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) encargada de estudiar las políticas carcelarias en la región, reunida en Montevideo, Uruguay, analizó la conveniencia de contar con un organismo que vigile la no violación de derechos humanos en la cárceles.

La iniciativa ya había sido propuesta durante la primera reunión de esta comisión realizada en Sao Paulo, Brasil, en mayo del año pasado. En dicha ocasión, se planteó la necesidad de implementar la figura del Ombudsman de prácticas carcelarias para América Latina y el Caribe, siguiendo el modelo de esta institución que ya existe a nivel nacional en algunos países como Argentina y Venezuela, entre otros.

El tema volvió a ser tratado en el segundo encuentro de la comisión, celebrado en Montevideo el 25 y 26 de abril pasado. En la oportunidad, los parlamentarios discutieron sobre los métodos de control externo de los sistemas carcelarios, que permiten la vigilancia del cumplimiento de las normas legales y constitucionales destinadas a impedir la violación de los derechos humanos. Asimismo, analizaron estrategias para implementar técnicas de participación de los reclusos en la administración de las prisiones.

La comisión está integrada por parlamentarios de catorce países y es presidida por el diputado uruguayo Daniel Díaz Maynard, impulsor de una iniciativa similar en su país. Según Maynard, la función esencial del Ombudsman carcelario es velar por el respeto de los derechos de los reclusos que no están limitados por la sentencia. «Es absolutamente imposible custodiar las cárceles cotidianamente; es un mundo particularmente hermético, opaco, donde nos enteramos de lo que pasa cuando hay un motín, un suicidio, una quema de colchones... Siempre es post facto, nunca podemos ejercer el contralor directo. La única forma posible era un Ombudsman», reflexionó Maynard en una entrevista ofrecida a la radio uruguaya El Espectador.

El Parlamento Latinoamericano o Parlatino es un organismo regional, permanente y unicameral, creado en 1964 y actualmente integrado por los parlamentos nacionales de veintidós países de América Latina y el Caribe. ☞

## DEFENSORÍAS PÚBLICAS REALIZARÁN EN OCTUBRE SEGUNDO ENCUENTRO INTERAMERICANO

Los representantes de las Defensorías Penales Públicas del continente realizarán, los días 24 al 26 octubre próximo, su segundo encuentro en el nivel interamericano. La reunión tendrá lugar en San José de Costa Rica y su organización está encabezada por la Corte Suprema y la Defensoría Pública de ese país, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). En el encuentro se someterá a discusión la constitución formal de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, acordada en Santiago de Chile, en noviembre del año pasado, durante el primer encuentro hemisférico de estas instituciones. A esa primera reunión asistieron más de sesenta delegados extranjeros provenientes de dieciocho países de la región. El encuentro fue organizado conjuntamente por la Defensoría Penal Pública de Chile, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

*Más detalles del encuentro en Costa Rica, cuyo nombre oficial es Primer Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, en: <http://www.poder-judicial.go.cr/congresodefensas>*

## POLÍTICA CRIMINAL EN EL MERCOSUR

En Buenos Aires, los días 17 y 18 de abril, se realizó la primera reunión de trabajo del proyecto «Política Criminal en el Mercosur». Este proyecto es coordinado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y auspiciado por CEJA. Su objetivo es uniformar el tratamiento jurídico de temas complejos y relevantes para la región, a partir de tres tareas específicas: 1) identificar y proponer las líneas de una armonización legislativa en el ámbito del Mercosur, en materia de los delitos de tortura y de corrupción; 2) evaluar los sistemas de control para la prevención de los delitos de tortura y corrupción y proponer líneas para el fortalecimiento o reforma de estos mecanismos, y 3) identificar los obstáculos para la persecución penal y sanción de los delitos de tortura y corrupción y proponer políticas para su superación.

La investigación se realizará por equipos locales en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En Brasil, colaborará con INECIP el Núcleo de Pesquisas da Pós-graduação de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Paraná; en Paraguay, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Paraguay, INECIP-Paraguay; y en Uruguay, el Centro de Estudios Penales Adela Reta de la Universidad Nacional de Uruguay. También la Unidad Mixta de Investigación de la Universidad de París I Pantheon-

Sorbonne prestará asistencia técnica en la elaboración de la metodología de investigación y en la presentación de las conclusiones y recomendaciones.

El objetivo del proyecto es abrir el debate y la investigación para fortalecer la adopción de políticas comunes en los ámbitos ya existentes.

Los informes nacionales serán discutidos en un seminario que tendrá lugar en septiembre próximo. El proyecto es financiado con aportes del gobierno de Francia y de instituciones locales.✂

### SUPREMA CORTE DE URUGUAY Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO APROBARON CONVENIO DE COOPERACIÓN CON CEJA

La Suprema Corte de Justicia de Uruguay aprobó, el pasado 26 de junio, el Proyecto de Convenio de Cooperación entre ese organismo y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Un acuerdo en los mismos términos de cooperación bilateral con CEJA también fue aprobado recientemente por la Procuraduría

General de la República de los Estados Unidos Mexicanos. En ambos casos, el texto del convenio establece un marco general de cooperación para el desarrollo y cumplimiento de actividades conjuntas. A través del convenio, las entidades firmantes se comprometen, entre otros puntos, a patrocinar conjuntamente conferencias, seminarios, talleres y otros encuentros académicos o eventos sobre justicia; coordinar tareas de interés mutuo; mantener un intercambio regular de la información que expresamente acuerden y ejecutar proyectos conjuntos.

CEJA ha suscrito convenios de esta misma naturaleza con las Cortes Supremas de Argentina, Costa Rica y Chile, con el Consejo de la Magistratura de Argentina, con los Ministerios Públicos de Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay, y con la Secretaría General de la OEA. Estos convenios constituyen una base jurídica de enorme importancia para el cumplimiento de una de las principales tareas que el sistema interamericano encomendó a CEJA: esta es, la de facilitar el intercambio de la información y otras formas de cooperación técnica, y contribuir así a elevar la calidad de las políticas públicas en el área de la justicia en los países del hemisferio en una perspectiva regional.

En ese contexto, CEJA también ha firmado acuerdos de cooperación para actividades específicas con la Universidad Católica del Perú, con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México y con el Instituto de Estudios Judiciales Hernán Correa de la Cerda (IEJ) de Chile.✂

## EXPERTOS REGIONALES EXAMINAN AVANCES EN EL PROCESO ANTICORRUPCIÓN

Expertos gubernamentales del hemisferio se reunieron en Washington para examinar el proceso de evaluación que medirá el progreso de la lucha contra la corrupción en las Américas.

En el encuentro, realizado en la sede de la OEA entre el 20 y el 25 de mayo pasado, los participantes analizaron la metodología y el cuestionario que permitirá indagar los esfuerzos emprendidos por los países para cumplir con lo dispuesto en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Dicha convención, la primera en su género a nivel internacional, fue adoptada en 1996 y hasta ahora ha sido ratificada por veinticinco países. Entre otros puntos, establece que los Estados parte adopten medidas para erradicar la corrupción. Por ejemplo, que altos funcionarios públicos declaren sus bienes y que los gobiernos aseguren claridad en las compras e imparcialidad en las políticas de empleo.

La creación del mecanismo para medir el progreso en la lucha contra la corrupción es un mandato adoptado por los Presidentes y Primeros Ministros de la región en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en abril del año pasado en Quebec, Canadá. Su puesta en marcha comenzó en enero de este año, con la primera reunión de expertos, represen-

tantes de los países que han ratificado la convención. En dicha reunión se estableció la metodología para llevar adelante el proceso de evaluación. A través de este mecanismo se recopilarán sistemáticamente datos de los países y se formularán recomendaciones para mejorar la lucha contra la corrupción. Cada país será evaluado colectivamente por los otros Estados sobre la base de sus respuestas a un cuestionario formal. ❧

## GOBIERNO DE FRANCIA PROYECTA DESARROLLAR COOPERACIÓN JURÍDICA CON AMÉRICA LATINA

El Director Ejecutivo de CEJA, Juan Enrique Vargas, realizó una visita oficial de cinco días a diversas instituciones del sector judicial de Francia realizó, tras recibir una invitación del gobierno de ese país. El propósito de la visita, que tuvo lugar del 24 al 28 de junio en las ciudades de París y Dijon, fue conocer el funcionamiento del sistema de justicia francés y explorar las posibilidades de cooperación entre las instituciones judiciales de ese país y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en favor de los procesos de reforma judicial en la región interamericana.

En la oportunidad, el Director Ejecutivo de CEJA sostuvo diversos encuentros y reuniones con autoridades de, entre otros, el Servicio de Asuntos Europeos e Internacionales del Ministerio de Justicia de Francia, la Oficina de Secretarios de Tribunales de París, la Escuela Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Apelación de París y el Servicio Central de Prevención de la Corrupción.

«Nuestra visita se centró básicamente en conocer el sistema de justicia francés, puntualmente en los aspectos de gestión judicial, sistema procesal, capacitación y cooperación», precisó Vargas. Sobre este último aspecto, el Director Ejecutivo de CEJA señaló que el gobierno de ese país «está muy interesado en implementar la cooperación en el área jurídica entre Francia y América Latina». Adelantó, en este sentido, que los encargados del área de cooperación del Ministerio de Justicia francés están evaluando la posibilidad de contar con una oficina permanente para esos efectos en la región. Vargas, por su parte, propuso la colaboración de CEJA para la implementación de dicha iniciativa.❧



## SEMINARIO INTERNACIONAL ANALIZARÁ EXPERIENCIAS REGIONALES DE REFORMAS A LA GESTIÓN JUDICIAL E INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUNALES

El 21 y 22 de agosto se realizará, en Santiago de Chile, el seminario internacional "Experiencias de Reformas a la Gestión Judicial: Proyectos y Resultados".

La actividad está dirigida a jueces involucrados en funciones administrativas, y a empresas y profesionales de la administración con experiencia en la gestión de tribunales (*court managers*). En la oportunidad, se analizarán tópicos como la profesionalización de la gestión de tribunales, la centralización de funciones a economías de escala (megadespachos), y la incorporación de tecnología para el manejo de casos.

Parte central del evento será la exposición, análisis y perspectivas futuras de experiencias concretas de reformas a la gestión judicial implementadas en países como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, España, Costa Rica, Venezuela y Chile, entre otros.

También se realizarán paneles de discusión sobre los aspectos más controversiales y relevantes de estas reformas, a saber: los megadespachos judiciales como modelo de gestión; la informática al servicio de la gestión judicial; y la inserción de los administradores de tribunales en la organización judicial.

El evento es organizado por CEJA y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto del Banco Mundial, la Corte Suprema de Justicia de Chile, el Ministerio de Justicia y la Academia Judicial de ese mismo país. Asimismo, cuenta con auspicios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el British Council y la Embajada de Estados Unidos en Chile.

Todos los detalles de este evento (programa, contenidos, metodología, ficha de inscripción y otros), pueden consultarse en: <http://www.cejamericas.org/seminariogestion>

9 al 12 agosto, Quetzaltenango, Guatemala

**III ENCUENTRO Y SIMPOSIO  
INTERNACIONAL DE LA RED  
LATINOMERICANA DE  
ANTROPOLOGÍA JURÍDICA  
«PLURALISMO JURÍDICO:  
PRESENTE Y FUTURO»**

El III Encuentro de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica tiene como principal objetivo dar continuidad a las actividades académicas que científicos sociales -antropología, sociología y derecho- y representantes de organizaciones indígenas y otras comunidades discriminadas, han venido realizando para fortalecer el intercambio sobre la realidad sociocultural y jurídica en América Latina y promover y apoyar el reconocimiento y la valoración por parte de los Estados nacionales de los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos discriminados.

Este espacio de encuentro pretende un intercambio interdisciplinario de conocimientos en torno a contextos donde la diversidad cultural y étnica son agredidas, con la finalidad de analizar la viabilidad de un proyecto de pluralismo jurídico que reconozca la heterogeneidad cultural y jurídica del orden legal nacional y permita, al mismo tiempo, la coexistencia de sistemas jurídicos indígenas y alternativos.

Más detalles en: <http://geocities.com/relaju>

19 al 23 agosto, Lima, Perú

**XIII CURSO INTERNACIONAL:  
LOS DERECHOS HUMANOS  
Y LA GLOBALIZACIÓN:  
AVANCES Y RETROCESOS**

La Comisión Andina de Juristas convoca a participar en su XIII Curso Internacional «Los Derechos Humanos y la Globalización: avances y retrocesos». Este evento busca reflexionar sobre los desafíos que representan para la vigencia de los derechos humanos los cambios más trascendentes acaecidos en las últimas décadas; que han tenido repercusión en la región y en el mundo.

El curso está dirigido a profesionales de instituciones de la Región Andina; funcionarios de la administración pública; funcionarios de las defensorías del pueblo; magistrados; abogados, académicos, analistas políticos y representantes de la sociedad civil.

Más detalles: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)

# agenda

21 Y 22 agosto, Santiago, Chile

**SEMINARIO «EXPERIENCIAS  
DE REFORMAS A LA GESTIÓN  
JUDICIAL: PROYECTOS Y  
RESULTADOS»**

Seminario de carácter abierto, dirigido a jueces involucrados en funciones administrativas, profesionales de la administración y empresas interesadas o con experiencia en la gestión de tribunales. Durante este seminario, organizado por CEJA, se analizarán temas como la profesionalización de la gestión de tribunales, la incorporación de tecnología para el manejo de casos y la centralización de funciones a economías de escala (megadespachos). El evento es patrocinado por la Corte Suprema, el Ministerio de Justicia y la Academia Judicial de Chile, el Banco Interamericano del Desarrollo y el Instituto del Banco Mundial; y auspiciado por USAID; el British Council y la Embajada de Estados Unidos en Chile.

Más detalles en:  
<http://www.cejamericas.org/seminariogestion>

August 24th to 29th, Lagos, Nigeria.

## THE TENTH INTERNATIONAL CONFERENCE ON PENAL ABOLITION

The International Circle of Penal Abolitionists is a gathering of human rights activists, academics, community members, victims, offenders and government officials. The purposes of this gathering are the sharing of information within the penal abolitionist framework and the building of strategies and implementations which work to create a society which can function without reliance on penal threats, revenge oriented policies, institutionalized violence and oppressive practices which divide rather than unite, dehumanize rather than heal, and degrade rather than build community cohesiveness.

The conference sub themes will include: Penal Abolition vs Penal Reform; Principles of Transformative Justice; African Models of Transformative Justice; Alternatives to Imprisonment; Corporate Responsibility and Enhancement of Justice; Colonialism and Capitalism; Community Involvement in Justice Delivery; What is wrong with the Justice System; Police Brutality and Law Enforcement; Death Penalty; Torture and Violence in the Justice System; Transformative Justice Processes; and Treatment of Children; Intersectionality of Class, Race, Ethnicity, Gender & Age in the Justice System.

*More information:*

<http://interlog.com/~ritten/icopax/lagos.htm>

25 al 28 de septiembre, Valparaíso, Chile.

## XIV CONGRESO LATINOAMERICANO Y VI IBEROAMERICANO DE DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA

Convoca la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Entre los temas del Congreso, al que asisten destacados académicos y magistrados de América y Europa, se incluye: «Derecho Procesal Penal y Derecho Penal: Los Sistemas Procesales Penales Latinoamericanos y los Derechos Humanos. El largo derrotero desde el sistema inquisitivo a un sistema acusatorio o de garantías».

*Más detalles en:* <http://www.congresopenal2002.cl>

25 al 27 de septiembre, Ciudad de México

## SEMINARIO DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO Y REFORMA JUDICIAL EN LATINOAMÉRICA

Organiza el Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE) en conjunto con CEJA. Durante el seminario se presentará un informe sobre el sistema de justicia penal en el Distrito Federal de México y se discutirá sobre las experiencias de reforma judicial en Chile y Costa Rica. La actividad pretende ser una herramienta útil para abrir el debate en torno a la reforma judicial mexicana.

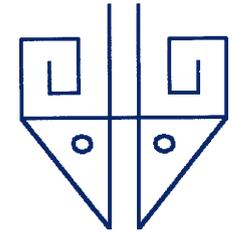
26 y 27 de septiembre,

Santo Domingo, República Dominicana

## SEGUNDA ASAMBLEA GENERAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE ESCUELAS JUDICIALES

Este evento reunirá a todas las escuelas judiciales y centros públicos de capacitación judicial miembros de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (RIAEJ), de la que CEJA es miembro. En la ocasión, se conocerá el informe anual de las labores de la Red (2001-2002); la coordinación de los trabajos 2002-2003; y las solicitudes de admisión de nuevos miembros.

*Detalles sobre la RIAEJ y sobre este evento en particular en:* <http://www.riaej.org>



10 al 12 de octubre, Buenos Aires, Argentina.

## I ENCUENTRO DE LAS AMÉRICAS PARA LA RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS

Esta actividad se propone brindar una ocasión de encuentro para que los profesionales en el campo de la resolución de conflictos y construcción de consensos, intercambio de experiencias y proyectos. El encuentro es el cuarto a nivel nacional (Argentina) y el primero a nivel regional. Habrá un panel de invitados de diferentes países, que expondrán sobre el estado general de la mediación en la región. El evento es auspiciado por CEJA.

Más detalles en: [www.mediadoresenred.org.ar/enc-amer/enc-amer.html](http://www.mediadoresenred.org.ar/enc-amer/enc-amer.html)

10 al 12 de octubre, Oostende, Bélgica.

## II CONFERENCIA «JUSTICIA RESTAURATIVA Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL»

Organiza el Foro Europeo para Mediación entre Víctimas y Ofensores y Justicia Restaurativa. Esta conferencia, originalmente planificada para realizarse en Bucarest, reunirá a ciento cincuenta participantes de Europa para discutir sobre las formas de cooperación entre el sistema de justicia criminal y las prácticas de la justicia restaurativa. El debate se centrará en la percepción que las diversas agencias del sistema de justicia criminal tienen respecto de las prácticas de la justicia restaurativa, y de qué modo dichas prácticas pueden tener impacto en las diferentes etapas del proceso penal. Se analizará especialmente esta relación desde el punto de vista de los actores involucrados en los procesos: policía, fiscales, jueces, sistema penitenciario y agencias involucradas en la implementación de penas extracarcelarias.

Más detalles en: <http://www.euforumrj.org>



24 al 26 de octubre, San José, Costa Rica.

## I CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE DEFENSORÍAS PÚBLICAS

Organizan la Defensa Pública y la Corte Suprema de Costa Rica, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). El Congreso se propone constituir formalmente una asociación de estas instituciones, decisión acordada en Santiago de Chile, en noviembre del año pasado, durante el primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas. Dicha reunión fue organizada por la Defensoría Penal Pública de Chile, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), INECIP y CEJA..

Más detalles en:  
<http://www.poder-judicial.go.cr/congresodefensas>

# novedades bibliográficas

## ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y PUEBLOS INDÍGENAS

Segregación, asimilación e integración, fueron los distintos paradigmas que signaron la actitud del Estado ante las comunidades indígenas. En la actualidad, distintos instrumentos jurídicos internacionales están impulsando un salto hacia la conformación de un verdadero *Estado Pluralista* que persiga la democratización del Estado y la Sociedad, sustentado en el reconocimiento de la diversidad de culturas, que presupone la existencia irrefutable del pluralismo jurídico.

La protección de las minorías sólo se garantiza a través de la existencia de ese pluralismo, por lo que el desafío que plantea la diversidad cultural al Estado moderno es el respeto, en un mismo territorio, de diferentes modos de resolución de conflictos de los diferentes pueblos indígenas. Este respeto demanda no sólo un reconocimiento expreso de la diversidad, a través de reformas políticas a la norma fundamental de un Estado (etapa que ya prácticamente ha concluido en los países latinoamericanos), sino también el reconocimiento de derechos colectivos junto a las nuevas formas de administración de justicia que sea consecuente con dichas reformas.

Mientras las minorías étnicas exigen que se respete el ejercicio de sus derechos, la propuesta de esta publicación es dar cuenta del grado de reconocimiento que el Derecho Indígena recibe en los sistemas de administración de justicia penal en los países centroamericanos y, a la vez, analizar la elaboración de líneas de acción alternativas que estén en armonía con el principio de diversidad cultural, favoreciendo -desde el ámbito del sistema penal- la construcción de un verdadero Estado Pluralista.

En sus conclusiones y recomendaciones, los participantes de este congreso expresan la necesidad de continuar profundizando el estudio, análisis y difusión del Derecho Indígena, junto con el desarrollo de programas de sensibilización para todos los sectores y gobiernos de la región.

*"-Administración de Justicia y Pueblos Indígenas-*", es una compilación de los trabajos presentados en el Congreso Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, realizado a fines del año 2000, como iniciativa del Instituto de Estudios Compara-

dos en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) - Oficina Regional para Centro América-, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) y la Defensoría Maya, en la ciudad de Guatemala. Al mismo tiempo, presenta informes sobre la situación de los derechos humanos de las comunidades indígenas en Latinoamérica, así como los instrumentos internacionales sobre Derecho Indígena (Convenio 169 de la OIT y Convenio sobre diversidad cultural). Contando con la participación de líderes y representantes de las organizaciones indígenas, de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y académicos nacionales e internacionales, nos presenta el desafío de la construcción de un estado pluricultural en los países de América Latina y del Caribe.

**AGOSTINA GENTILI-**

La incorporación de los principios internacionales de derechos humanos en el ámbito judicial a las constituciones políticas de los países centroamericanos implica un cambio de paradigma en la concepción del derecho y de los sistemas judiciales de la región.

La subsistencia de instituciones y estructuras de raigambre colonial en el aparato judicial entraña un gran desafío para los procesos de reforma: el de superar la tensión existente entre los vestigios de sistemas anacrónicos, fuertemente arraigados a las bases del sistema, y los principios del paradigma reformista, que tienden a garantizar la vigencia cierta de los derechos humanos y, consecuentemente, un acceso a la justicia efectivo e igualitario.

El presente trabajo sistematiza una serie de investigaciones sobre Asociacionismo e Independencia Judicial en los países centroamericanos, obteniendo como fruto un diagnóstico profundo y certero respecto de la vigencia de los principios mencionados en los sistemas judiciales de la región y el grado de adecuación del marco legal de cada país a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos.

En la primera parte del libro, se expone la situación actual en cuanto a la independen-

cia de los órganos del Poder Judicial, haciendo hincapié en cada uno de los principios fundamentales que tienden a concretar su vigencia efectiva. Autonomía funcional de los jueces, imparcialidad, horizontalidad (mecanismos de selección de jueces y procesos disciplinarios) y estabilidad e inamovilidad son pilares sobre los que descansa la independencia en la actividad de los magistrados, que necesariamente deben ser contemplados en las legislaciones nacionales si se tiene en miras la democratización del sistema de justicia.

En la misma línea se refiere a la actividad de los jueces, fiscales y defensores, considerando que las intimidaciones y amenazas que reciben en casos de gran impacto social constituyen una clara vulneración de la independencia externa, facilitando la incidencia y manipulación de otros órganos estatales.

Es dable remarcar la descripción de las experiencias centroamericanas de Asociacionismo Judicial (incluyendo la Defensa y el Ministerio Público) y su inestimable valor como movimiento reflexivo, crítico y cuestionador del rol de la judicatura, tendiente a garantizar la independencia judicial por medio de la disolución de las estructuras jerárquico-burocráticas. Se destaca la imperiosa necesidad de que las asociaciones se vinculen con la comunidad no jurídica, ya que es evidente la im-

posibilidad de concretar la democratización pretendida sin la participación de la sociedad civil.

Este trabajo es una herramienta de suma utilidad para todo proyecto reformista tendiente a democratizar la administración de justicia, ya que el diagnóstico no se remite a efectuar un análisis de la situación actual de los sistemas judiciales centroamericanos sino que, además, describe detalladamente los vicios que deben superarse a los fines de una reforma efectiva, previendo mecanismos a implementar que garanticen tanto la independencia interna como externa del órgano judicial.

Tal como señala Luigi Ferrajoli en la parte final del libro: *“El juez no es propiamente un órgano del Estado-aparato. Frente a los demás poderes del Estado, puede decirse incluso que es un contra-poder, en el doble sentido de que a él corresponde el control sobre los actos inválidos y sobre los actos lícitos y, por tanto, sobre las agresiones, de todo tipo, a los derechos de los ciudadanos. Y es claro que para cumplir esta función no debe tener ninguna relación de dependencia, directa o indirecta, con ningún otro poder. Debe ser, en otras palabras, independiente, tanto frente a los poderes externos como a los poderes internos del orden judicial.”*

**DARÍO KOSOVSKY.-**

## COURTS AND TRANSITION IN RUSSIA - THE CHALLENGE OF JUDICIAL REFORM

*Peter H. Solomon, Jr. and Todd S. Foglesong. Westview Press, Colorado (USA) / Oxford (UK), 2000, 222 pages.*

The fall of the Soviet empire was one of the most important political events of the last century. The outcome of Russia's long struggle to emerge from the decades of totalitarianism and misrule will be a key question for the next century. In *Courts and Transition in Russia*, two Western academics offer a comprehensive and valuable look at how the rule of law is faring in the new Russia.

Peter Solomon and Todd Foglesong begin by describing the lowly status of judges in the Soviet era, during which judges were routinely pressured by political officials and deprived of necessary resources. The authors then chart the varied attempts at reform that have been launched since political reform began in the Gorbachev years. While still incomplete, the reform efforts have effected a "revolution in the jurisdiction of courts, such that courts of one kind or another now scrutinize the legality of officials' actions and the constitutionality of legislation, resolve commercial disputes, review decisions about pre-trial detention, and enforce a variety of citizens' rights." This broad overview quickly yields to a detailed discussion of the inner workings of the court system. The authors do not remain at the level of theory, but delve into

details like how judges write their decisions, what salaries they receive, and how court proceedings are recorded.

The book places particular emphasis on trial court judges and proceedings, with less attention to Russia's Constitutional Court and its specialized commercial courts, or Arbitrazh. They argue for expanding the rights of defense counsel in pre-trial proceedings, eliminating the government's right to continue a prosecution indefinitely, and reducing the use of pre-trial detention. While the authors concede that Russia's judicial system still needs substantial improvement, they acknowledge important concrete achievements, particularly in the recruitment and training of judges.

As in so many other countries, public perceptions of the Russian judicial system and the reform effort will be important in determining its success. Here, the authors admit to being frustrated by the lack of recent, reliable public opinion data. They propose several steps for increasing public knowledge of the judicial system, including the publication of a journal accessible to the public and the launching of a television program.

To their credit, the authors resist the temptation to advocate the simple duplication of foreign judicial systems in Russia. They do not, for example, suggest doing away entirely

with the inquisitorial nature of the system, though they do suggest putting in place various safeguards for defendants. Nor are they overly enthusiastic about the experimental use of juries, which has been urged on Russia by Western organizations.

Particularly impressive is the book's final section, which takes the detailed recommendations that have been made throughout the volume and places them in the context of political and budgetary realities. The authors thereby confront what academics have the luxury of ignoring: the compromises and tradeoffs that any reform plan must undergo on its way to implementation. International donors and non-governmental agencies considering how to assist judicial reform in Russia will find this volume especially useful. The authors are not afraid to highlight what they see as misdirected resources by the international community, and make suggestions for where the resources might be more usefully directed.

BY DAVID BOSCO.-

*\* David Bosco is a recent graduate of Harvard Law School and currently a Fulbright scholar in Chile (David Bosco, egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, es actualmente becario del Programa Fulbright en Chile).*

## DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ENTIDADES FEDERATIVAS. UN ESTUDIO INSTITUCIONAL SOBRE LA JUSTICIA LOCAL EN MÉXICO.

*Hugo Concha Cantú, José Antonio Caballero.*

*Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Universidad Autónoma de México,  
National Center for State Courts,  
México, 2001, 380 páginas.*

Este libro presenta los resultados de un sólido estudio-diagnóstico que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con ayuda del National Center for State Courts, emprendió en 1999 y concluyó en 2000.

La investigación tuvo como objeto de análisis la administración de justicia mexicana, entendida ésta en todas sus acepciones: como actividad jurisdiccional propiamente tal, es decir, como la acción de administrar justicia, por una parte, y como gobierno, dirección, gestión y administración de tribunales, por la otra. Si bien cada Estado Federal mexicano tiene dos ámbitos de justicia, la federal y la local, los autores sólo trabajaron en el estudio de la justicia de fuero común, en la administración de justicia local como sinónimo de la actividad jurisdiccional que se lleva a cabo en las entidades federativas.

El motivo principal de este estudio-

investigación se debió a la enorme falta de información y conocimientos que existe en torno a la justicia local mexicana, lo que ha dado lugar a prejuicios y percepciones erradas.

Fue precisamente esta falta de información (fuentes de información) una de las limitantes de la investigación. Por lo mismo, no se trató de un análisis exhaustivo de todos los componentes estructurales y funcionales de los poderes judiciales sino de una brillante introducción -la primera en su tipo- sobre el panorama general de un poder público, tal y como existe en las 32 entidades de México.

El trabajo es una visión general de lo que ocurre en los poderes judiciales de todo México que combina técnicas cuantitativas y cualitativas para mostrar tendencias o patrones en la estructura y funcionamiento de éstos, pero que no pretende proporcionar ni valores absolutos ni información de gran detalle. Si bien el diagnóstico aspira a mostrar los grandes aspectos y tendencias en todo el país, su objetivo, en realidad, es señalar hacia dónde debe continuar la investigación y difusión de la información.

El estudio no compara a los distintos poderes judiciales locales entre sí. Lo que sí

hace es partir de aquello que les es común, como el conjunto de elementos que caracterizan a las instituciones en su estructura y funcionamiento. Es decir, los autores comparan los grandes temas que necesariamente dan forma a lo que llamamos Poder Judicial, como la estructura administrativa, organización jerárquica, distintos componentes de los procesos jurisdiccionales, fuentes de financiamiento, facultades y competencias asignadas, entre otros.

La escasez de información sobre los poderes judiciales locales y el reconocimiento de que se trata de instituciones muy diversas entre sí, llevaron a plantear el estudio desde una perspectiva teórica basada en la función que cumplen los poderes judiciales de un estado democrático de derecho. Los autores asumieron que la creación de un marco de referencia para la investigación sólo podía realizarse partiendo de un planteamiento teórico, familiar a todas las instituciones judiciales del país. El resultado consistió en el análisis de dos grandes bases teóricas y la manera en que se relacionan. Por una parte, la identificación de la eficiencia, la independencia y el acceso a la justicia como los tres principios orientadores de la acción de los poderes judiciales. Y por otra, la

organización y estructura, el funcionamiento jurisdiccional, la administración y la operatividad interna y los elementos subjetivos. Estas áreas de análisis inciden de muchas formas en el cumplimiento de los principios orientadores.

De esta manera, el estudio se realizó atendiendo a la situación de cada Poder Judicial respecto de las cuatro áreas de análisis y su relación con los tres grandes principios orientadores.

El libro aporta dos elementos: el conocimiento básico de las instituciones jurisdiccionales locales y los grandes temas o áreas necesarios para estudiar y comparar las instituciones como referentes de su estructura y funcionamiento ideal

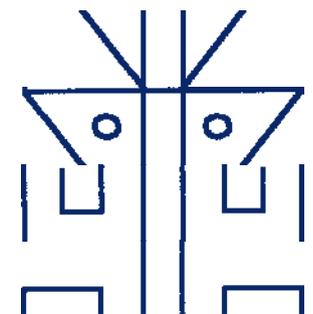
Un análisis de esta naturaleza no pretendió hacer conclusiones tajantes sino que simplemente presenta líneas generales de la manera en la que se lleva a cabo la administración de justicia del país. El libro, por tanto, es una investigación empírica. Pretende presentar la forma en la que la institución funciona en la realidad y no se limita a su descripción normativa. Las conclusiones que proporciona constituyen un perfecto resumen de su diagnóstico sobre el estado actual, a abril del 2000, de la administración de justicia en las entidades federativas mexicanas.

A la luz de la información que proporciona el libro es posible señalar algunos temas que son relevantes a la hora de elaborar proyectos que tengan como objeto mejorar la administración de justicia en México. Las reflexiones que pueden desprenderse del diagnóstico dan lugar a propuestas particulares relacionadas con la eficiencia, independencia y acceso a la justicia, por una parte, y a propuestas generales relacionadas con diagnósticos, encuestas, estudios y estrategias futuras.

El diagnóstico corresponde a la primera fase de reconocimiento de la situación en la que se encuentra la administración de justicia en México, desde una perspectiva general, descriptiva, pero detallada al máximo. Es posible que sea ésta la fase en la que se encuentra el proceso de reforma judicial mexicano en este momento, que reconoce la situación en la que se encuentran las instituciones tras los cambios que en el nivel federal y en el local se llevaron a cabo desde fines de la década de los ochenta y, particularmente, a partir de 1994. El excelente diagnóstico formulado por los autores aspira a ser un primer acercamiento. Necesita ser continuado y mejorado. Será tarea de los trabajos posteriores perfeccionar su alcance y profundizar sus objetivos.

**POR MARKO MAGDIC.-**

*\* Marko Magdic es abogado,  
coordinador de Capacitación y Eventos del CEJA.*



*Mary McClymont y Stephen Golub (eds). Versión castellana al cuidado del Programa de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Fundación Ford, Santiago de Chile, 2001, 401 páginas.*

Desde la década de los cincuenta, la Fundación Ford se ha configurado como una de las principales instituciones internacionales que apoyan, mediante donaciones monetarias en más de veinticinco países del mundo, a grupos de trabajo en derecho de interés público concentrados en iniciativas dirigidas a lograr justicia y equidad en escenarios completamente distintos. El objetivo de este libro es difundir las iniciativas de derecho de interés público y el trabajo vinculado al derecho de los donatarios de la Fundación, describiendo cuáles han sido sus desafíos y sus éxitos, para exponerlos a la comunidad de abogados y defensores, analistas e investigadores y a las agencias afines, a fin de que éstos se puedan servir de los recursos obtenidos de la experiencia acumulada en dieciséis países hasta el mes de agosto de 1999. Las iniciativas implementadas tienen por objeto mejorar la vida de las personas, utilizando el derecho como un instrumento para promover los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo de la población más desfavorecida, la necesidad de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, entre otros. Estos objetivos se logran a través de la participación de los diferentes estamentos sociales en la creación de las leyes, de la presentación de casos ante los tribunales esgrimiendo derechos,

toda vez que uno de los principales problemas en el ejercicio de los derechos es la implementación legal, a saber, lograr que las leyes escritas sean realmente aplicadas y respetadas en la práctica. Como afirman los editores de esta publicación, más que un análisis crítico frente a los esfuerzos de los donatarios, se trata de proveer un reconocimiento informado de las iniciativas, analizadas por un grupo de expertos. El contenido de los resultados se divide en dos secciones: la primera contempla siete “estudios de casos”. Destacan, entre ellos, el trabajo de Stephen Golub sobre la situación en Sudáfrica y la lucha en contra del apartheid; y el análisis de Hugo Fruhling sobre la protección de los derechos humanos y la documentación de la violación de los mismos durante los gobiernos militares en la Región Andina y el Cono Sur de Sudamérica. En ese contexto, ya en los años noventa, con el retorno a la democracia, la Fundación Ford apoyó iniciativas destinadas a emplear el derecho para favorecer, entre otros temas, los esfuerzos en la rendición de cuentas del gobierno y la justicia social. Se incluye también el estudio de Helen Hershkoff y David Hollander sobre los litigios de interés público en los Estados Unidos. En él, los autores afirman que dichas acciones han significado un poderoso agente de cambio en ese país. En la segunda sección, “Perspectivas temáticas”, se analizan cinco actividades específicas desarrolladas en varios países: las clínicas universitarias de asesoría legal gratuita a per-

sonas de escasos recursos en causas individuales o bien en casos paradigmáticos o de alto impacto para la sociedad. En íntima relación con lo anterior, los litigios de interés público que se han interpuesto ante los tribunales nacionales e internacionales por donatarios de la Fundación Ford, tienen por objeto aumentar el acceso de los ciudadanos a la justicia, logrando, en algunos casos, integrar normas internacionales de derechos humanos a las leyes internas o poner en práctica los principios constitucionales. Las investigaciones financiadas por la Ford se han transformado en una herramienta para el cambio social, toda vez que han servido de base para reformas a la justicia y al desarrollo de políticas públicas.

Destaca la creatividad y diversidad de las iniciativas descritas en este libro, la capacidad que los donatarios de esta Fundación han demostrado al diseñar ideas estratégicas y en la creación de nuevos modelos exitosos, resultados de suyo interesantes de conocer al momento de crear estrategias en el ámbito del derecho, toda vez que las actividades documentadas en este libro son susceptibles de ser reproducidas o adaptadas en otros contextos o en otros países.

**POR PAZ PÉREZ RAMÍREZ.-**

*\* Paz Pérez es abogada, diplomada en Reforma Procesal Penal. Actualmente tiene a su cargo el Centro de Información e Intercambio del CEJA.*



## INITIATIVES IN LEGAL AND JUDICIAL REFORM

*Banco Mundial, Washington, 2001, 55 páginas.*

El texto *Iniciativas de Reformas Legales y Judiciales*, realizado por la Vicepresidencia Legal del Banco Mundial, comienza mostrándonos que el acento de la década pasada en las reformas legales y judiciales, surge de la convicción de que para alcanzar un desarrollo sustentable, éste debe ser integral y las reformas mencionadas son componentes claves de ese proceso.

Inicialmente, el compromiso del Banco se centró en asistencia a los países a través de reformas legales a fin de desarrollar ambientes jurídicos que permitieran incentivar inversiones internas o externas, incluyendo sistemas estables y predecibles de protección a la propiedad y a los derechos emanados de los contratos. Desde 1991, debido al creciente reconocimiento de que la sola legislación promulgada no podía producir las reformas necesarias sin una efectiva infraestructura para la implementación, ajuste y cumplimiento de la ley, se replanteó ese primer objetivo, en favor de reformas más integrales, que abordaran aspectos como propiciar la implementación de métodos alternos para resolución de conflictos, entre otros.

El apoyo del Banco a las reformas legales fue proveído a través de una variedad de mecanismos de préstamos. Estas operaciones, para posibilitar la creación y desarrollo institucional, incluyeron componentes de reforma legal. En algunos casos, dichas reformas fueran sugeridas como condiciones o componentes del programa de ajuste estructural de la ayuda financiera del Banco. Adicionalmente a las reformas legales y a la capacidad y construcción de instituciones, la creación y diseminación de conocimiento global sobre las reformas judiciales y legales se ha convertido en el mayor interés del trabajo del Banco. La conclusión, en este sentido es determinante: el trabajo en la reforma debe fundarse en sólido conocimiento.

En cuanto a las lecciones aprendidas en el proceso de reformas en comento, el texto menciona, entre otras: 1) determinar qué elementos son más necesarios de reformar, para lo que se hace necesario revisar las condiciones específicas de los países: estructuras legales y judiciales, ambiente cultural, político y económico y prioridades en el contexto específico de los países. 2) Los proyectos de reformas deben ser conducidos a través de acercamientos participativos, ello en orden a obtener compromiso del gobierno y de los or-

ganizadores (ramas del gobierno, ayudas de los colegios profesionales, escuelas de derecho, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía). 3) Si bien la experiencia comparativa es extremadamente importante como fuente de dirección, ella debe ser adaptada al sistema legal nacional y a los requerimientos particulares de la sociedad en cuestión. 4) Los proyectos son difíciles de evaluar, particularmente en el corto plazo, por ello el Banco está constantemente desarrollando y afinando indicadores de actuaciones que permitirán evaluaciones objetivas que incluyen estrategias a largo plazo e hitos claros. Para evaluar, el conocimiento de la judicatura es esencial, lo mismo el que puede ser realizado a través de investigaciones empíricas.

Como es posible concluir, este estudio identifica la relación entre el crecimiento económico y la necesidad del avenimiento de reformas estructurales de carácter legal y judicial. No obstante el formato breve, el libro incluye un sumario de los proyectos de reformas realizados y/o apoyados por el Banco.

**POR ANTONIO LEIVA-**

*\* Antonio Leiva es asistente de proyectos del CEJA.*

## RECOMENDACIONES ADOPTADAS EN LA IV REUNION DE MINISTROS DE JUSTICIA O DE MINISTROS O PROCURADORES GENERALES DE LAS AMÉRICAS (REMJA-IV)

*Al finalizar los debates sobre los diferentes puntos comprendidos en su agenda, la Cuarta Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, convocada en el marco de la OEA, mediante la resolución AG/RES.1781 (XXXI-O/01), adoptó las siguientes recomendaciones para ser elevadas, a través del Consejo Permanente de la OEA al trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General:*

### I. COOPERACIÓN JURÍDICA Y JUDICIAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA Y EL TERRORISMO

El daño que infringen y la amenaza que representan las diversas manifestaciones de la criminalidad transnacional organizada y el terrorismo, tanto para nuestras democracias como para el desarrollo económico y social de nuestros Estados, hacen necesario y urgente fortalecer y perfeccionar la cooperación jurídica y judicial mutua a nivel hemisférico.

En este sentido, la REMJA-IV acuerda iniciar un proceso tendiente a la adopción de un Plan de Acción hemisférico en materia de cooperación jurídica y judicial mutua, para combatir conjuntamente las diversas expresiones de la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo, de acuerdo con el compromiso adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas.

Con este propósito, la REMJA-IV recomienda:

1. Que los Estados que aún no lo han hecho, a la mayor brevedad, tomen las medidas que sean necesarias con los siguientes fines:

a) Firmar y ratificar, ratificar, o adherir a, según sea el caso, los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial en materia penal, incluyendo las Convenciones Interamericanas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados; sobre Asistencia Mutua en Materia Penal; Extradición; y contra la Corrupción.

b) Firmar y ratificar, ratificar, o adherir a, según sea el caso, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos.

c) Establecer las medidas internas necesarias para la efectiva aplicación de los instrumentos internacionales antes mencionados.

d) Designar sus respectivas autoridades centrales en los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial en materia penal.

e) Responder al cuestionario elaborado por la Secretaría General de la OEA en relación con los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial en materia penal.

2. Que los Estados continúen participando en forma activa en las labores del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y en el proceso de negociación de una Convención Interamericana en este campo, prestando especial atención a la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación hemisférica y considerando los vínculos entre la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo.

3. Que la Secretaría General de la OEA, con base en la información que le suministren los Estados, concluya los estudios sobre los obstáculos que ellos tienen tanto para firmar, ratificar, adherir y aplicar los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial en materia penal, así como para hacer más eficaz, ágil, oportuna y eficiente la asistencia judicial mutua en el combate contra las diversas modalidades de delincuencia transnacional organizada.

4. Que, en el marco de las labores del Grupo Especial del Consejo Permanente de la OEA encargado de dar cumplimiento a las recomendaciones de la REMJA, se convoque, lo antes posible, a un grupo de expertos gubernamentales en el área de cooperación jurídica y judicial mutua en materia penal, incluidas las autoridades centrales en los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial en este campo, con el mandato de adoptar una propuesta de Plan de Acción hemisférico para consolidar y perfeccionar la cooperación jurídica y judicial mutua en el combate contra las diversas manifestaciones de la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo. Dicha propuesta será some-

tida a consideración de la REMJA V para su consideración y aprobación.

Para la elaboración de la propuesta de Plan de Acción se deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

a) Que la propuesta tenga un carácter integral y se refiera a todos los aspectos necesarios para consolidar y perfeccionar la cooperación jurídica y judicial mutua en el combate contra las diversas modalidades de criminalidad transnacional organizada y el terrorismo, precisar las medidas que se deben promover o adoptar en cada caso y definir metas en relación con ellas que permitan el seguimiento periódico de los progresos realizados en el cumplimiento de las mismas.

b) Los avances dados en este campo y las acciones que se han emprendido en el proceso de las REMJA, y aquellos que se han dado o se están promoviendo en relación con algunas áreas específicas en el marco de otros órganos o escenarios de encuentro intergubernamental a nivel hemisférico como el CICTE, el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA); y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

c) Los progresos dados en esta materia tanto en el marco de las Naciones Unidas como de organismos de carácter subregional, tales como las reuniones de la CARICOM de consulta ministerial sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos, y de alto nivel sobre el problema de las drogas y la criminalidad, ambas celebradas en Puerto España a finales del año 2001.

d) La necesidad y conveniencia de avanzar en el perfeccionamiento de la red de intercambio de información para la asistencia judicial mutua en materia penal, como parte fundamental de una estrategia de cooperación hemisférica en este campo.

e) La importancia de incorporar como parte del Plan de Acción programas de apoyo técnico y financiero, capacitación, intercambio de experiencias y otras formas de cooperación que permitan la plena participación de todos los Estados.

f) La importancia de considerar los alcances sociales de la justicia con el propósito de fortalecer y hacer más efectiva la cooperación jurídica y judicial mutua.

g) La conveniencia de mejorar los mecanismos de extradición en el Hemisferio, incluyendo la consideración de adoptar la extradición temporal, cuando ello proceda de acuerdo con la legislación nacional, con el fin de evitar la impunidad.

h) La conveniencia de adoptar las medidas legislativas de carácter interno necesarias para hacer posible el aseguramiento de bienes y la devolución de fondos obtenidos ilegalmente como resultado de la corrupción, así como de fortalecer los mecanismos de comunicación entre la OEA y la ONU respecto al tema, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

5. Solicitar a la Secretaría General de la OEA organice un programa de cooperación para promover la ratificación e implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en los Estados del Caribe que aún no lo han hecho.

## II. RED DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN PARA LA ASISTENCIA JUDICIAL MUTUA EN MATERIA PENAL

Teniendo en cuenta la utilidad e importancia de la red para la asistencia judicial mutua a nivel hemisférico, así como los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas y la resolución AG/RES. 1781 (XXXI-O/01) de la Asamblea General de la OEA, la REMJA-IV recomienda:

1. Que el Grupo de Trabajo, integrado por Argentina, Bahamas, Canadá y El Salvador, con el apoyo de la Secretaría General de la OEA, continúe sus actividades con el fin de que dicha red se extienda a todos los Estados de las Américas.

2. Que en la red se incorpore, gradualmente, información útil con respecto a otras áreas relacionadas con la asistencia judicial mutua en materia penal.

3. Que se continúe considerando la idea de crear una red privada y segura para el uso de expertos de los Estados Americanos.

4. Que se realice una reunión de autoridades centrales y otros expertos en materia de asistencia judicial mutua con los siguientes objetivos:

a) Considerar distintas alternativas útiles para extender la red de intercambio de información.

b) Analizar los desafíos que todos los Estados Miembros de la OEA tienen que enfrentar en materia de asistencia judicial mutua y proponer las correspondientes soluciones.

5. Que se acepte el ofrecimiento realizado por el Gobierno de Canadá para auspiciar la reunión de autoridades centrales y otros expertos a que se refiere el párrafo anterior.

### III. MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En relación con las áreas consideradas en esta reunión en cuanto al perfeccionamiento de la administración de justicia, la REMJA-IV recomienda:

1. Que se cree un registro de medios alternativos de resolución de conflictos a nivel interamericano, que se refiera a los servicios que prestan los centros, gubernamentales y no gubernamentales, así como a programas relacionados con el tema en el hemisferio.
2. Que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) concentre la información del registro referido y divulgue los medios alternativos de resolución de conflictos que se utilizan en diferentes países, para impulsar la adopción de esos mecanismos en las legislaciones nacionales.
3. Que, en el marco de la OEA, se convoque a una reunión de autoridades responsables de las políticas penitenciarias y carcelarias de los Estados Miembros de la OEA, entre otros, con el fin de promover el intercambio de información y de experiencias entre ellas, en relación con la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas en este campo, incluyendo la propuesta de crear una red permanente de intercambio de información en este campo a través de Internet.

### IV. DELITO CIBERNÉTICO

La REMJA-IV recomienda:

1. Que los Estados respondan al cuestionario elaborado por la Secretaría General de la OEA con el fin de evaluar los avances y de implementar, lo antes posible, las recomendaciones, formuladas en relación con el combate contra el delito cibernético por la REMJA-III.
2. Que, en el marco de las labores del Grupo de Trabajo de la OEA encargado de dar cumplimiento a las recomendaciones de las REMJA, se convoque de nuevo al Grupo de Expertos Gubernamentales en materia de Delito Cibernético, con el siguiente mandato:
  - a) Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por dicho Grupo y adoptadas por la REMJA III, y
  - b) Considerar la elaboración de los instrumentos jurídicos interamericanos pertinentes y de legislación modelo con el fin de fortalecer la coope-

ración hemisférica en el combate contra el delito cibernético, considerando normas relativas a la privacidad, la protección de la información, los aspectos procesales y la prevención del delito.

### V. CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

La REMJA-IV recomienda:

1. Expresar su satisfacción que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) haya iniciado exitosamente sus actividades y esté desarrollando importantes proyectos para apoyar a los procesos de modernización de la justicia de la región, y manifiesta su beneplácito con el Informe Anual 2001 y Plan de Trabajo 2002 presentado por el CEJA.
2. Solicitar al CEJA que contribuya con estudios técnicos a la reunión de expertos gubernamentales en materia de cooperación jurídica y judicial mutua en material penal, teniendo en cuenta las consultas que realice con diferentes actores en este campo.
3. Instar al CEJA a poner a disposición de la Red de Asistencia Judicial Mutua en Material Penal, el trabajo que se encuentra realizando con las instituciones del sector judicial que se le han asociado, y que haga los esfuerzos necesarios para cooperar de la manera más eficiente posible con tal Red.
4. Reafirmar la necesidad de que los diversos Estados de la región apoyen el trabajo del CEJA, materializando a la brevedad las contribuciones voluntarias necesarias para que la institución pueda cumplir con su cometido.
5. Solicitar al CEJA que provea capacitación a los Estados Miembros de la OEA, en el marco de su mandato y de los recursos financieros disponibles.
6. Exhortar a las instituciones multilaterales de crédito a apoyar la materialización de las iniciativas surgidas en esta reunión.

*Puerto España, Trinidad y Tobago,  
13 de marzo de 2002.*

## RECOMMENDATIONS OF THE FOURTH MEETING OF MINISTERS OF JUSTICE OR OF MINISTERS OR ATTORNEYS GENERAL OF THE AMERICAS (REMJA-IV)

*After concluding the discussion of its different agenda items, the Fourth Meeting of Ministers of Justice or of Ministers or Attorneys General of the Americas, convened under the aegis of the OAS by means of resolution AG/RES.1781 (XXXI-O/01), adopted the following recommendations, to be brought before the Permanent Council of the OAS for submission at the thirtieth regular session of the General Assembly.*

### I. LEGAL AND JUDICIAL COOPERATION IN FIGHTING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AND TERRORISM

The damage caused and the threat posed by the different types of transnational organized crime and terrorism, both to our democracies and to the economic and social development of our states, make it necessary and urgent to strengthen and enhance mutual legal and judicial cooperation at the hemispheric level.

In this regard, REMJA-IV agrees to initiate a process aimed at the adoption of a hemispheric Plan of Action in the area of mutual legal and judicial cooperation in order to join forces to combat the various manifestations of transnational organized crime and terrorism, in keeping with the commitment made by the Heads of State and Government at the Third Summit of the Americas. To that end, REMJA-IV recommends:

1. That states that have not yet done so take the following necessary measures, as soon as possible, in order to:

a) Sign and ratify, ratify, or accede to, as appropriate, the inter-American treaties on legal and judicial cooperation in criminal matters, including the Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials; the Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters; the Inter-American Convention on Extradition; and the Inter-American Convention against Corruption.

b) Sign and ratify, ratify, or accede to, as appropriate, the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto.

c) Establish necessary domestic measures for the effective use of the aforementioned international instruments.

d) Appoint their respective central authorities for the inter-American treaties on mutual legal

and judicial cooperation in criminal matters.

e) Respond to the questionnaire prepared by the OAS General Secretariat relating to the Inter-American treaties on legal and judicial cooperation in criminal matters.

2. That the states continue to participate actively in the work of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE) and in the negotiation process for an inter-American convention in this area, paying special attention to the need to strengthen mechanisms for hemispheric cooperation and considering the link between transnational organized crime and terrorism.

3. That the OAS General Secretariat conclude, on the basis of the information provided by the states, studies on the obstacles they encounter both to signing, ratifying, acceding to, and implementing the inter-American treaties on legal and judicial cooperation in criminal matters and to making mutual legal assistance in countering the different types of transnational organized crime more effective, flexible, timely, and efficient.

4. That, in the framework of the work of the Special Group of the OAS Permanent Council entrusted with implementing the REMJA recommendations, a group of governmental experts in the area of mutual legal and judicial cooperation in criminal matters be convened as soon as possible, including the central authorities for the inter-American treaties on legal and judicial cooperation in this area, with the mandate of drawing up a proposed hemispheric Plan of Action to consolidate and enhance mutual legal and judicial cooperation in combating the various manifestations of transnational organized crime and terrorism. The said proposal will be submitted to REMJA-V for consideration and approval.

In the formulation of the proposed Plan of Action, the following points, inter alia, should be taken into account:

a) The proposal should be comprehensive in nature and refer to all aspects needed to consolidate and enhance mutual legal and judicial cooperation in combating the various forms of transnational organized crime and terrorism, specify the measures that should be promoted or adopted in each case, and define related goals to allow for periodic follow-up to the progress made in achieving them.

b) The progress made in this field, the actions taken in the REMJA process, and those taken or being promoted in specific areas in the framework of other organs or intergovernmental meetings at the hemispheric level, such as CICTE, the Consultative Committee of the Inter-American Convention against the Illicit Manufacture of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials (CIFTA), and the Follow-up Mechanism of the Inter-American Convention against Corruption.

c) The progress made in this area both in the United Nations and in subregional organizations, for example the CARICOM Ministerial Consultation on the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the protocols thereto, and the CARICOM High-Level Meeting on Drugs and Crime, both held in Port-of-Spain at the end of 2001.

d) The necessity and advisability of moving toward an improved information exchange network for mutual legal assistance in criminal matters, as a basic part of a strategy for hemispheric cooperation in this area.

e) The importance of incorporating as a part of the Plan of Action, technical and financial support programs, training programs, the exchange of experiences, and other forms of cooperation that will allow for the full participation of all states.

f) The importance of considering the social scope of justice with a view to strengthening mutual legal and judicial cooperation and making it more effective.

g) The advisability of improving mechanisms for extradition in the Hemisphere, including consideration of the adoption of temporary extradition, as appropriate under national law, in order to avoid impunity.

h) The advisability of adopting the necessary domestic legislative measures to ensure the seizure of assets and the return of funds obtained illegally as a result of corruption, as well as strengthening means of communication on this topic between the OAS and the UN in order to avoid a duplication of efforts.

5. That the OAS General Secretariat organize a cooperation program for promoting the ratification and implementation of the Inter-American Convention against Corruption in those Caribbean states that have not yet done so.

## **II. INFORMATION EXCHANGE NETWORK FOR MUTUAL LEGAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS**

Taking into account the usefulness and importance of a hemispheric mutual legal assistance network, as well as the mandates of the Third Summit of the Americas and resolution AG/RES. 1781 (XXXI-O/01) of the OAS General Assembly, REMJA-IV recommends:

1. That the Working Group, made up of Argentina, The Bahamas, Canada, and El Salvador, with the support of the OAS General Secretariat, continue its activities so that said network may extend to all countries of the Americas.

2. That the network gradually incorporate useful information on areas related to mutual legal assistance in criminal matters.

3. That further consideration be given to the idea of creating a secure private network for use by authorized government officials from the American states.

4. That a meeting of central authorities and other experts be held in the area of mutual legal assistance with the following objectives:

a) To consider various useful alternatives for expanding the information exchange network.

b) To analyze the challenges that all OAS member states have to encounter with regard to mutual legal assistance and to propose solutions.

5. That the offer by the Government of Canada to host the meeting of central authorities and other experts, referred to in the previous paragraph, be accepted.

## **III. IMPROVING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE**

With regard to the areas considered at this meeting concerning the improvement of the administration of justice, REMJA-IV recommends:

1. That a register of alternative means of conflict resolution be established at the inter-American

level that will refer to the services provided by governmental and nongovernmental centers, as well as programs dealing with the topic in the Hemisphere.

2. That the Justice Studies Center of the Americas (CEJA) compile the information in said register and disseminate the alternative means of conflict resolution used in different countries in order to promote the adoption of these mechanisms in national legislations.

3. That, in the framework of the OAS, a meeting be convened of officials responsible for the penitentiary and prison policies of the OAS member states for the purpose, inter alia, of promoting the exchange of information and experiences among them regarding the formulation, development, and evaluation of public policies in this field, including the proposal to set up a permanent information exchange network in this area through the Internet.

#### IV. CYBER-CRIME

REMJA-IV recommends:

1. That the states complete the questionnaire prepared by the OAS General Secretariat in order to assess the progress made and with a view to implementing as soon as possible the recommendations drawn up by REMJA-III on the fight against cyber-crime.

2. That, in the framework of the activities of the OAS working group to follow up on the REMJA recommendations, the Group of Governmental Experts on Cyber-Crime be reconvened and given the following mandate:

a) To follow up on implementation of the recommendations prepared by that Group and adopted by REMJA-III, and

b) To consider the preparation of pertinent inter-American legal instruments and model legislation for the purpose of strengthening hemispheric cooperation in combating cyber-crime, considering standards relating to privacy, the protection of information, procedural aspects, and crime prevention.

#### V. JUSTICE STUDIES CENTER OF THE AMERICAS

REMJA-IV recommends:

1. Expressing its satisfaction that the Justice Studies Center of the Americas (CEJA) has successfully launched its activities and is carrying out major projects to support the modernization of justice in the region, and welcoming the 2001 Annual Report and the 2002 Work Plan presented by CEJA. MJ00229E03

2. Requesting CEJA to provide technical studies to the meeting of governmental experts on mutual legal and judicial cooperation in criminal matters, taking into account its consultations with the different actors in this field.

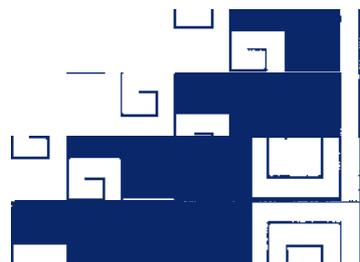
3. Urging CEJA to make available to the Network on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters the work that is being done with institutions in the judicial sector associated with it, and to make necessary efforts to cooperate with the Network as efficiently as possible.

4. Reaffirming the need for various states of the region to support the work of CEJA by making the necessary voluntary contributions as soon as possible to allow the institution to carry out its mandate.

5. Requesting CEJA to provide training to the OAS member states within its mandate and the framework of available financial resources.

6. Urging the multilateral financing institutions to support implementation of the initiatives of this meeting.

*Port-of-Spain, Trinidad and Tobago,  
March 13, 2002.*



Promoviendo el fortalecimiento del Estado de Derecho,  
la libre empresa y la institucionalidad democrática  
en República Dominicana.

## ¿QUE ES FINJUS?

La Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. FINJUS, es una entidad no gubernamental creada por un destacado grupo de juristas y empresarios dominicanos en 1990.

FINJUS se propone contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y proyectarla en el tiempo como garantía eficaz para el respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía y generar a la vez un ambiente propicio para el desarrollo de la libre empresa.

Mediante su labor, FINJUS propugna por el fortalecimiento del Estado de Derecho, por una Justicia independiente y democrática; por la consolidación de los derechos individuales; la Libertad de empresa y la Seguridad Jurídica.

## LABORES QUE DESARROLLA FINJUS:

- ✓ Investigación, estudios y redacción de propuestas en materia de reforma legal
- ✓ Acompañamiento a los procesos de creación del consenso social sobre proyectos legislativos.
- ✓ Educación legal comunitaria
- ✓ Colaboración con instituciones estatales para fomentar la transparencia y fortaleza institucionales en el sector público
- ✓ Formación y actualización permanentes a abogados, y agentes del sistema de justicia.

## Areas de FINJUS:

Para el logro de su misión y objetivos estratégicos, en el marco de sus principios, FINJUS se organiza en tres áreas principales de trabajo:

- ✓ Área de Justicia y Estado de Derecho
- ✓ Área de Institucionalidad y Libre Empresa
- ✓ Área de Educación Continuada y Comunicaciones

FINJUS es miembro de la Red de Justicia de las Américas y la Coalición por una Justicia Independiente. Ha sido contraparte de proyectos de organismos internacionales tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Interamericana, Fundación Konrad Adenauer, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

---

---

### Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. FINJUS

Torre Piantini, 8vo. Piso, AV. Abraham Lincoln esq. Gustavo Mejía Ricart,  
Santo Domingo, República Dominicana

Tel. (809) 227-3250 / Fax: (809) 227-3259

E-Mail: [finjus@codetel.net.do](mailto:finjus@codetel.net.do) - <http://www.finjus.org.do>

## Cómo suscribirse a *Sistemas Judiciales*

Envíe este talón de suscripción acompañado de cheque o giro postal a nombre de **INECIP**, por el valor de una suscripción anual (**u\$s 40 para Latinoamérica y u\$s 60 para Norteamérica y Europa**, incluidos gastos de envío) a Talcahuano 256, piso 1º, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cód. Postal: 1013, República Argentina.

Con esta suscripción Ud. recibirá los dos números que se editan anualmente de la revista.

**Complete con letra clara los siguientes datos:**

Nombre del suscriptor: \_\_\_\_\_

Dirección (calle, número, ciudad, país, código postal): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Teléfono / Fax: \_\_\_\_\_

Dirección de correo electrónico: \_\_\_\_\_

Actividad principal: \_\_\_\_\_

Domicilio profesional: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Deseo recibir anualmente la revista *Sistemas Judiciales*:**

Firma y Aclaración: \_\_\_\_\_

Tipo y N° de doc: \_\_\_\_\_

**Nota 1:** Las organizaciones e Instituciones que deseen realizar suscripciones de varios ejemplares contarán con descuentos de hasta 40 % con gastos de envío a cargo del comprador.

**Nota 2:** El valor de la suscripción es anual y la renovación de la misma es automática salvo indicación contraria del suscriptor enviando carta ó fax a las oficinas del Inecip.

